



RE1-RN-05-002

**Serie de Notas
de Referencia**

LA ANEP TRAS UN PROCESO DE REFORMA Y DOS ADMINISTRACIONES (1995-2004)

Darwin Caraballo
Gustavo De Armas
David Glejberman



**ARGENTINA
BOLIVIA
BRASIL
CHILE
PARAGUAY
URUGUAY**

Marzo 2005

REGIÓN 1

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Notas de Referencia es documentar la realidad socioeconómica de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones I y/o examinar experiencias operativas de modo de servir como referencia informativa para futuros análisis. Las opiniones contenidas en este documento son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con las cuales los autores están afiliados.

**URUGUAY:
LA ANEP TRAS UN PROCESO DE REFORMA
Y DOS ADMINISTRACIONES (1995-2004)**

**ESTADO DE SITUACIÓN, PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES DE
POLÍTICA**

Darwin Caraballo
Consultor

Gustavo De Armas
Instituto de Ciencia Política
UDELAR

David Glejberman
Consultor en Investigación

Este estudio fue elaborado por con la colaboración de Marcia Rama. Participaron en el procesamiento y recolección de la información José Miguel Busquets, Valentina Curto, Martín Pardo y Yanella Posente. Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Índice	Pág.
Consideraciones iniciales	3
Capítulo I: Breve análisis de la actual oferta educativa de la ANEP (Nivel Inicial, Primaria y Media)	5
1. Estado de situación general	6
2. Educación Inicial y Primaria	9
3. Educación Media	16
4. Las estrategias de reforma en la educación media implementadas con apoyo del BID (2000-2003)	23
Capítulo II: Proyecciones de la Educación Técnica en Uruguay	28
1. Objetivos de la Educación Técnica en el Uruguay	29
2. Demanda y oferta de la Educación Técnica	29
3. Relaciones del Consejo de Educación Técnico Profesional con otras instituciones	33
4. Problemas que se propuso resolver la Reforma, instrumentos y evaluación. Problemas actuales y del futuro inmediato, propuestas de solución	36
5. Formación y capacitación docente en la Educación Técnica	38
6. Los cursos técnicos de tercer nivel. Implementación. Recomendaciones.	39
7. El mercado laboral de los egresados recientes de la Educación Técnica.	41
Capítulo III: Funcionamiento de la Administración del Sistema Educativo (ANEP)	46
1. Estructura y funcionamiento institucional del sistema educativo	47
2. Evaluación de la Gestión de la ANEP (2000-2004)	51
3. El Marco regulatorio funcional de la ANEP	57
4. Gastos, recursos y costos	60
5. Otros Indicadores	61
Capítulo IV: Formación Docente	63
1. La formación Docente en la Reforma Educativa	64
2. Las acciones en Formación Docente de la segunda fase de la Reforma Educativa	64
3. La incorporación de las TICs a la Formación Docente: Plan de Titulación a Distancia (2003-2007)	66
Capítulo V: Eficacia y sustentabilidad del sistema	69
1. Los resultados del sistema educativo uruguayo en perspectiva comparada	70
2. El sistema educativo y la formación de capital humano y social	71
3. El financiamiento de la educación	73
Conclusiones y Recomendaciones Generales	77

Índice de Siglas	
ADEMU	Asociación de Maestros del Uruguay
ADES	Asociación de Docentes de Educación Secundaria
ADUR	Asociación de Docentes de la Universidad de la República
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BES	Bachilleratos de Enseñanza Secundaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BT	Bachilleratos Tecnológicos
CEP	Consejo de Educación Primaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERP	Centro Regional de Profesores
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CODICEN	Consejo Directivo Central
CSE	Comisión Sectorial de Enseñanza
CSIC	Comisión Sectorial de Investigación Científica
EMS	Educación Media Superior
ERMA	Espacios de Recursos Múltiples para el Aprendizaje
FENAPES	Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria
FUM	Federación Uruguaya de Maestros
IESALC	Instituto Internacional de la UNESCO Para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
IFD	Instituto de Formación Docente
IINN	Institutos Normales
INET	Instituto Normal de Enseñanza Técnica
IPA	Instituto de Profesores Artigas
ISEF	Instituto Superior de Educación Física
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECAEP	Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria
MEMFOD	Mejoramiento de la Educación Media y la Formación Docentes
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEA	Población Económicamente Activa
PLEDUR	Plan Estratégico de la Universidad de la República
PNUD	Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo
SCEM	Segundo Ciclo de Educación Media
TEMS	Comisión para la Transformación de la Educación Media Superior
UCUDAL	Universidad Católica del Uruguay Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga
UDE	Universidad de la Empresa
UDELAR	Universidad de la República
UM	Universidad de Montevideo
UMRE	Unidad de Medición de Resultados Educativos
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas Para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNID	Unión Nacional de Universitarios Independientes
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

Consideraciones iniciales

La peculiaridad del caso uruguayo en el contexto latinoamericano es una fórmula recurrentemente utilizada tanto por aquellos que pretenden demostrar el éxito de un modelo históricamente liderado desde y por el Estado, así como por aquellos que no ven en él más que un caso que por su escala y características poco tiene de aplicabilidad para otros países de la región.¹

Estas características se traducen en la organización del sistema educativo que presenta diferencias sustantivas respecto a otros casos de la región, debido a que en Uruguay si bien existe un Ministerio de Educación y Cultura no tiene potestades para definir políticas educativas, reservadas a dos órganos autónomos, la Universidad de la República (UDELAR) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

El Ministerio de Educación y Cultura tiene entre sus cometidos el ordenamiento, la coordinación y la evaluación del sistema educativo en su conjunto, pero no tiene asignadas potestades para definir las políticas educativas o establecer lineamientos más generales en los niveles de formación básica, media, superior, formación docente y universitaria pública, así como también presenta una función marginal a nivel de políticas universitarias privadas.²

La ANEP, conforme a la Ley de Educación No. 15.739 del 28 de marzo de 1985, es el órgano autónomo competente en materia de educación primaria, secundaria, técnica y formación docente. Está presidida por un órgano colegiado, Consejo Directivo Central, integrado por cinco miembros, tres de los cuales deben acreditar el ejercicio de la docencia por un lapso no menor a diez años. Entre éstos se designa el Presidente o Director Nacional de Educación Pública, Vicepresidente o Sub Director Nacional de Educación Pública y tres Consejeros o Vocales. La ley establece en su artículo octavo, que todos los miembros son designados por el Presidente de la República previa venia de la Cámara de Senadores, para la cual se requiere una mayoría especial de 3/5 de sus miembros.

Esta peculiaridad del caso uruguayo, responde a un modelo original de organización de los sistemas educativos, diseñado con el propósito de “neutralizar” a la educación del espacio político, reconociendo en ésta su especificidad técnica y la necesidad de desarrollar una política de Estado en la materia.³

¹ A efectos ilustrativos de la reducida escala de Uruguay, éste tiene una población total de tan sólo 3.260.000 habitantes, de los cuales casi la mitad residen en su capital, Montevideo. Tiene una superficie total de 176.000 km² y un PBI en el año 2003 de 12.000 millones de dólares. Con respecto a la educación pública podemos destacar algunas cifras globales: hay un total de 88.000 alumnos en educación inicial, 317.000 alumnos en primaria, 233.000 en secundaria, 60.000 en educación técnica, 20.000 docentes en educación primaria, 13.000 en secundaria, 17.000 estudiantes en formación docente, 2.300 establecimientos educativos preescolares y primarios (urbanos y rurales); 290 locales destinados a educación secundaria y 110 locales de educación técnica. Fuente: Gerencia General de Programación y Presupuesto de ANEP/CODICEN.

² Históricamente el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) estuvo al margen de la definición de políticas educativas. Respecto a la educación básica, media y formación docente es la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) el órgano competente, mientras que en políticas universitarias ha sido la Universidad de la República (UDELAR). Sin embargo, a partir del decreto N°308/995 del año 1995, que regula la participación de operadores privados en el sistema universitario, el MEC tiene un rol definido en la regulación de este nuevo sistema, presidiendo el Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada. (Este Consejo se integra con seis miembros, dos de los cuales representan al MEC, tres a la UDELAR y uno a la ANEP).

³ El cumplimiento del espíritu que desencadenó este estilo de organización históricamente presente en la tradición educativa del país, fue recogido por la Ley de Educación Nro. 15.739 de 1985, se ha desdibujado ya que la educación no se ha mantenido en un espacio neutral de la política. El excesivo número de cargos de confianza en la ANEP, y la coincidencia

En el año 2003 la cobertura total de ANEP alcanzó a los 741.187 alumnos en todos sus niveles, lo que representó un crecimiento del orden de 2.7 % respecto del año anterior, muy superior a la tasa de crecimiento poblacional del orden de 0.7 %.

Para el cumplimiento de esta actividad dispone en el entorno de 2400 escuelas (urbanas y rurales), 270 liceos, 110 escuelas técnicas, 31 institutos de Formación Docente y una planilla de aproximadamente 45.000 funcionarios ocupados.

Los recursos asignados a la ANEP representan el 2,75% del PBI y el 10,75% del gasto del gobierno central, totalizando un promedio anual por alumno matriculado del orden de los US\$850.

A partir de 1995 el país inició un proceso de reforma del sistema educativo con el propósito de mejorar la calidad de la educación, procurar la equidad social, reivindicar y profesionalizar la función docente y modernizar el sistema de gestión institucional.

El documento que sigue a continuación, pretende identificar y precisar los problemas que aún persisten luego de nueve años de iniciada la Reforma Educativa, así como señalar los nuevos problemas detectados a partir de la profundización de este proceso. Asimismo, identifica y propone recomendaciones de política y una agenda tentativa para operaciones potenciales que inicia el Banco en los próximos años.

El trabajo se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos constituye una síntesis del estado de situación actual del sistema ANEP, en términos de acceso y cobertura, calidad de los aprendizajes, equidad y las acciones emprendidas con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, fundamentalmente desde el Programa MEMFOD.

El segundo capítulo, se concentra en las finalidades de la Educación Técnica en el Uruguay, y sus relaciones con el medio productivo a partir de las transformaciones introducidas por el proceso de reforma. En el capítulo tres se presenta un estudio exhaustivo de la Gestión de la ANEP, su marco regulatorio y sus funciones financieras, de administración de personal, compras, inversiones y servicios, con particular atención a las acciones emprendidas en esta área por el Programa MEMFOD. Por su parte, el capítulo cuarto da cuenta de las innovaciones emprendidas por la ANEP en materia de formación docente.

En el quinto capítulo, se analiza la eficacia y sustentabilidad del sistema a la luz de la comparación internacional. Por último, se presenta un capítulo final que resume las principales conclusiones y recomendaciones de política así como abre una posible agenda para nuevas operaciones del Banco en el sector. (Véase: Matriz “síntesis de recomendaciones de política”)

Para la realización de este trabajo, se recurrió a la amplia información y documentación que la ANEP ha divulgado desde que inició la reforma, y a la realización de entrevistas en profundidad a diversos actores del sistema, que responden a los siguientes perfiles: autoridades de la educación, técnicos del sistema, políticos, empresarios, educadores del sector privado, actores sindicales y referentes internacionales en educación.

de las administraciones con los tiempos políticos, son algunas de las razones señaladas como impedimento para lograr la independencia técnica de la agenda política del gobierno en ejercicio.

Capítulo I:
Breve análisis de la actual
oferta educativa de la ANEP
(Nivel Inicial, Primaria y Media)

1. Estado de situación general

1.1. La ubicación del sistema educativo uruguayo en la región

El sistema educativo uruguayo sigue siendo en el presente uno de los más desarrollados de la región. Sin embargo, los progresos que ha logrado el país en algunos indicadores educativos básicos en los últimos años son inferiores a los de países vecinos de similar desarrollo humano. Mientras que Argentina pasó entre 1990 a 2002 de un promedio de 9 años de estudios completos en la población de 15 a 24 años de edad a 10,4, y Chile de 10,1 a 10,6, Uruguay sólo logró avanzar de 9,2 a 9,6, logrando así un aumento del 4,3% (CEPAL 2003: 325-326). Asimismo, si bien el sistema educativo uruguayo ha logrado en los últimos diez años incrementar significativamente su cobertura en educación inicial y media, en particular en ésta última el ritmo de este progreso ha sido menor al de los países vecinos. En 1990 Uruguay presentaba la segunda tasa de asistencia educativa entre personas de 13 a 19 años más alta del cono sur, solamente por detrás de Chile: 70,6% y 78,7% respectivamente (Cuadro 1). Al año 2002, Uruguay ya había sido superado por Argentina y Brasil; de hecho, mientras que Argentina incrementó su tasa un 21% en dicho período, y Brasil un 19%, Uruguay sólo avanzó un 8,3% (Cuadro 2) El mayor dinamismo en el incremento de las tasas de asistencia de Argentina y Brasil en comparación con Uruguay, se advierte particularmente al analizar la evolución entre los adolescentes de más bajos ingresos: en Brasil el incremento en el período fue de 29,4%, en Argentina de 21,9% y en Uruguay de 6,1% (Cuadro 1).

Cuadro 1 Países seleccionados de América Latina por sus niveles de asistencia escolar en áreas urbanas, para ambos sexos, por quintil de ingreso per cápita del hogar y grupo de edad. Años seleccionados. En porcentajes de población de la misma edad.							
		7 a 12 años			13 a 19 años		
		Total	20% más pobre	20% más rico	Total	20% más pobre	20% más rico
Argentina	1990	98,4	97,9	100	68,8	62,6	79,3
	2002	99,4	99,1	100	83,2	76,3	96,4
Brasil	1990	91,4	83,6	98,5	64,6	56,1	86,7
	2001	97,6	95,8	99,6	77,5	72,6	90,6
Chile	1990	98,8	97,9	99,4	78,7	74,6	89,6
	1998	99,2	98,6	99,8	81,5	75,1	92,2
Uruguay	1990	99,1	98,9	100	70,6	60,5	89,4
	2002	98,2	98,2	98,8	76,5	64,2	94,9
Fuente: CEPAL (2003), <i>Panorama Social de América Latina 2002-2003</i> , Ed. CEPAL, Santiago de Chile, p.306							

Si bien los progresos que ha logrado el sistema educativo uruguayo en los últimos años parecen menores en comparación con los de otros países de la región, existe cierto consenso entre los actores políticos y técnicos nacionales acerca de los avances: la marcada expansión de la educación inicial; la disminución –sostenida, pero aún leve– de la deserción en la enseñanza media; la reducción de las brechas de aprendizajes entre los niños de los estratos socioeconómicos polares. Estos logros han determinado que el sistema educativo uruguayo siga siendo considerado uno de los más desarrollados de la región.

1.2. La evolución de la matrícula desde 1995

Entre 1995 y 1999 la ANEP impulsó una reforma educativa de amplio alcance, persiguiendo cuatro objetivos: (a) el “mejoramiento de la calidad educativa”; (b) el “fortalecimiento de la equidad”; (c) la “dignificación de la formación y la función docente”; (d) el “fortalecimiento de la gestión educativa”. (ANEP: 2000; BID: 2000; Mancebo: 2001; De Armas y Garcé: 2004)

Si bien las políticas desplegadas por ANEP pretendieron cubrir un amplio espectro de problemas, sobresalen algunas líneas de transformación: (a) el intento de universalizar el acceso a la educación inicial (4 y 5 años), con prioridad en las familias de más bajos ingresos; (b) la expansión de la educación primaria de tiempo completo entre los niños de contexto sociocultural más crítico; (c) la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media, apostando a mejores niveles de calidad (aprendizajes) y retención; (d) la introducción de nuevas ofertas en la Educación Técnico-Profesional; (e) el incremento y la diversificación de la oferta de formación docente, a través de la creación de centros regionales de profesores en el interior del país.

Desde luego, estas políticas solo involucraron al subsistema público; no obstante, considerando su peso dentro del sistema educativo global (al 2002 el 88% de la matrícula de educación inicial, básica, media y de formación docente correspondía a la ANEP), la reforma iniciada en 1995 ha impactado directa o indirectamente sobre el universo de la enseñanza, reflejándose en los principales indicadores de logro del sistema: las tasas de asistencia, de egreso y los niveles de aprendizaje. Cabe destacar también que estas innovaciones estuvieron acompañadas en la primera fase de la reforma (1995-2000) por un incremento de la inversión pública en educación que fuera orientada hacia los niveles inicial, básico y medio, en particular en los tres primeros años de su implementación. (Véase Cuadro 54).

Si bien la reforma fue en términos generales profundizada por las autoridades de la enseñanza que asumieron a mediados del año 2000, algunas líneas de acción fueron redefinidas y otras perdieron dinamismo en su ejecución. Por otra parte, las nuevas autoridades incorporaron algunos nuevos componentes, que si bien habían sido planteados o esbozados en el período previo (por ejemplo, la reforma curricular del segundo ciclo de educación secundaria), no habían llegado a plasmarse en acciones o planes concretos. En particular, se aprecia una preocupación por la expansión de la enseñanza de lenguas extranjeras, la introducción de experiencias de educación bilingüe y el mejoramiento de la gestión del sistema.

En términos generales, la evolución entre 1995 y 2002 de la matrícula global del sistema educativo (público y privado), desde educación inicial hasta formación docente, manifestó una tendencia clara y sostenida de expansión. Como podemos apreciar en el Cuadro 2, en ocho años el sistema incrementó 19,4% la matrícula total. Este salto significativo se explica fundamentalmente por el incremento de la matrícula pública (en términos agregados, 24,7%), en particular en la educación inicial (4 y 5 años), donde pasó de 47 a 88 mil niños, y en la educación secundaria, donde ascendió de 166 a 233 mil alumnos. Como contrapartida, se observa una significativa reducción de la participación del subsistema privado: en términos relativos, una caída de 2,72 puntos, y en términos absolutos, una disminución de nueve mil alumnos. En suma, el análisis de la evolución de la matrícula global permite extraer dos conclusiones principales: (a) la población estudiantil creció en el período a una tasa superior a

la de la población en las edades correspondientes al ciclo educativo, y (b) este incremento se registró en el subsistema público a expensas del privado.

Cuadro 2 Matrícula de la Educación Formal no universitaria, por años seleccionados, según subsistema y tipo de oferta.				
	1995	1999	2002	2003
Matrícula total	688733	792912	822370	...
Subtotal de matrícula pública	578829	683259	721734	741187
Subtotal de matrícula privada	109904	109653	100636	...
Matrícula total de educación inicial	66464	111019	107212	...
Subtotal de matrícula de educación inicial pública	46.618	87.607	87.895	88.866
Subtotal de matrícula de educación inicial privada	19.846	23.412	19.317	...
Matrícula total de educación primaria común y especial	352002	366991	363089	...
Subtotal de matrícula de educación primaria pública	297.208	316.649	317.019	324837
Subtotal de matrícula de educación primaria privada	54.794	50.342	46.070	...
Matrícula total de educación secundaria	201503	241834	270081	...
Subtotal de matrícula de educación secundaria pública	166.239	205.294	233.324	239616
Subtotal de matrícula de 7º, 8º y 9º de escuelas rurales públicas	...	641	1.508	1771
Subtotal de educación secundaria privada	35.264	35.899	35.249	...
Matrícula de Educación Técnico-Profesional (pública)	61458	59716	65182	68779
Matrícula total de Formación Docente (pública)	7306	13352	16806	17318
Subtotal de matrícula de Magisterio	3.545	4.581	5.205	6652
Subtotal de matrícula de Profesorado	3.761	8.771	11.601	10666
Fuente: ANEP, Proyecto de Rendición de Cuentas 2002, datos de CODICEN 2004 y Anuario Estadístico del INE, 2003.				

En los últimos años el sistema educativo uruguayo ha alcanzado, como resultado de la expansión de la matrícula en la enseñanza secundaria, la cuasi universalización de la asistencia escolar en la población de 4 a 17 años de edad. Como se observa en el siguiente cuadro, entre los 5 y 14 años de edad la tasa de asistencia educativa –en localidades de 5.000 o más habitantes, que representan al 80% del país– supera claramente el 90%.

Por otra parte, a pesar del esfuerzo realizado por el sistema educativo uruguayo por expandir la educación inicial, la ECH de 2003 muestra que aún una cuarta parte de los niños de 4 años no asiste regularmente a establecimientos de enseñanza (Cuadro 3). En el otro extremo, entre los adolescentes de 17 y 18 años se advierte una caída pronunciada de la tasa de asistencia. En otras palabras, el sistema educativo aún no ha logrado universalizar la educación inicial y la enseñanza media: las tasas netas de escolarización en ambos niveles ascendieron en el 2003 a 85,1 y 75,8% respectivamente (Cuadro 4).

Cuadro 3 Personas entre 4 y 19 años de edad por asistencia a centros de enseñanza. Año 2003. En porcentajes.			
Edad	Asisten	No asisten	Total
4	76,4	23,6	100
5	93,7	6,3	100
6	99,1	0,9	100
7	98,4	1,6	100
8	98,9	1,1	100
9	97,9	2,1	100
10	98,6	1,4	100
11	98,4	1,6	100
12	97,9	2,1	100
13	94,6	5,4	100
14	93,5	6,5	100
15	87,5	12,5	100
16	81,2	18,8	100
17	73,0	27,0	100
18	60,6	39,4	100
19	55,0	45,0	100

Fuente: elaboración propia en base a la ECH del INE, 2003

Cuadro 4 Tasas netas de escolarización, tasas de asistencia a niveles inferiores al correspondiente por edad y tasas de no asistencia, según niveles educativos. Año 2003				
	Tasa neta de escolarización	Asisten a nivel inferior	No asisten	Total
Educación Inicial (4 y 5 años)	85,1	...	14,9	100
Educación Primaria (6 a 11 años)	95,7	2,9	1,4	100
Educación Media -Sec. o Téc. – (12 a 17 años)	75,8	12,0	12,2	100

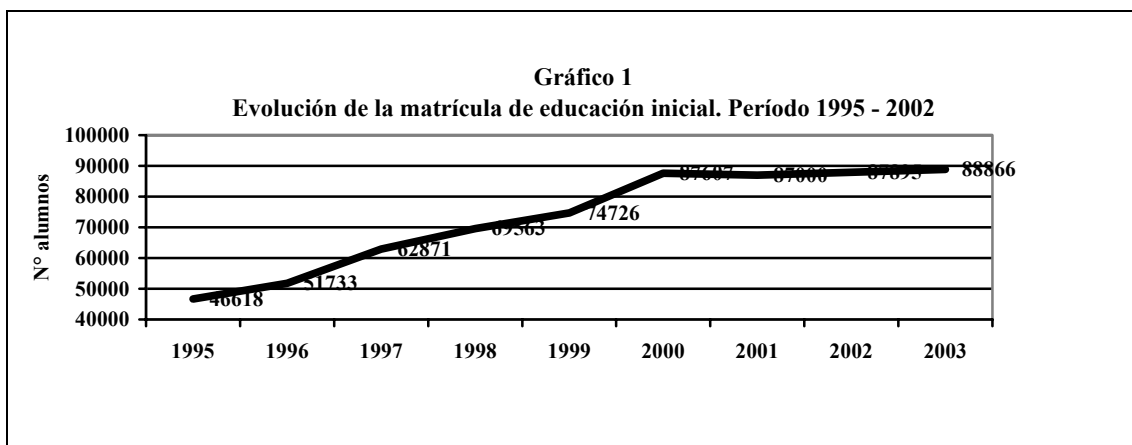
Fuente: elaboración propia en base a la ECH del INE, 2003

2. Educación Inicial y Primaria

2.1. Acceso y cobertura

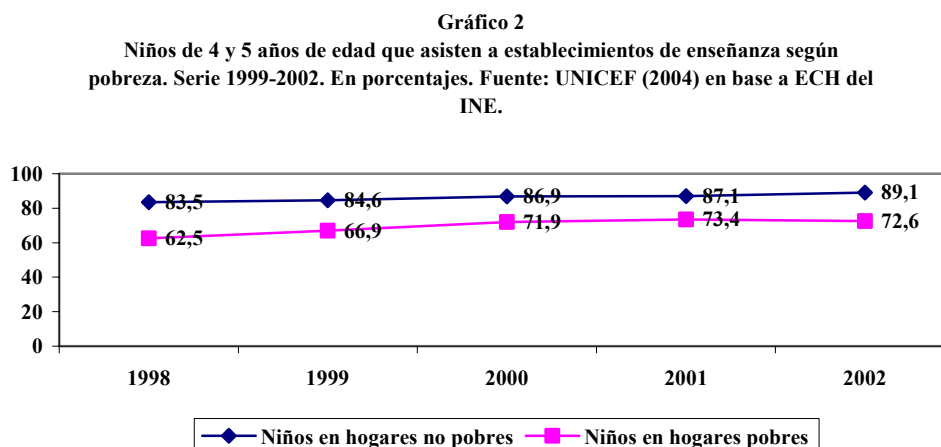
Como ya hemos consignado, una de las principales líneas de la reforma educativa en el período 1995-1999 fue la expansión de la educación inicial. Como podemos observar en el Gráfico 1, el subsistema de educación inicial dependiente de ANEP experimentó un incremento significativo entre 1995 y 2000: 88% la matrícula en cinco años.

Al haber alcanzado en 2000 niveles de cobertura (pública y privada) superiores al 90% entre los niños de 5 años y al 80% entre los de 4 años, el sistema educativo se enfrentó a partir de 2001 a un desafío quizás mayor, o al menos más complejo: lograr la efectiva universalización del acceso, incorporando a niños de contextos socioeconómicos de extrema pobreza o en situación de indigencia.



Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Gcia. Gral de Prog. y Pres. de CODICEN en base a datos proporcionados por el DEE del C.E.P. El dato correspondiente al 2003 (alumnos matriculados a mes de abril) surge de la información publicada por el Consejo de Educación Primaria.

En los últimos tres años la matrícula pública en educación inicial prácticamente no ha crecido: entre los años 2000 y 2003 solamente aumentó en 1.259 alumnos. Si bien las proyecciones de crecimiento poblacional para dicho período están siendo revisadas por el INE (entre otras razones por la magnitud del fenómeno migratorio –véase www.ine.gub.uy–), es posible pensar que en tanto la matrícula privada decreció en más de cuatro mil niños, la cobertura global haya disminuido levemente. En este sentido, surge como un dato preocupante el descenso entre los años 2001 y 2002 de la tasa de asistencia de los niños que vivían en situación de pobreza. (Gráfico 2).



Asimismo, cabe señalar que no existe disponibilidad de información respecto al tipo de asistencia indicado por jornadas efectivamente asistidas. En tanto la inasistencia escolar en este nivel no genera efectos sobre el pasaje de grado, los docentes no tienen un registro confiable, y el sistema tampoco procesa o maneja dicha información para la toma de decisiones. Hay razones para creer que en los contextos más desfavorecidos la tasa de asistencia sistemática, definida por el número de jornadas de asistencia de un niño sobre el total de jornadas efectivamente dictadas en el año lectivo, es relativamente baja. Al respecto señala una Maestra Directora de Escuelas de Contexto Socio Cultural Crítico del Barrio Casavalle: “...las madres se pelean al inicio del año por un lugar para sus hijos (...) muchas de esas madres, pasadas algunas semanas, ya empiezan a no mandar a sus hijos a la escuela”. (Caraballo, D.: 2002).

De confirmarse esta presunción, no solamente genera un efecto de ineficiencia económica en la asignación de los recursos por escuelas, sino también conspira contra el impacto que se espera alcanzar sobre los niveles de repitencia en primer año de primaria.

Con respecto a la Educación Primaria, como ya se ha indicado, los niveles de cobertura son prácticamente universales, aunque se observa un 1,4% que no asiste (porcentaje que aumenta entre los niños en contexto socioeconómico desfavorable). Cabe destacar que la tasa de egreso de la educación primaria (que al presente significa el egreso de los primeros 7 de los 11 años de escolarización legalmente obligatoria) es prácticamente universal. Como podemos advertir en el siguiente cuadro, al 2003 el 88% de los niños de 13 ó 14 años había egresado de primaria, es decir sin rezago o extraedad; entre los adolescentes de 15 ó 16 años la tasa de egreso se ubicó en 96,6% (Cuadro 5). Prácticamente la totalidad (97%) de los niños que ingresan a primaria logran culminar –en tiempo y forma o con rezago– el ciclo. Empero, uno de cada treinta niños en Uruguay no logra aún hoy terminar la educación primaria, proporción que no ha disminuido significativamente en los últimos años. En tal sentido, parece ser necesario realizar algún tipo de indagación que permita identificar el perfil de estos niños o adolescentes que no logran culminar el ciclo primario y, en consecuencia, los factores explicativos que estarían operando: fenómenos de pobreza extrema (indigencia y/o situación de calle), exclusión social o discapacidad.

Cuadro 5			
Tasas de asistencia y egreso de la educación primaria. Serie 1998-2002. En porcentajes			
Años	Tasa de asistencia a la educación primaria de niños de 6 a 11 años de edad (1)	Tasa de egreso del ciclo primario entre adolescentes de 13 ó 14 años de edad	Tasa de egreso del ciclo primario entre adolescentes de 15 ó 16 años de edad
1998	99,0	84,7	95,2
1999	99,0	86,6	95,6
2000	98,6	85,7	96,0
2001	98,9	86,8	95,6
2002	98,4	87,5	96,2
2003(2)	98,6	87,7	96,6
Fuente: desde 1999 a 2002, UNICEF (2004) en base a ECH del INE; al 2003, elaboración propia en base a ECH del INE. Notas: (1) incluye la educación preescolar.			

Los datos presentados dan cuenta de un sistema educativo que muestra en la educación inicial muy altos niveles de cobertura, aunque relativamente estancados desde el año 2000. Asimismo, el panorama presentado da cuenta de un subsistema de educación primaria que sigue manteniendo niveles de acceso cuasi universal, pero que no ha logrado disminuir la proporción de niños que no asisten regularmente a los centros de enseñanza. Al igual que en la educación inicial, la captación de estos niños no sólo demanda una mayor movilización de recursos, sino también la aplicación de estrategias innovadoras que permitan llegar a sectores poblacionales que seguramente se encuentran en situación de extrema pobreza. Por otro lado, surge como un dato alentador la tendencia, entre los egresados de educación primaria, a la disminución del promedio de años de permanencia en el sistema.

2.2. Calidad de los aprendizajes

Mejorar la adquisición de competencias y aprendizajes desde la educación primaria a la media ha sido en los últimos nueve años uno de los objetivos principales de las autoridades de ANEP, junto al fortalecimiento de la equidad y la profesionalización de la función docente. En este sentido, la introducción en 1996 de instrumentos objetivos de evaluación de los aprendizajes ha jugado, a juicio de las autoridades, un papel clave ya que ha permitido medir el impacto de las acciones emprendidas.

Los datos que se presentan en el Cuadro 6 son alentadores. Si se comparan los resultados de las tres evaluaciones realizadas hasta el momento entre los alumnos de 6° año de escuela (en 1996, 1999 y 2002), es posible advertir un incremento de los aprendizajes satisfactorios: de 57,1 a 66,3% en lengua, y de 34,6 a 48,3% en matemática. En términos relativos, esta evolución positiva ha sido aun más pronunciada en la franja de los rendimientos “altamente satisfactorios”.

Cuadro 6						
Resultados en lenguaje y matemática por años y según tramos de puntaje						
	Lenguaje			Matemática		
Porcentaje de alumnos con	1996	1999	2002	1996	1999	2002
Desempeño altamente satisfactorio (20 a 24 puntos)	15,8	14,0	20,6	6,8	9,0	11,9
Desempeño satisfactorio (14 a 19 puntos)	41,3	47,3	45,7	27,8	31,8	36,3
Sub total de desempeño satisfactorio	57,1	61,3	66,3	34,6	40,8	48,3
Desempeño insatisfactorio (7 a 13 puntos)	37,7	35,3	30,4	54,5	50,9	43,8
Desempeño muy insatisfactorio (menos de 7 puntos)	5,2	3,4	3,3	10,9	8,3	7,9
Sub total de desempeño insatisfactorio	42,9	38,7	33,7	65,4	59,2	51,7
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: ANEP- Programa de Evaluación de Aprendizajes, Evaluación de 6° año de Educación Primaria, año 2002

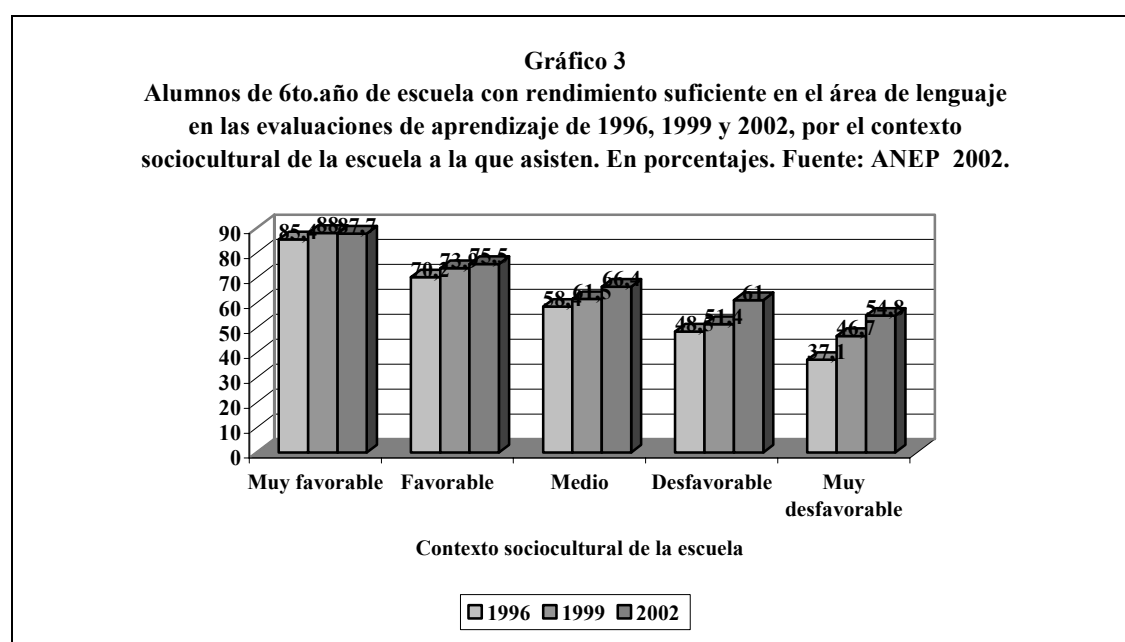
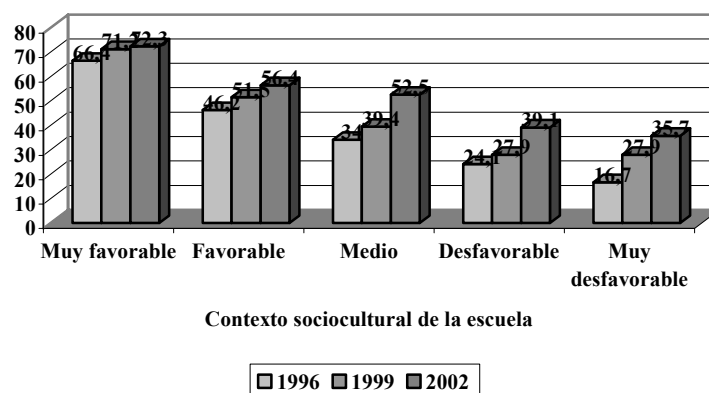


Gráfico 4
Alumnos de 6to. año con rendimiento suficiente en el área de matemática en las evaluaciones de aprendizaje de 1996, 1999 y 2002, por el contexto sociocultural de la escuela a la que asisten. En porcentajes. Fuente: ANEP, 2002.



Cabe destacar, en particular, la mejoría registrada en matemática entre los niños de escuelas de contexto sociocultural más desfavorable (Gráfico 4). Si bien al 2002 el panorama seguía siendo crítico (solamente 36 de cada 100 niños de contexto “muy desfavorable”, y 39 de cada 100 en contexto “desfavorable”, lograban rendimientos satisfactorios), la confirmación de la tendencia a la mejoría resultaba alentadora, en particular, en los contextos más críticos (entre 1996 y 2002 la proporción de alumnos con suficiencia se incrementó 114%.) Por otro lado, la brecha entre la proporción de niños que obtenían rendimientos suficientes en escuelas de contexto “muy favorable” y la proporción que lo hacía en los establecimientos de contexto “muy desfavorable” pasó de 3,98 en 1996 a 2,02 en 2002.

Por otra parte, al medir la evolución de la calidad de los resultados educativos a través de las series históricas de repetición llegamos a la siguiente conclusión: la repetición no ha variado significativamente a los últimos quince años (Véase MECAEP: 2002; ANEP: 2000; Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP: 1999). En particular, en los últimos años muestra se advierte cierto estancamiento. (Cuadro 7)

Cuadro 7 Tasa de repetición en primer año de escuelas públicas por contexto sociocultural. Serie 1999-2002. En porcentajes			
Años	Escuelas de Contexto Muy favorable	Escuelas de Contexto Muy desfavorable	Ratio entre tasas de repetición en contextos polares
1998	8,8	27,0	3,1
1999	8,9	22,2	2,5
2000	7,8	25,7	3,3
2001	8,4	26,5	3,2
2002	8,4	25,1	3,0

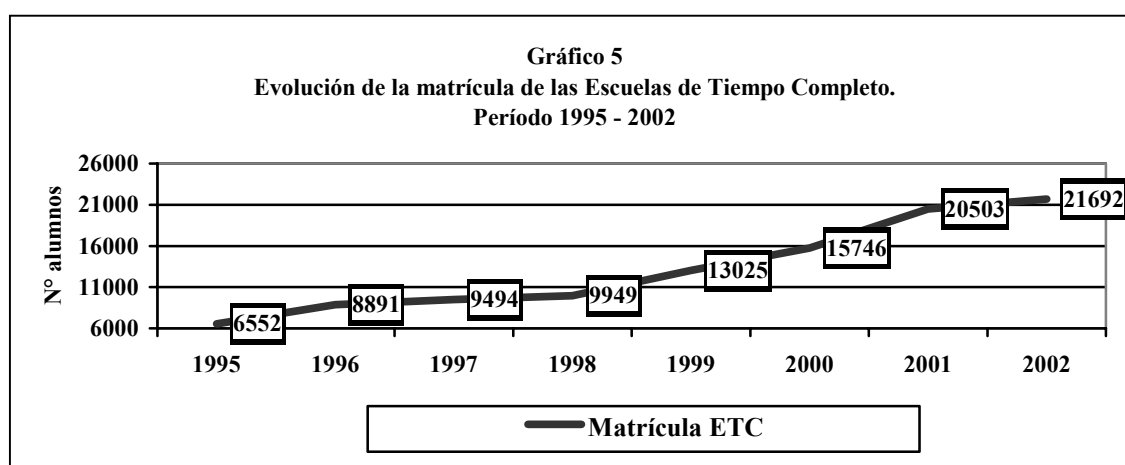
Fuente: UNICEF (2004), en base a datos del Consejo de Educación Primaria

Si se analiza la evolución la calidad educativa comparando los rendimientos de los alumnos en las pruebas de aprendizaje de 1996, 1999 y 2002, la conclusión debe ser positiva, tanto por los niveles de suficiencia globales (mejora de la calidad) como por la reducción de la brecha entre los contextos socioculturales extremos (fortalecimiento de la calidad). En cambio,

si se analiza la evolución de la tasa de repetición –tanto la tasa promedio global, como la tasa de primer grado– la conclusión no es positiva. Con independencia de la variable que se utilice, dos conclusiones preocupantes surgen al observar la evolución de los resultados en primaria en los últimos años: (a) al 2002 uno de cada dos alumnos de 6º año no lograba un nivel satisfactorio de rendimiento en matemática, y uno de cada tres en lenguaje; (b) entre los alumnos de 6º año de escuelas públicas de contexto más crítico dos de cada tres no lograban rendimientos satisfactorios en matemática, al tiempo que en este contexto la tasa promedio de repetición en primer año se aproximaba al 40% (Comité de los Derechos del Niño: 2001). Corresponde destacar la tendencia positiva a la reducción de la distancia entre los contextos socioculturales extremos. En esta dirección, algunas de las políticas compensatorias que ANEP viene desarrollando desde 1994 (en particular, las ETC) constituyen, a juicio de los actores clave del sistema y de los expertos consultados, la base de estos logros. La expansión y eventualmente el rediseño de estas estrategias aparece como una de las líneas de acción a desplegar en los próximos años, para acortar aun más la brecha de inequidad en los aprendizajes.

2.3. Políticas de mejoramiento de calidad y fortalecimiento de la equidad

Una de las principales políticas que ANEP viene desarrollando desde 1994 es la expansión de Educación de Tiempo Completo (ETC) en primaria para los niños de los contextos socioculturales más desfavorecidos. En este sentido, si bien en los últimos años se ha mantenido la tendencia a incrementar el número y la matrícula de ETC, al igual que en el proceso de expansión de la educación inicial, es posible advertir un mayor dinamismo en el período 1995-2000 que en los últimos tres años. Como se aprecia en el Gráfico 5, entre los años 1995 y 1999 se duplicó la matrícula de ETC (99%). En gran medida los actores del sistema educativo consultados atribuyen este menor ritmo de crecimiento al impacto de la crisis socioeconómica, en particular a partir del año 2002; de hecho, hasta el 2001 el ritmo de crecimiento era similar, o mayor aún, que el registrado entre 1995 y 1999: entre los años 2000 y 2001 se produjo un aumento matricular de 30%, levemente inferior al 31% alcanzado entre 1998 y 1999, y al 35% producido entre 1995 y 1999.



Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Gerencia General de Programas y Presupuesto. de CODICEN en base a datos proporcionados por Proyecto MECAEP.

En el horizonte de la expansión de las ETC o de la instrumentación de alguna modalidad alternativa, que permita incrementar el tiempo pedagógico que reciben los niños de contexto sociocultural más desfavorable, resulta necesario considerar el déficit o la sub representación

que presenta Montevideo dentro de la matrícula actual de ETC. Al año 2002, sólo el 23% de las ETC correspondía a Montevideo, donde se concentra aproximadamente el 40% de la población infantil del país, y donde se observa un incremento significativo de la pobreza entre los niños de 6 a 11 años de edad, así como una preocupante expansión del fenómeno de los asentamientos irregulares.

Uno de los aspectos clave a analizar con relación a las ETC refiere a los desempeños que logran sus alumnos. El porcentaje de alumnos que logran rendimientos suficientes en matemática y lenguaje es superior en las ETC que en las escuelas comunes, controlando por el contexto sociocultural de los establecimientos. Asimismo, la evolución en los rendimientos de los alumnos de las ETC entre las tres pruebas de aprendizaje realizadas refuerza la conclusión sobre la efectividad del modelo (Cuadro 8).

Cuadro 8 Alumnos de ETC que obtuvieron rendimientos suficientes en las pruebas de aprendizaje de 1996, 1999 y 2002 en Lenguaje y Matemática, según contexto sociocultural de la escuela. En porcentajes			
Contexto	1996	1999	2002
Lenguaje			
Medio	65,7	66,5	65,5
Desfavorable	55,7	58,9	71,6
Muy desfavorable	45,1	51,4	62,9
Matemática			
Medio	33,3	60,2	50,6
Desfavorable	27,5	41,7	53,9
Muy desfavorable	19,2	32,6	49,1
Fuente: MECAEP (2003)			

Como se puede apreciar en el Cuadro 8 la proporción de alumnos que obtuvieron rendimientos suficientes en matemática en contexto muy desfavorable es dos veces y media mayor en 2002 que en 1996, revelando el impacto que este modelo tiene en los contextos más críticos.

A pesar del esfuerzo realizado en los últimos años por expandir la educación de tiempo completo, los niveles de cobertura sobre la población de niños escolarizados que pertenecen a segmentos en situación socioeconómica de vulnerabilidad son considerados, en términos generales, insuficientes. Teniendo en cuenta que el 56,5% de los niños de 6 a 12 años vive bajo a línea de pobreza (INE 2004), que el 98,6% de todos los niños en esta franja etárea asiste a centros de enseñanza, y que el 85% de la matrícula corresponde a establecimientos públicos, podríamos estimar que más del 60% de los niños de 6 a 12 años que asisten a establecimientos de ANEP viven bajo la LP. Desde luego, una población de tal magnitud no podría ser concebida como población objetivo de una política de corte compensatorio. Plantear cubrir a las dos terceras partes de la población que asiste a escuelas públicas con educación de tiempo completo se aproximaría más a una política de corte universal, que a una política de “discriminación positiva”.

Por otro lado, si consideramos que la tasa promedio de repetición de primer a sexto año se ubica en el entorno del 10% y que la matrícula global del CEP (Educación Primaria e Inicial) llegó en el 2002 a más de 400 mil alumnos, entonces, la cobertura actual de las ETC ronda el 50% de los niños que en un año repiten en alguno de los grados escolares.

Más allá de la evaluación que las autoridades del sistema educativo y los especialistas consultados hacen acerca del modelo y la sostenibilidad económica de las ETC, existe un claro consenso con respecto a los logros que este modelo ha generado y a la necesidad de incrementar el tiempo pedagógico y desplegar políticas compensatorias para un número significativamente mayor al cubierto en el presente.

Otra expresión de las políticas de asistencia que brinda ANEP en el subsistema primaria es el Programa de Alimentación Escolar. En los últimos años (en particular, entre los años 2000 y 2003) se advierte un pronunciado aumento del número de niños atendidos por el sistema: de 174 a 221 mil niños aproximadamente y del 43 al 54% de la matrícula. Este valor podría constituir un indicador aproximado de la población escolar en situación de pobreza. Cubrir a la mitad de esta población con políticas de corte compensatorio –entre otras la educación de tiempo completo– implicaría, por ejemplo, quintuplicar la matrícula de ETC.

Como ya se ha señalado, las actuales autoridades de ANEP introdujeron al asumir algunas nuevas líneas de acción, en el marco de la reforma que se venía desarrollando desde 1995. En esta dirección, una de las líneas más destacadas por las principales autoridades del CODICEN en las entrevistas realizadas fue la del Programa de Inmersión Parcial en Inglés. A modo de ejemplo, rescatamos el siguiente pasaje de una de las entrevistas que fuera realizada en el marco de esta consultoría:

"Creo que esta línea de trabajo (los programas de inmersión parcial en segundas lenguas) hay que desarrollarla. Hoy en esas cuarenta y pico de escuelas están los niños más jóvenes del país, accediendo a una herramienta que cuando salgan del Sistema Educativo va a ser absolutamente fundamental. Por lo tanto, creo que dictamina en la misma línea, incorporar de sistema de enseñanza bilingüe en forma permanente como integrante del MECAEP III."

En los últimos tres años se produjo una expansión significativa del programa: se quintuplicó el número de escuelas comprendidas en el mismo y se multiplicó por nueve el número de docentes y alumnos. Sin embargo, sigue siendo por su magnitud un programa de carácter experimental con una muy baja cobertura global: 1% de las escuelas y 0,4% de la matrícula total.

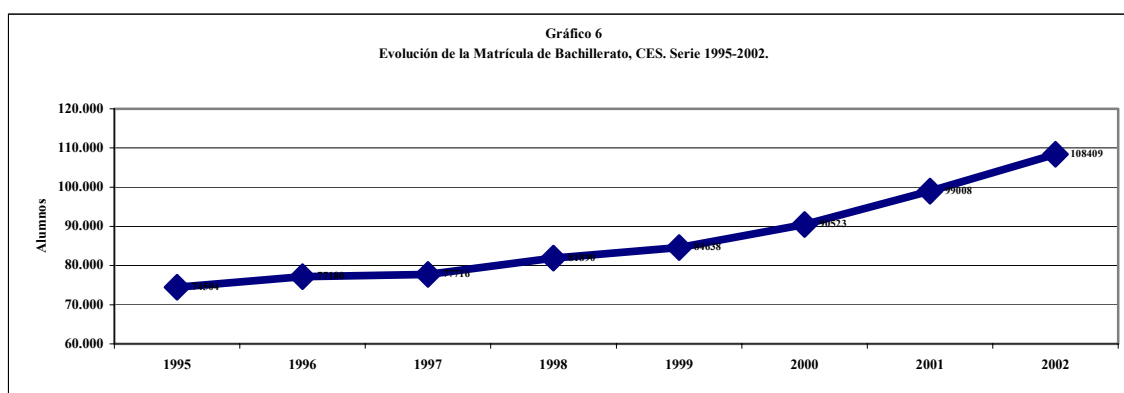
3. Educación Media

3.1. Acceso y cobertura

Como ya hemos señalado uno de los rasgos de la evolución del sistema educativo en los últimos años ha sido la acelerada expansión de la matrícula de educación media en todos los estratos socioeconómicos. Sin embargo, como podemos ver en el Cuadro 9, en el transcurso de la pasada década el ritmo del crecimiento fue mayor entre los adolescentes de ingresos medios o altos, que entre los pertenecientes al 40% de hogares de menores ingresos: mientras que en el primer grupo la cobertura pasó de una base 100 en 1991/1992 a 107.6 en 2000/2001, en el segundo grupo el incremento fue de 100 a 104.5 manifestando una evolución negativa en términos de equidad social en el acceso a la educación.

Cuadro 9 Adolescentes de 14 a 17 años residentes en áreas urbanas según quintiles de ingreso per cápita del hogar y asistencia a centros de enseñanza. Bienes seleccionados entre 1991 y 2001. En porcentajes			
	1991-1992	1996-1997	2000-2001
Quintiles 1 y 2	100	100	100
Estudian	68,4	65,2	71,5
No estudian	31,6	34,8	28,5
Quintiles 3 a 5	100	100	100
Estudian	85,1	86,7	91,6
No estudian	14,9	13,3	8,4
Inequidad en el acceso: relación entre el porcentaje que no asiste en los quintiles 1 y 2, y los que no lo hacen en los quintiles 3 al 5.	2,1	2,6	3,4
Fuente: UNICEF–Uruguay (2003)			

El incremento de la matrícula de Educación Media se ha producido especialmente en el Segundo Ciclo o Bachillerato, registrándose un salto entre 2000 y 2002 de 19,8%; por cada 100 alumnos que atendía la educación pública en este nivel al año 2000, se incorporaron en los dos siguientes años 20 nuevos alumnos (Gráfico 6).

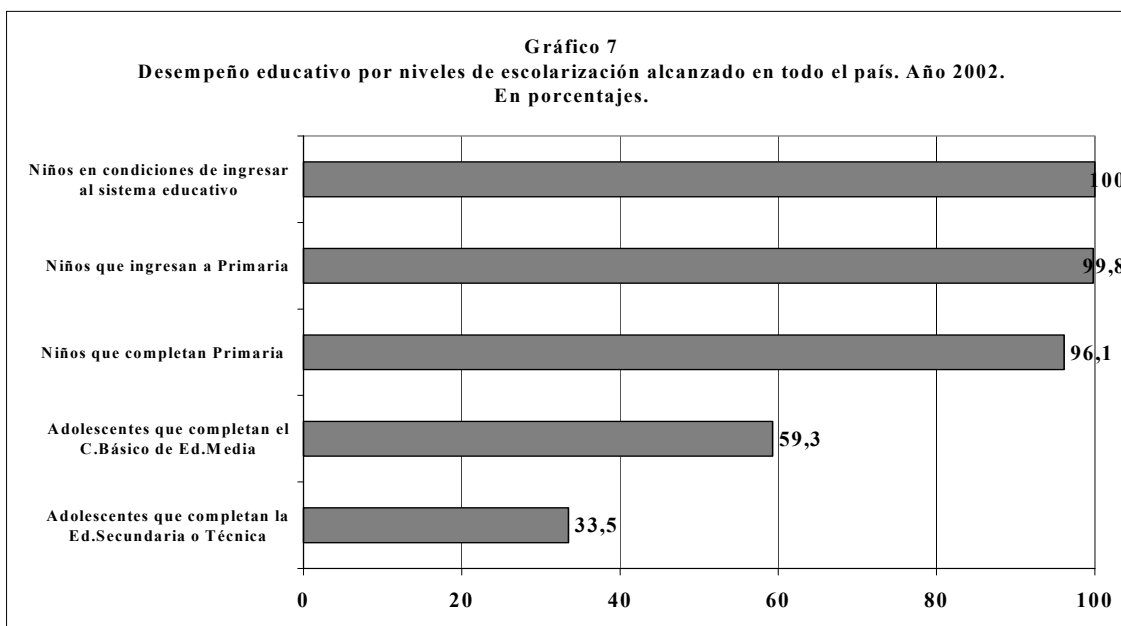


Fuente: Área de estadística y Análisis de la Gcia. Gral. de Prog. y Pres. en base a datos brindados por el Programa MEMFOD.

Este crecimiento matricular sostenido plantea algunos desafíos que el sistema educativo deberá enfrentar en corto plazo. En la medida que el 59,4%⁴ de los niños de todo el país (urbano y rural) que ingresan al sistema educativo logran terminar el Ciclo Básico de Educación Media (porcentaje que seguramente se incrementará en los años próximos, habida cuenta del descenso de las tasas de deserción en este nivel generado por la reforma curricular de 1996), en el futuro cercano asistiremos a una masificación del alumnado en el último tramo de la Educación Secundaria y, por lo tanto, a una transformación de su perfil sociocultural, lo que

⁴ Elaboración propia en base a datos de NNUU – Uruguay (2004), UNICEF (2004) y CEPAL (2003) con base en la ECH del INE y la “Encuesta a población rural y de localidades menores” del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (OPYPA) realizada en 1999.

obligará al sistema a redefinir sus contenidos curriculares y estrategias pedagógicas, y a incorporar aportes extra educativos.



Fuente: Memfod: 2002

3.2. Calidad de los aprendizajes

De igual forma que en la educación básica, los resultados de las pruebas estandarizadas de aprendizaje permiten apreciar objetivamente la calidad educativa, entendida como resultados. En este sentido, el panorama que surgía de la prueba censal de 1999 era preocupante. Los datos presentados en el Cuadro 10 muestran que en las áreas de matemática y ciencias experimentales prácticamente la mitad de los estudiantes censados no lograban alcanzar rendimientos satisfactorios (puntaje medio-alto o alto).

Cuadro 10								
Rendimiento global en la Evaluación Censal por Áreas de Conocimiento según tramos de puntaje. Año 1999. En porcentajes								
Tramos de puntaje	Área de Conocimiento							
	Matemática		Idioma Español		Ciencias experimentales		Ciencias sociales	
	Puntaje	Porcent. Alumnos	Puntaje	Porcent. Alumnos	Puntaje	Porcent. Alumnos	Puntaje	Porcent. Alumnos
Bajo	0 a 7	3,5	0 a 5	1,9	0 a 8	2,2	0 a 8	0,8
Medio bajo	8 a 15	40,2	6 a 12	37,3	9 a 18	45,6	9 a 18	19,9
Medio alto	16 a 23	43,6	13 a 19	52,8	19 a 28	47,8	19 a 28	54,4
Alto	24 a 31	12,7	20 a 25	8,0	29 a 36	4,4	29 a 36	24,9
Total		100		100		100		100
Fuente: MESyFOD (1999)								

Por otra parte, existe una clara diferencia entre los liceos privados (20,4%), los públicos (47%) y los establecimientos de educación técnico-profesional (68,8%). Desde luego estas diferencias obedecen fundamentalmente al capital sociocultural de las familias de los estudiantes. Esta relación se constata claramente cuando se discriminan los resultados por el contexto sociocultural de los centros educativos (MESyFOD: 1999; MEMFOD: 2000).

En lo que hace al Ciclo Superior de Educación Media, los estudios realizados en los últimos años por MEMFOD, permiten concluir que los problemas de calidad de aprendizajes no se circunscriben solamente al primer tramo de la enseñanza media. En particular, sobresale la crítica situación en matemática: en ninguna de las tres orientaciones de 5° grado de Bachillerato de Secundaria (humanística, científica o biológica) la proporción de aprobación superó el 50%; de hecho, en la orientación humanística sólo uno de cada tres logra aprobar la asignatura (Cuadro 11).

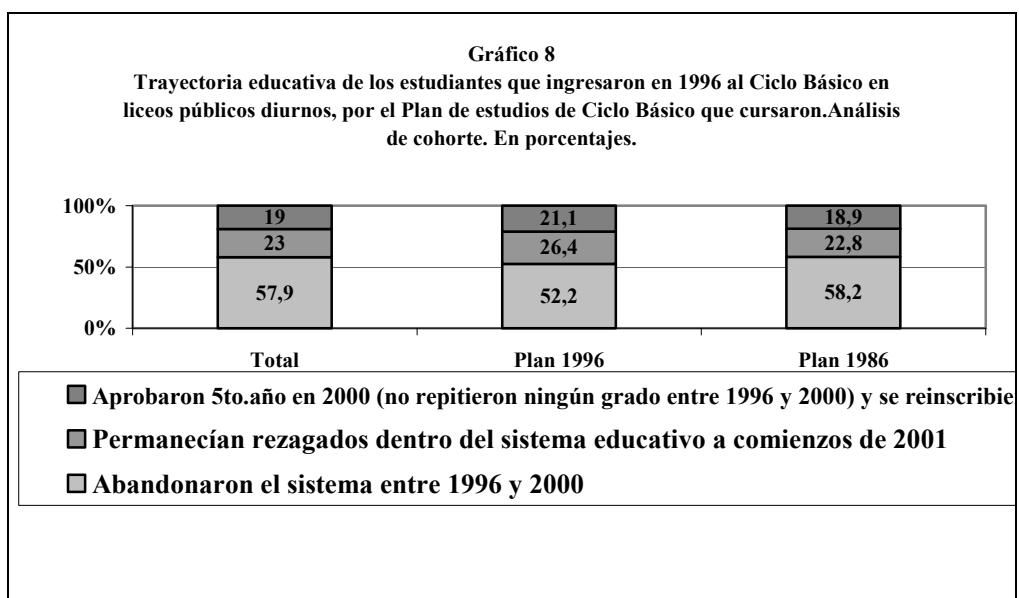
Cuadro 11				
Tasa de aprobación promedio en centros educativos en exámenes de quinto año liceal, por orientación, asignatura relevada y región geográfica. Período noviembre-diciembre de 2000. En porcentajes				
			Tasa (%) de aprobación promedio en los establecimientos	
Grado	Orientación	Asignatura relevada	Montevideo	Interior urbano
5°	Humanística	Historia	51	56
5°	Humanística	Literatura	68	58
5°	Humanística	Filosofía	63	57
5°	Humanística	Matemática	34	38
5°	Científica	Matemática A	41	44
5°	Científica	Matemática B	45	43
5°	Científica	Física	47	55
5°	Biológica	Biología	58	63
5°	Biológica	Física	35	44
5°	Biológica	Química	53	53
5°	Biológica	Matemática	46	45
Fuente: ANEP – Comisión y Secretaría Técnica para la Transformación de la Educación Media Superior (2002 b)				

Si bien el desempeño de los estudiantes mejora levemente en 6° grado (lo cual entre otras razones podría ser atribuido a que entre 5° y 6° grado sigue operando el “filtro” de la matrícula), los resultados generales distan de ser satisfactorios, en particular en matemática y ciencias experimentales. En promedio los estudiantes de Montevideo que aprueban las distintas asignaturas de matemática en las diversas orientaciones no superan la mitad del total del alumnado (49,9%), en tanto que en los liceos del interior llega a 58,8%.

Otra forma de aproximarse al fenómeno de la calidad es a través de las tasas de egreso, ya que así resulta posible analizar la evolución en el tiempo del sistema. Si bien el incremento de la cobertura en la Educación Media constituye un hecho sumamente positivo, que da cuenta de la eficacia de algunas de las políticas desarrolladas en los últimos años (por ejemplo, la reforma curricular del Ciclo Básico, la diversificación de la oferta de enseñanza técnica, etc.), no debemos olvidar que el sistema educativo uruguayo presenta elevadas tasas de deserción –o lo que es lo mismo, bajas tasas de egreso– que lo ubican en los últimos puestos de la región. En

esta dirección, es posible estimar para todo el país la tasa de egreso de la Educación Media completa en 33,5%. Como muestra el gráfico 8, prácticamente seis de cada diez estudiantes que ingresaron en primer grado de liceo en 1996 abandonaron el sistema en los siguientes cuatro años, al tiempo que sólo el 19% logró aprobar los primeros cinco grados al término del 2000 e inscribirse en el sexto grado al año siguiente.

En suma, sólo uno de cada cinco alumnos logra llegar a quinto año de liceo en “tiempo y forma”, lo cual revela que la proporción de estudiantes que logran niveles de aprendizajes satisfactorios o suficientes –medidos a través del indicador administrativo de la repetición– es minoritaria. En todo caso, surge como un dato alentador el mejor desempeño del nuevo currículum de Ciclo Básico en comparación con el Plan 1986 en términos de capacidad de retención de los alumnos y de promoción en tiempo y forma.



Fuente: Programa MEMFOD en base al CES.

Los estudios de seguimiento de cohortes realizados por MEMFOD permiten extraer las siguientes conclusiones:

- El porcentaje de adolescentes que no ingresan a la Educación Media porque no logran egresar del ciclo primaria ha ido disminuyendo sistemáticamente.
- El porcentaje de adolescentes que habiendo terminado la educación primaria no llegan a inscribirse en el CB también ha ido disminuyendo en los últimos años.
- La tasa de egreso del Ciclo Básico de Educación Media (que completa el ciclo de educación obligatoria por mandato legal) ha ido creciendo, aunque muy levemente, en los últimos años, llegando al 60,8% entre los jóvenes de 19 a 21 años, que tenían entre 13 y 15 años respectivamente en 1995 cuando se inició la reforma educativa.⁵

⁵ La tasa de egreso del CB presentada en el Gráfico 8 es levemente inferior (59,3%) ya que incluye a la población residente en localidades menores y rurales. La tasa a la que llega MEMFOD a través de este estudio de cohortes solamente es representativa de la población residente en las localidades de más de 5.000 habitantes, es decir, del 80% aproximadamente de la población del país.

Otro aspecto a considerar en la evaluación de la eficacia y la eficiencia interna del sistema es la evolución reciente del promedio de años de residencia en el Ciclo Básico de los estudiantes para egresar del nivel. Excluyendo del análisis el dato de la cohorte más joven, ya que aún muchos de sus integrantes se hallan en el CB, debemos concluir que si bien la tasa de egreso del CB ha aumentado levemente entre generaciones el tiempo de residencia prácticamente no ha variado, incluso ha crecido en forma leve (Cuadro 12). Este indicador no implica necesariamente una ineficiencia del sistema, sino que puede ser leído como una externalidad de la mayor capacidad de retención que el sistema viene logrando.

Cuadro 12 Adolescentes y jóvenes entre 12 y 29 años de edad que completaron el Ciclo Básico de Educación Media, residentes en áreas urbanas, por año de ingreso a la Educación primaria (cohortes) y según el tiempo requerido para completar el ciclo. En porcentajes					
Años de residencia necesarios para completar el Ciclo Básico	1978-1981 (Jóvenes de entre 29 y 26 años de edad)	1982-1985 (Jóvenes de entre 25 y 22 años de edad)	1986-1988 (Jóvenes de entre 21 y 19 años de edad)	1989-1991 (adolescentes de entre 18 y 16 años de edad)	1992-1995 (adolescentes de entre 15 y 12 años de edad) (*)
3	87,7	86,6	83,1	85,1	97,3
4	9,7	11,7	14,9	11,0	2,7
5 o más	2,6	1,7	2,0	3,9	0
Total (**)	100	100	100	100	100
Promedio	3,15	3,15	3,19	3,19	3,03
Fuente: Programa MEMFOD (2004 No XI), en base a Módulo de Educación de la Encuesta Continua de Hogares del INE, 2001. Notas: (*) El dato correspondiente a esta cohorte es preliminar, ya que una proporción significativa de sus integrantes se encuentra aún cursando dicho ciclo educativo; (**) los totales pueden no sumar 100 por efecto de redondeo.					

Los siguientes dos cuadros muestran la evolución de los niveles de egreso de la Educación Media Superior y del promedio de años de residencia en el sistema para completar el nivel. Al igual que con los datos del Ciclo Básico, si bien la evolución reciente muestra algunos signos alentadores, en términos generales no se aprecian cambios significativos. En esta dirección, los datos presentados en el Cuadro 13 permiten arribar a las siguientes conclusiones:

- La tasa de egreso del Ciclo Superior de Educación Secundaria no ha variado en los últimos años. Si comparamos a las dos cohortes mayores (jóvenes entre 29 y 26 años de edad, o entre 25 y 22) constatamos que la tasa se ha mantenido estable en 31%. El hecho de que en la tercera cohorte la tasa sea menor (25,1%) se explica porque muchos de los jóvenes que la integran seguramente egresaron luego de los 21 años de edad. Estos datos refuerzan la conclusión ya presentada con respecto al bajo nivel de egreso del ciclo de educación media completo: sólo una tercera parte;
- Si se comparan las tres cohortes mayores se podrá apreciar que el porcentaje de jóvenes que no llegan a ingresar al Ciclo Superior de Secundaria por distintas razones (porque aún cursa ciclos inferiores, porque desertó durante o al término de los mismos o porque habiendo egresado del CB no ingresó al Ciclo Superior), se ha mantenido estable: 47,4, 47,8 y 46,7%, respectivamente;
- Considerando que entre los jóvenes que tenían entre 19 y 21 años en el 2001 había una cuarta parte que ya había egresado del nivel, y que aún permanecían en el mismo casi un 15%, cabría esperar que la tasa de egreso en esta cohorte sea al término de unos años levemente mayor a la de las dos cohortes mayores (30,9 y 31% respectivamente).

Cuadro 13 Adolescentes y jóvenes entre 12 y 29 años de edad, residentes en áreas urbanas, por año de ingreso a la Educación primaria (cohortes) y según grado de avance en el Ciclo Superior de Educación Secundaria. En porcentajes. Año 2001.					
Trayectoria educativa	1978-1981 (Jóvenes de entre 29 y 26 años de edad)	1982-1985 (Jóvenes de entre 25 y 22 años de edad)	1986-1988 (Jóvenes de entre 21 y 19 años de edad)	1989-1991 (adolescentes de entre 18 y 16 años de edad)	1992-1995 (adolescentes de entre 15 y 12 años de edad) (*)
No ingresó porque abandonó Primaria sin culminar	3,6	2,2	2,5	2,2	1,7
No ingresó porque aún cursa Primaria	0	0	0,1	0,5	20,6
No ingresó porque abandonó el CB sin culminar	18,1	23,6	21,1	17,3	4,7
No ingresó porque aún cursa el CB	1,5	2,0	6,8	21,0	57,5
Culminó el CB pero no ingresó al Ciclo Superior (**)	24,2	20,0	16,2	15,5	12,0
Ingresó en el Ciclo Superior y abandonó sin culminar	19,6	16,7	13,4	12,2	2,2
Aún permanece en el Ciclo Superior	2,1	4,5	14,7	28,8	1,3
Culminó el Ciclo Superior	30,9	31,0	25,1	2,4	0
Total (***)	100	100	100	100	100
Fuente: Programa MEMFOD (2004 No XI), en base a Módulo de Educación de la Encuesta Continua de Hogares del INE, 2001. Notas: (*) El dato correspondiente a esta cohorte es preliminar, ya que una proporción significativa de sus integrantes se encuentra aún cursando dicho ciclo educativo; (**) Un 1,8% del total de entrevistados cursaba al 2001 o había cursado antes FPB sin haber ingresado al CB; (***) Los totales pueden no sumar 100 por efecto de redondeo.					

En síntesis, la comparación entre cohortes no evidencia una tendencia clara y sostenida al incremento de las tasas de egreso del Ciclo Superior de Educación Media.

De la información analizada hasta el momento surge un panorama preocupante, más allá de algunas tendencias positivas. En términos generales, cabe decir que las tasas de egreso en Educación Media siguen siendo bajas, a pesar de las acciones desarrolladas en los últimos nueve años. Al presente sólo el 60% de los alumnos que ingresan a primer año de escuela, ya sea en establecimientos públicos o privados, van a lograr egresar del CB, cumpliendo con el mandato legal de 1973. Finalmente, sólo el 34% logrará egresar del Ciclo Superior de Educación Media, en muchos casos con varios años de rezago.

4. Las estrategias de reforma en la educación media implementadas con apoyo del BID (2000-2003)

4.1. La consolidación del Ciclo Básico

4.1.1 La expansión del Plan 1996

En los últimos cuatro años uno de los objetivos principales de la reforma en la Educación Media fue la consolidación del Ciclo Básico, apostando a varias líneas de acción complementaria: en primer término, la expansión y, al mismo tiempo, la revisión del Plan 1996 de CB; en segundo término, la profundización del programa de 7º, 8º y 9º grado en escuelas rurales; finalmente, el fortalecimiento de los centros de CB, mediante los proyectos de mejoramiento pedagógico (PREL) y los proyectos de mejoramiento institucional, entre otras iniciativas a destacar. Más allá de estos esfuerzos, lograr la universalización del egreso de 10 años de educación formal es un objetivo aún lejano.

En el actual período de gobierno las autoridades de ANEP siguieron avanzando en la expansión de la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media (Plan 1996). Si bien la reforma curricular ha merecido cuestionamientos de diversa índole entre las propias autoridades del sistema educativo, en los últimos años el aumento de la matrícula del Plan 1996 ha sido constante y significativo. Entre 2000 y 2002 la matrícula del Plan 1996 creció en 32.570 alumnos, alcanzado en la actualidad a más de las dos terceras partes de la matrícula.

Cuadro 14							
Evolución del la matrícula del Ciclo Básico por Plan de Estudios. Serie 1996-2002							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Plan 86	116.517	114.545	112.246	91.130	79.384	66.789	56.551
Plan 96	2.197	6.835	13.049	34.165	57.487	75.313	90.057
Plan 86	98,15	94,37	89,59	72,73	58,00	47,00	38,57
Plan 96	1,85	5,63	10,41	27,27	42,00	53,00	61,43
Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Gcia. Gral de Prog. y Pres. de CODICEN en base a datos brindados por el Departamento de Estadísticas del CES. Nota: Los datos refieren al total de los Alumnos Matriculados, tanto en Liceos Públicos Como Privados							

Más allá de que este crecimiento estaría dando cuenta del firme compromiso de las autoridades de la enseñanza con respecto a la universalización del Plan 1996, algunos informantes calificados han cuestionado ciertas decisiones administrativas que a su juicio habrían afectado la naturaleza de esta reforma curricular. En particular, la fragmentación de los “paquetes horarios” para los profesores, que apuntaban a concentrar a los docentes en el centro educativo, buscando abandonar la figura del “profesor ómnibus”.

Si bien los factores que determinan este bajo nivel de egreso son variados (de origen socioeconómico –por ejemplo, la temprana inserción en el mercado laboral de muchos adolescentes–, educativo –el fracaso escolar acumulado, o los déficit de oferta en el interior rural– o institucional), es posible identificar algunas variables sobre las cuales actuar. En esta dirección, las acciones emprendidas en el actual período estarían respondiendo, a un diagnóstico relativamente exhaustivo acerca de los determinantes de la deserción temprana en el primer ciclo de educación media. Precisamente, uno de los factores que explica los déficit que aún persisten en el acceso a la educación media es la dificultad de los adolescentes residentes en áreas rurales o localidades menores para acceder a la oferta tradicional.

El Programa MEMFOD se planteó en el actual período seguir apuntalando la diversificación de la oferta, apuntando a alcanzar a jóvenes que no acceden al CB o retener a aquellos que presentan una alta probabilidad de desertar. La expansión del programa de 7°, 8° y 9° grado en escuelas rurales, iniciado en 1999, ha avanzado en esta dirección.

4.1.2 La expansión de 7°, 8° y 9° grado en escuelas rurales

Al analizar la situación de la educación en el medio rural, uno de los primeros fenómenos que aparecen es la retracción de la matrícula de las escuelas rurales. Entre los años 1985 y 2000 la matrícula se redujo en más de 20.000 alumnos, lo que supuso una disminución de casi el 60% (Cuadro 15).

Cuadro 15		
Alumnos en escuelas rurales (Ciclo Primario). 1985-1999		
Año	Alumnos	Indice Base 1985 = 100
1985	37947	100
1990	32757	86,3
1995	28934	76,2
1996	28946	76,3
1997	25191	66,4
1998	21926	57,8
1999	20964	55,2
2000	16105	42,4

Fuente: Programa MEMFOD: 2001

Si bien el vaciamiento poblacional en las áreas rurales y en las localidades menores –de naturaleza estructural– es insoslayable y, en el corto plazo, de difícil reversión, resulta necesario atender el problema de las dificultades de acceso de los adolescentes y los jóvenes en ese medio a la educación postprimaria. En esta dirección, ANEP inició en 1999 el programa de 7°, 8° y 9° en escuelas rurales, como alternativa al CB de Educación Media convencional, apuntando a captar una demanda insatisfecha.

Al año 2003 la matrícula de 7°, 8° y 9° grados en escuelas rurales ascendía a 1771 alumnos. Si se considera que en las localidades menores de 5.000 habitantes residen aproximadamente 33.000 adolescentes de 12 a 14 años (INE: 2004), y que de éstos –también en forma aproximada– de acuerdo a los datos de MGAP-OPYPA (2000) el 55% no asiste a centros de enseñanza, entonces, habría 18.200 adolescentes a escolarizar, lo que estaría marcando que el sistema educativo se encuentra aún muy lejos de cubrir la demanda insatisfecha en este medio.

Uno de los aspectos que más se ha destacado de este programa es su capacidad para retener a los alumnos del medio rural. De cada 100 alumnos que se inscriben en 7° grado de Escuelas Rurales 76 se inscriben en 9° a los dos años siguientes, es decir, sin haber repetido. La capacidad de retención de esta experiencia supera claramente a la del CB de Educación Media, incluso la del Plan 1996. Por cierto, estas conclusiones deberían ser matizada en tanto seguramente existan claras diferencias entre los medios urbano y rural con respecto a los factores sociales, económicos, culturales e institucionales que determinan el fenómeno de la deserción y la repetición.

Por otra parte, el Programa de 7º, 8º y 9º grado rural exhibe cierto potencial para mejorar el rendimiento de los alumnos. La comparación entre los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de lengua en los años 1999 y 2000 permite extraer dos conclusiones: en primer término, los resultados generales son relativamente buenos (77,4% en 1999 y 81,7% en 2000, sumando rendimientos “medio altos” y “altos”); en segundo lugar, se advierte una leve mejoría entre estos dos años (Cuadro 16). En matemática también se verifica una leve mejoría en los rendimientos entre un año y otro. No obstante, los resultados globales distan de ser positivos, ya que solamente uno de cada cuatro estudiantes logran rendimientos “suficientes” (Cuadro 17). De cualquier forma, los datos presentados en el Cuadro 18 muestran que no existe una diferencia significativa entre los rendimientos en 2º año de CB de Educación Media y el equivalente 8º grado de las Escuelas Rurales. En este sentido, se podría afirmar que esta alternativa de expansión de la educación postprimaria en localidades pequeñas o rurales es válida y efectiva, ya que no implica ofrecer una educación de menor calidad a la impartida en el CB, al menos si consideramos los resultados de las pruebas de aprendizaje.

Cuadro 16 Evolución de los aprendizajes en lengua de los alumnos del Proyecto de 7º, 8º y 9º grado de escuelas rurales (seguimiento de cohorte). En porcentajes		
Tramos de puntaje	Alumnos de séptimo año en 1999	Alumnos de octavo año en 2000
Bajo	0	0
Medio Bajo	22,5	18,3
Medio Alto	67,6	69,6
Alto	9,8	12,1
Total	100	100

Cuadro 17 Resultados comparados de las pruebas de aprendizaje en Matemática aplicadas a séptimo grado. Años 1999 y 2000. En porcentajes.		
Tramos de puntaje	Resultados en 1999	Resultados en 2000
Insuficiencia	81	76
Suficiencia	19	24
Total	100	100

Cuadro 18 Resultados comparados de las pruebas de aprendizaje en Matemática aplicadas en segundo año del Ciclo Básico y octavo grado de escuelas rurales. Años 1998 y 2000. En porcentajes.		
Tramos de puntaje	Resultados de 2º año de CB en 1998	Resultados de octavo grado en 2000
Insuficiencia	88	92
Suficiencia	12	8
Total	100	100
Fuente: MEMFOD (2003 VII)		

4.2 La reforma de la Educación Media Superior

Hacia fines de 1999 se comienza a discutir en diversos ámbitos de ANEP (el CODICEN, el CES y el Programa MESyFOD) la necesidad de revisar la propuesta curricular del Segundo Ciclo de Educación Secundaria. Esta preocupación estuvo implícita, en buena medida, en la discusión sobre la reforma y en el proceso de seguimiento de la nueva currícula de CB. Asimismo, la introducción de los Bachilleratos Tecnológico en 1997 abrió un cauce a la reforma curricular del ciclo superior de secundaria.

Uno de los objetivos previstos por el Programa MEMFOD para el actual período señala: “... redefinir el carácter fuertemente selectivo del ciclo medio superior, ofreciendo oportunidades de aprendizaje relevantes y de calidad a los jóvenes, elevar la cobertura y reducir las tasas de deserción y repitencia.” A partir de este objetivo, se definieron tres estrategias: (i) “la creación

de consensos para abordar una agenda de reforma del Segundo Ciclo de la Enseñanza Media; (ii) la ejecución de acciones de mejoramiento de este ciclo educativo; y (iii) la elaboración e implementación de un nuevo currículum.” (MEMFOD 2002)

Con el propósito de reformar la Educación Media Superior el CODICEN constituyó la Comisión para la Transformación de la Educación Media Superior (TEMS), a quien le asignó el liderazgo del proceso de reflexión sobre los cambios a realizar, construcción de acuerdos, diseño curricular, seguimiento de su ejecución y, finalmente, evaluación de los resultados.

Desde el año 2002 ANEP ha venido desarrollando, a través del Programa MEMFOD, diversas acciones tendientes al mejoramiento de la calidad de la EMS. Más específicamente, se conformaron en los liceos Espacios de Recursos Múltiples para el Aprendizaje (ERMA), buscando mejorar la capacidad de los centros, mediante la dotación de recursos didácticos y la capacitación. Durante el 2003 fueron 10 liceos y 6 establecimientos de Educación Técnico-Profesional los beneficiarios de este programa de mejoramiento de la calidad educativa. La otra línea de acción principal impulsada en este campo fue la de la reforma curricular de la EMS. En el transcurso del año 2002 la TEMS coordinó el proceso de reflexión y construcción de consensos sobre la reforma curricular. En el 2002 el CODICEN aprobó el programa de primer año de la nueva propuesta.

La nueva propuesta se comienza a aplicar en 2003 en 11 liceos y 6 escuelas técnicas. Esta reforma curricular constituye, en gran medida, una natural continuación de la reforma operada en el CB con el Plan 1996: la ruptura con el enfoque asignaturista; la apuesta a la enseñanza en áreas de conocimiento; la búsqueda de la formación de los estudiantes en competencias; el incremento del tiempo pedagógico; el fortalecimiento del centro educativo.

El 21 de agosto de 2003 el CODICEN aprobó el diseño curricular de Segundo y Tercer Año de la nueva EMS, para comenzar su aplicación en el 2004. A comienzos de este año se comenzó a desarrollar la continuación de la propuesta en 11 liceos y 6 Escuelas Técnicas. El segundo año del nuevo currículum abre nuevas orientaciones, que buscan dar cuenta de los intereses de los adolescentes, así como de las nuevas áreas de conocimiento y ejercicio profesional que se han ido consolidando en los últimos años: (a) Ciencias de la Vida y la Salud; (b) Científico-Matemático; (c) Ciencias Sociales; (d) Artes y Comunicación; (e) Lenguas. En los dos últimos años de este nuevo currículum existe un “Espacio de equivalencia” que “mantiene la identidad de las asignaturas en todas las orientaciones”. Asimismo, aparece un “Espacio específico” que “está integrado por aquellos saberes que identifican la orientación elegida”. Finalmente, se introduce un “espacio optativo” como “ámbito de profundización en la propia orientación o de complementariedad a través de saberes no directamente vinculados a la orientación elegida.” (MEMFOD: 2003) La reforma diseñada por la TEMS procura un perfil de egreso polivalente, abandonando la vieja tradición propedéutica o preuniversitaria de los Bachilleratos de Secundaria.

Cuadro 19			
Docentes del Plan Experimental (2003) de acuerdo a su evaluación sobre distintos aspectos del nuevo programa. Año 2003. En porcentajes			
Adecuación del nuevo programa al nivel de primer año de Bachillerato			
	Total	Liceos	Escuelas Técnicas
Muy apropiado	45,5	50,5	39,0
Más apropiado que inapropiado	49,5	45,0	55,3
Más inapropiado que apropiado	3,6	3,2	4,1
Muy inapropiado	1,4	1,3	1,6
Adecuación del nuevo programa a los avances de la disciplina			
	Total	Liceos	Escuelas Técnicas
Muy apropiado	40,3	43,2	36,7
Más apropiado que inapropiado	53,4	50,7	56,6
Más inapropiado que apropiado	4,9	6,4	4,2
Muy inapropiado	1,5	0,7	2,5
Adecuación del nuevo programa a los intereses de los alumnos			
	Total	Liceos	Escuelas Técnicas
Muy apropiado	34,8	39,6	28,9
Más apropiado que inapropiado	53,0	51,0	55,4
Más inapropiado que apropiado	1,7	8,7	13,2
Muy inapropiado	1,5	0,7	2,5
Fuente: TEMS (2004)			

El balance general que se puede hacer respecto de esta línea de innovación, considerada una de las centrales dentro de la reforma de la educación media en el actual período, podría ser resumido del siguiente modo:

- La estrategia “incrementalista” que aplicaron las autoridades en el proceso de reforma de la EMS determinó –al menos en comparación con la reforma del CB impulsada en la anterior administración– que los conflictos fuesen relativamente menores;
- Precisamente por esta razón (la consulta a todos los actores involucrados, la búsqueda de consensos, etc.) el proceso de reforma tuvo un ritmo de concreción claramente menor al de la transformación del CB en el período 1996-1999.
- El hecho de que la reforma haya alcanzado en el 2003 a una población estudiantil en el entorno de los 4.000 estudiantes (aproximadamente el 3,7% de la matrícula total de Bachillerato) la define como experiencia piloto, quedando en manos del próximo gobierno de la educación su concreción o revisión.

**Capítulo II:
Proyecciones de la
Educación Técnica
en Uruguay**

1. Objetivos de la Educación Técnica en el Uruguay

A lo largo de los 125 años de existencia, la Escuela de Artes y Oficios, creada en 1879 para atender los problemas de vagancia y delincuencia, se transformó en Escuela Industrial, luego en Universidad del Trabajo del Uruguay y finalmente en Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). Estos cambios de nombre respondieron también a los distintos espacios institucionales que la sociedad uruguaya le ha dado a la educación técnica.

En el documento del CETP “Proyecto de Presupuesto 2000-2005. Lineamientos de política en educación tecnológica” se redefine los objetivos de la educación técnica considerándola como clave capaz de contribuir al desarrollo económico y social del país, por ser ésta un instrumento facilitador para la universalización de la educación media básica y la inserción laboral de los jóvenes. Asimismo, reivindica el espacio de la educación técnica y tecnológica como formación superior y el rol articulador que debe cumplir ante las Universidades del país.

2. Demanda y oferta de la Educación Técnica

El número de inscriptos en cada nivel educativo puede considerarse un indicador de la demanda de educación. En el cuadro que sigue se presenta la evolución de la matrícula en los diferentes subsistemas.

Cuadro 20				
Matrícula de los distintos subsistemas según años. 1994-2002				
AÑO	ENSEÑANZA PRIMARIA		SECUNDARIA Diurna	CETP ⁶
	Pre-Primaria	Primaria		
1994	68.999	337.889	184.083	61.521
1995	69.464	341.197	183.470	61.881
1996	75.580	345.573	188.055	59.964
1997	86.325	348.195	192.399	58.246
1998	94.681	349.452	194.459	54.960
1999	99.999	349.647	201.590	54.241
2000	108.396	351.525	210.208	59.716
2001	105.797	349.549	216.492	61.327
2002	106.223	353.826	224.559	63.676
Fuente: Anuario Estadístico del INE, Ministerio de Educación y Cultura.				

Mientras que la matrícula de educación inicial tuvo un crecimiento explosivo en el período 1995-2002 y las matrículas de primaria y secundaria tuvieron crecimientos más moderados, la matrícula del CETP se redujo significativamente hasta 1999 para empezar a crecer en forma sostenida a partir del año 2000. El crecimiento de las inscripciones es aún más pronunciado en 2003 y 2004. En 2003 la matrícula fue de 68.779 alumnos y se estima que en el año 2004 se sobrepasó la cifra de 70.000.

⁶ Mientras que la matrícula de Primaria y Secundaria incluye la enseñanza pública y la enseñanza privada, en el caso de la Educación Técnica las estadísticas oficiales sólo dan cuenta de la matrícula en la enseñanza pública.

Aunque el fuerte descenso de la inscripción en el CETP entre 1997 y 1998 se explica más bien por un “sinceramiento” de la matrícula consecuencia de la informatización del Programa de “Bedelías Escolares”, es un hecho que el número de alumnos inscriptos descendió entre 1994 y 1999, y dicho descenso puede explicarse principalmente por la política de cambio de la oferta. La administración de entonces procuró una modernización y revisión de la oferta que redundó en una reducción de Cursos Móviles a partir de 1996, una modalidad de cursos de corta duración que se dictaban en localidades pequeñas donde no había establecimientos del CETP. Asimismo, el descenso adicional, y en todo caso, la falta de crecimiento en la matrícula del CETP, parecen explicarse por el escaso interés que despertaba en los jóvenes la oferta de cursos que proponía el CETP para entonces.

Del mismo modo, el efecto de cambio sustantivo de la oferta es la variable que mejor explica el retorno del crecimiento de la matrícula iniciado los años 2000. Principalmente considerando el constante crecimiento de los Bachilleratos Tecnológicos, a partir de su implementación (1997), la recomposición de la matrícula de la Formación Profesional Superior, la estabilización de la matrícula en el Ciclo Básico y la explosión de la matrícula a partir del 2001 de los Cursos Técnicos de nivel terciario.

Cuadro 21 Alumnos matriculados en la Educación Técnica por tipo de curso, según año. 1994-2003								
AÑO	TOTAL	CBT	BT	FPB	CT	FPS	OC	CTT
1994	61.521	18.694	1.143	15.986	10.512	10.317	4.869	----
1995	61.881	18.064	1.141	16.092	11.280	9.895	5.409	----
1996	59.964	16.680	596	18.331	11.997	9.055	3.305	----
1997	58.246	15.462	1.138	17.358	12.161	9.242	2.885	----
1998	54.960	14.292	1.819	16.625	11.391	7.407	3.426	----
1999	54.241	14.292	3.193	15.211	7.613	8.394	5.538	----
2000	59.716	14.700	5.142	17.856	6.363	9.564	5.808	283
2001	61.327	14.250	7.593	17.943	2.940	11.508	4.779	2.314
2002	63.676	14.578	9.906	17.654	1.696	10.910	6.368	2.564
2003	68.779	15.263	12.525	18.974	881	11.891	5.731	3.514
Fuente: Estadísticas de Planeamiento Educativo (CETP) Nota: CBT = Ciclo Básico Tecnológico; BT = Bachilleratos Tecnológicos; FPB = Formación Profesional Básica; CT = Cursos Técnicos; FPS = Formación Profesional Superior; OC = Otros cursos (incluye capacitación); CTT = Cursos Técnicos Terciarios								

Asimismo, la evolución de la matrícula de la educación técnica es un reflejo del nivel de actividad económica en el país y de las expectativas en cada uno de los sectores. Por ejemplo, el descenso de alumnado en las Escuelas Agrarias se corresponde con la crisis económica del sector que le afectó fuertemente hasta los primeros años del 2000. Del mismo modo el fuerte crecimiento de la matrícula en 2003 coincide con el período de auge en el ciclo de la producción agropecuaria. Asociaciones similares pueden realizarse para otros sectores de la actividad. Por otra parte, el Ciclo Básico Tecnológico que imparte el CETP es una alternativa para la educación obligatoria en el Uruguay, que corresponde a las edades 12 a 14. En cierta medida éste compite con el Ciclo Básico de Enseñanza Secundaria (CBS), que se imparte en instituciones públicas y privadas.

Cuadro 22 Población de 12 a 14 años estimada, matrícula del CBS (diurna) y CBT (en miles) y tasa bruta de matriculación en el CB					
AÑO	POBLACIÓN ESTIMADA	MATRÍCULA DEL CICLO BÁSICO			TBM
		CBS	CBT	TOTAL	
1994	156,4	109,5	18,7	128,2	82,0
1995	157,3	110,0	18,1	128,1	81,4
1996	158,1	113,4	16,7	130,1	82,3
1997	159,2	115,9	15,5	131,4	82,5
1998	160,2	118,5	14,3	132,8	82,9
1999	161,1	122,7	14,3	137,0	85,0
2000	160,9	127,2	14,7	141,9	88,2
2001	160,8	130,7	14,3	145,0	90,2
2002	161,3	133,1	14,6	147,7	91,6

Fuente: Elaboraciones propias y Anuario Estadístico del INE.

El cuadro nro.22 pone en evidencia un aumento sostenido de la tasa bruta de matriculación con un aumento de 10 puntos porcentuales entre 1994 y 2002. Sin embargo, en el mismo período el CBT perdió matrícula, de manera que el incremento de la TBM se explica exclusivamente por el aumento de la matrícula del CBS (que más que compensó la caída en el CBT).

De la situación descrita surgen cuando menos tres interrogantes: a) ¿Qué es lo que determina la evolución de la matrícula del CETP?; b) ¿La matrícula del CETP refleja verdaderamente la demanda por educación técnica?; c) ¿Cuál es la tendencia esperada en la evolución de la matrícula por tipo de curso?

2.1 Las determinantes en la evolución de la matrícula del CETP

La matrícula del CETP y su composición interna están determinadas por varios factores. Entre ellos suelen mencionarse la distribución geográfica de los establecimientos, la oferta de cursos que cada año se realiza en cada establecimiento, el grado en que la oferta de cursos se logra adaptar a los requerimientos del mercado, el nivel de difusión de la oferta entre la población objetivo, la convicción de padres y alumnos de que los cursos del CETP favorecen la inserción laboral de los jóvenes, la imagen institucional, la creencia popular de que los cursos del CETP tienen menor nivel académico que los de la Enseñanza Secundaria.

La matrícula del CETP logró expandirse como resultado de la construcción, refacción y ampliación de escuelas técnicas y agrarias en el período 1997-2000, realizado con el apoyo financiero del BID (Proyecto UTU-BID 799/OC-UR). Corresponden a este período la construcción de las escuelas de Buceo, Solymar Norte, Instituto Técnico Superior, Escuela de Lechería de Fray Bentos, Escuela de Administración de Salto, por nombrar sólo las nuevas escuelas que representan a su vez la vanguardia del nuevo CETP. Pero además, conjuntamente con estos nuevos espacios se inició el proceso de cambio de la oferta de cursos del nivel medio superior, con la aparición de los Bachilleratos Tecnológicos. Este proceso de expansión se ha visto enlentecido en la segunda fase de la reforma (2000-2004), como consecuencia de la falta de inversión para continuar con la expansión geográfica de los establecimientos escolares.

La demanda de inscripciones en los cursos no puede crecer sin la convicción de que los cursos del CETP favorecen una inserción temprana en el mercado de trabajo a la vez que habilitan – algunos de ellos– para continuar los estudios de nivel superior. Pero además, se requiere que esta “ventaja” sea conocida por los jóvenes y sus padres a través de una adecuada difusión de la oferta de cursos. Sin embargo, la realidad muestra en primer lugar, que alumnos –también empresarios– no siempre tienen claro las diferencias entre los diferentes tipos y niveles de los cursos que brinda el CETP; en segundo lugar, la inserción temprana en el mercado de trabajo de los egresados no parece ser mejor que la de los egresados recientes de Secundaria, y muchas veces los primeros empleos no son pertinentes a la formación recibida en el CETP.

La imagen institucional, consecuencia del origen de la institución –un correccional de menores infractores– y de la extracción social de buena parte del alumnado, es una limitación adicional a la expansión de la matrícula. Pocos son los establecimientos de la educación técnica donde los alumnos manifiestan un sentimiento de pertenencia al centro, quizás porque la sociedad uruguaya no visualiza a la educación técnica como un valor. Sin embargo, a partir de la nueva oferta hay un camino posible para construir una mejor imagen institucional.

2.2 ¿Cuánto refleja la matrícula del CETP la demanda por educación técnica?

Un primer indicador que evidencia que la matrícula del CETP no refleja la demanda total por educación técnica lo constituye la existencia en el país de establecimientos privados que imparten cursos técnicos, de menor o mayor exigencia académica, en algunos casos comparables con los del CETP. La matrícula de estos centros no está considerada en las estadísticas disponibles.

Un segundo indicador, se relaciona con el tamaño y las características de la oferta. En efecto, en el caso del CETP la matrícula es más bien un indicador de la oferta de cursos que realiza la Institución cada año, dado que por razones presupuestales y locativas, no pueden ofrecerse todos los tipos de cursos en todos los establecimientos. Estas restricciones son locativas y de equipamiento (por ejemplo, los cursos de Bachillerato en Química y Termodinámica sólo pueden brindarse en Montevideo, en la Escuela de Buceo), pero también de disponibilidad de docentes de todas las especialidades en todos los departamentos del país, de presupuesto para la asignación de horas.

Como consecuencia de estas restricciones:

- algunos cursos no se ofrecen cuando el número de inscripciones es insuficiente
- en algunos cursos se establecen cupos para el ingreso, y cuando son muy demandados (por ejemplo, 10 candidatos por cada plaza disponible) se establece como requisito adicional la aprobación de un examen de ingreso (es el caso reiterado en los últimos años del curso de Gastronomía Hotelera).

En consecuencia, la matrícula refleja la oferta del CETP y no la demanda por educación técnica.

2.3 Tendencia esperada en la evolución de la matrícula del CETP

Dada la evolución histórica de la matrícula y las restricciones mencionadas, parece razonable considerar los siguientes escenarios:

- a) La matrícula del CBT se mantendrá estable o con leve crecimiento, a menos que:
 - i) Se decida invertir en la construcción de nuevas escuelas técnicas en la periferia de Montevideo, donde se sabe que existe demanda insatisfecha por este tipo de formación, a pesar de lo cual en los últimos años se decidió invertir en esta zona en la construcción de establecimientos de Enseñanza Secundaria.
 - ii) Se decida por parte de las Autoridades de la Educación que los establecimientos donde se imparte el Ciclo Básico deben ser exclusivos de este nivel y que éste ofrecer a todos los alumnos la opción entre el Componente Tecnológico y el Componente No Tecnológico.⁷
- b) La matrícula de los BT continuará creciendo en la medida que se ofrezcan en más establecimientos del CETP y hasta tanto la reforma del nivel medio superior de Secundaria haga que los nuevos bachilleratos resulten tan atractivos como los BT.
- c) La Formación Profesional Básica (para jóvenes de 15 años o más que no pudieron culminar el Ciclo Básico) se mantendrá estable o disminuirá en la medida que se vaya logrando la universalización del egreso en el Ciclo Básico, mientras que la Formación Profesional Superior mantendrá su ritmo creciente si logra ofrecer cursos que se adapten rápidamente a las exigencias cambiantes del mercado de trabajo.
- d) La matrícula de los Cursos Técnicos de nivel Terciario seguirán creciendo, aunque a un ritmo menor que el que experimentaron en el período 2000-2003 dependiendo de dos factores:
 - i) las señales que emita el aparato productivo del país, demandando este tipo de formación como alternativa de la formación universitaria
 - ii) la política de expansión de estos cursos por parte del CETP en términos del tipo de cursos y en términos de su eventual extensión al interior del país.

3. Relaciones del Consejo de Educación Técnico Profesional con otras instituciones

Durante los últimos años, y principalmente desde el inicio de la Reforma Educativa, el CETP ha hecho esfuerzos para lograr un mayor relacionamiento con los otros actores del sistema educativo y con las organizaciones representativas de los diferentes sectores de la producción.

El mayor relacionamiento con el CODICEN y el Consejo de Enseñanza Secundaria ha tenido el principal objetivo de impulsar e implementar cambios curriculares prácticamente en todos los niveles educativos: Ciclo Básico, Bachillerato, Formación Profesional y Tecnicaturas.

Las relaciones con la Universidad de la República (UDELAR) han permitido acordar los contenidos de los nuevos Bachilleratos Tecnológicos para habilitar el ingreso a las carreras universitarias correspondientes (Economía, Ingeniería, Química, Agronomía, etc.).

⁷ De las entrevistas realizadas se desprende en términos generales que existe la convicción, a nivel de técnicos y Autoridades que esta línea de acción es necesaria y posible, aunque para su implementación se requiere de inversión en construcción y equipamiento para que todos los establecimientos del Ciclo Básico puedan ofrecer como opción el Componente Tecnológico. Igualmente existe la opinión que de seguirse esta línea de acción, con un Ciclo Básico único para la educación media conduciría a un cambio institucional.

Por su parte los vínculos con instituciones internacionales de crédito han permitido llevar adelante proyectos de mejora en la calidad educativa, de inversiones edilicias y equipamiento, y de transformación de la estructura organizacional.

El relacionamiento con las cámaras empresariales, por ejemplo, a través de los Consejos Consultivos, ha sido un elemento básico para definir los perfiles de egreso requeridos por el mercado de trabajo y con ello, adecuar las currículas de las nuevas orientaciones. Esto ha permitido, en el caso de Gastronomía Hotelera, convenir con una gremial, la Asociación de Hoteles y Restaurantes del Uruguay, la reubicación de la escuela en un local cedido por la gremial con equipamiento y docentes a cargo del CETP.

En la entrevista en profundidad realizada en el marco de esta consultoría la Presidenta del CETP, Fanny Aron, comentaba:

“Hay distintas modalidades para producir los acercamientos, unas son los convenios o acuerdos puntuales hacia fuera. Esta institución estuvo divorciada de los actores externos durante muchos años y no había la necesaria retroalimentación y por eso las ofertas educativas se transformaron en obsoletas ya que no traducían lo que realmente se necesitaba en el mercado. Los convenios meten al sector productivo en UTU, las escuelas agrarias tienen todos consejos consultivos integrados por empresarios de establecimientos agrarios, el INIA el INAC, todos están integrados. Está la modalidad de la convocatoria para diseñar planes también, se convoca a los empresarios que trabajan conjuntamente en el plan educativo diseñando los cursos, lo teórico se dicta en la Escuela y lo práctico en los propios establecimientos. Eso está dando resultados, se están implementando varias ofertas con esas características y el relacionamiento se hace permanentemente hacia todos los sectores, eso es bien positivo.”

3.1 Problemas identificados respecto del relacionamiento del CETP con los restantes actores institucionales del Sistema Educativo.

Como resultante del trabajo de campo relacionado a esta consultoría, se ha logrado determinar entre los entrevistados que los problemas de relacionamiento al interior de la ANEP en general y del CETP en particular, están vinculados con las cualidades personales de los actores más que con las limitaciones que impone la estructura organizacional de la ANEP.

En prueba de ello varios entrevistados - con perfil de técnicos del sistema y/o autoridades educativas – mencionan las diferencias entre los resultados alcanzados por esta administración y la anterior con igual estructura organizacional e incluso marco institucional.

La gran mayoría de los entrevistados internos al sistema educativo, son críticos del criterio utilizado de hecho para la designación de las Autoridades de la Educación. Criterio que se ha basado en “cuotas políticas” y no en la experiencia y capacidad para la función directriz, sobre todo señalan, en esta administración.

“Tengo la sensación que cualquier estructura sirve más o menos siempre que se sepa elegir a la gente que va a llenar esa estructura. En vez de estar pensando en la función y las capacidades de la gente, se está cuotificando políticamente. Ninguna estructura sirve si la gente que se elige no es la adecuada o capacitada para la función. El gran drama no es la estructura sino la manera como se llena esa estructura y cómo funciona. ¿Es la mejor estructura la que resulta de consejos

desconcentrados o puede haber otra mejor? Yo creo que a mediano plazo hay que repensar la Ley de Educación, pero sin creer que una ley con una estructura nueva tiene un poder mágico de solucionar el funcionamiento. Creo que no es así porque estando en la administración anterior con la misma estructura y la misma ley, esto funcionaba. Entonces, la ley no tiene un poder mágico, es necesaria pero no es condición suficiente.”

La excesiva centralización de las decisiones a nivel del CODICEN ha generado un enlentecimiento indeseado en el relacionamiento del CETP con el sector productivo, desde que, como se dice en una de las entrevistas, la demora del CODICEN en homologar las propuestas de convenios entre el CETP y las instituciones del sector privado ha hecho perder ventanas de oportunidad, con el consecuente desánimo de las partes.

3.2 Problemas identificados respecto del relacionamiento del CETP con los organismos internacionales y las unidades ejecutoras

En cuanto al relacionamiento del CETP con los organismos multilaterales de crédito, en este caso el BID, la misma ha estado mediatizada en los últimos tiempos por la unidad ejecutora del Programa MEMFOD. Los problemas que se visualizan en este relacionamiento desde la Educación Técnica se deben a que en virtud de la *“debilidad estructural del gobierno actual de la educación”* el MEMFOD se ha constituido en una *“estructura paralela sin legitimidad para la toma de decisiones”* y muchas veces contrario de las decisiones de las Autoridades educativas, poniendo en evidencia un divorcio con *“repercusiones públicas”* y *“desconcierto total a nivel de los docentes, de los propios muchachos, padres y las propias Autoridades locales con respecto a entender dónde se toman las decisiones”*.(Véase Anexo Matriz de Entrevistas)

Aunque no parece sostenerse la opinión de uno de los entrevistados que con los recursos de MEMFOD *“...se construyen once liceos por cada media UTU”*, al analizar los informes anuales de MEMFOD sobre Actividades y Resultados, se encuentra que existe un claro desequilibrio en la asignación de recursos y en los tiempos de ejecución a favor de Secundaria y en perjuicio del CETP, lo cual incide desfavorablemente en el objetivo –enunciado por las Autoridades del CODICEN– de incrementar la participación de la Educación Técnica tal como ocurre en los países más desarrollados.

Cuadro 23		
Inversiones de MEMFOD en obras de construcción (en mt ²) en los subsistemas de Secundaria y CETP en el período 2002 -2003 según tipo de obra y estado de ejecución		
	Consejo de Secundaria	CETP
Obras habilitadas 2002		
Obras nuevas	5.570 mt ²	-----
Ampliaciones y adecuaciones	800 mt ²	-----
Obras habilitadas 2003		
Obras nuevas	3.627 mt ²	-----
Ampliaciones y adecuaciones	4.587 mt ²	-----
Obras en ejecución 2003		
Obras nuevas	24.740 mt ²	11.484 mt ²
Ampliaciones y adecuaciones	9.103 mt ²	-----
TOTAL	48.427 mt²	11.484 mt²
PARTICIPACIÓN	80,8%	19,2%
Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos proporcionados por MEMFOD		

4. Problemas que se propuso resolver la Reforma, instrumentos y evaluación. Problemas actuales y del futuro inmediato, propuestas de solución.

Cuando se inició el proceso de reforma educativa en la segunda mitad de los noventa la situación de la educación técnica evidenciaba una serie de problemas sustantivos. En términos de infraestructura se encontró escuelas con alto deterioro edilicio y con insuficiente capacidad, los planes de estudio y las currículas eran claramente obsoletas. Existían callejones sin salida hacia la educación terciaria, se registraban altas tasas de repetición y deserción. En cuanto a la imagen institucional ésta se relacionaba a la baja calidad, los costos por alumno eran elevados, principalmente en algunas orientaciones, pero sin datos precisos sobre estas diferencias o sobre el costo de un egresado. Asimismo, la media de alumnos por grupo era muy baja a pesar de que varias escuelas estaban superpobladas. Los docentes en términos generales no mostraban niveles adecuados de formación académica y/o pedagógica. En cuanto al equipamiento, era insuficiente y obsoleto. Institucionalmente no había una cultura de evaluación, las bedelías no estaban informatizadas, los programas educativos y las escuelas presentaban serias dificultades en materia de comunicación y accesibilidad, éstas últimas estaban a cargo de directores interinos. Por último, no había una estrategia para una comunicación efectiva de la oferta, asociado a un débil vínculo con el sector productivo.

A partir de los ejes de la Reforma de equidad, calidad, profesionalización docente y modernización institucional se intentó responder a estas realidades con el apoyo financiero del Programa UTU-BID 799/OC-UR. En el marco de éste se crearon nuevas escuelas –técnicas y agrarias– y se realizaron diversas ampliaciones y adecuaciones, pero estas inversiones se concentraron en un número reducido de los más de 100 establecimientos con que cuenta la Educación Técnica en todo el país. En virtud de las condiciones del contrato de préstamo, el equipamiento y el mobiliario nuevo se distribuyó entre las escuelas nuevas o con adecuación locativa, lo que generó una brecha entre los establecimientos en lo que hace al equipamiento disponible y por ende en la calidad de la oferta.

Asimismo, se ensayó una transformación organizacional del CETP, implementando una nueva estructura (departamentalización del área educativa por sectores de actividad, creación de la Secretaría Docente y reasignación de los supervisores a las nuevas Direcciones de Programa), sumado a un sistema de información que permitió la informatización de las bedelías, de las escuelas y de la Administración.

En el fortalecimiento de los vínculos con el sector productivo hubo éxitos y fracasos. Se conformaron Consejos Consultivos, con representantes del sector privado, en dos sectores de actividad económica, y se lograron acuerdos varios. Un indicador del camino que falta por recorrer surge de las entrevistas realizadas a los representantes de las entidades gremiales, que manifiestan un escaso conocimiento de las orientaciones que ofrece el CETP. Se deben buscar formas permanentes de relacionamiento con el sector productivo, porque los cambios en las formas y en la organización de la producción son cada vez más acelerados, principalmente en virtud de las innovaciones tecnológicas, y las demoras en trasladar estos cambios al campo de la educación afectan la pertinencia y la calidad de la oferta educativa.

En cuanto al “Mejoramiento de la calidad educativa”, el nuevo plan del Ciclo Básico Tecnológico con un importante incremento de horas presenciales, nuevo plan de Bachilleratos Tecnológicos con una matrícula que fue creciendo sistemáticamente y que atrajo hacia la Educación Técnica a jóvenes que antes optaban por la Educación Media Tradicional o incluso

que se habían salido del sistema educativo, nuevas currículas en la Formación Profesional Básica y creación de las Tecnicaturas como opciones alternativas a la formación universitaria para los egresados del BT, son sus mejores indicadores. Asimismo, se elaboraron y distribuyeron textos para los alumnos del Ciclo Básico, se equiparon las bibliotecas de algunas escuelas (con el mismo criterio restrictivo del equipamiento) con material didáctico, informático y de video. Se implementó un sistema de evaluación del rendimiento escolar mediante pruebas estandarizadas, para Ciclo Básico y para los Bachilleratos. Se inició también un sistema de información periódico relacionado con los egresados del CETP y su inserción laboral, que resulta hoy indispensable para tomar decisiones sobre la oferta de cursos en el Programa de Planeamiento Educativo.

Las direcciones interinas de las escuelas fueron disminuyendo progresivamente mediante la provisión por concurso de directores efectivos. Las Administraciones de las escuelas fueron provistas de equipos de computación para automatizar algunas de las tareas propias y también para mejorar las comunicaciones –vía correo electrónico– entre las escuelas y con la Administración Central del CETP.

Las altas tasas de deserción y de repetición siguen siendo asignaturas pendientes. No existe información sistemática sobre esta problemática. Algunos estudios aislados indican que en los cursos de Formación Profesional Básica –con un año de duración– el abandono alcanza al 50%. En el caso de la Formación Profesional Superior –cursos con dos años de duración– el abandono en el primer año alcanza al 35% de la matrícula y un 4% reprueba el curso. Persisten las dificultades en los sistemas de información para un correcto seguimiento de las cohortes. No obstante, para los BT se ha investigado la “tasa de retención aparente”⁸ y resulta que de cada 100 inscriptos en el primer año de los BT, sólo el 45% se inscribe en el tercer año dos años después.

Una posible estrategia para reducir este problema en los cursos de Formación Profesional –que abarca casi la mitad de la matrícula del CETP– consistiría en la semestralización de los cursos. Muchos alumnos abandonan en el momento en que consiguen un trabajo, incluso trabajos de corto tiempo. Cuando esta situación se da en el segundo semestre, el alumno pierde el curso anual, situación que se evitaría si los cursos fueran semestrales. El argumento en contra de esta estrategia tiene su fundamento en el Reglamento Docente, que establece que el contrato con el docente debe tener una duración anual. Para rebatir este argumento se pueden organizar los cursos de manera que a los docentes se les aseguren horas en los dos semestres, incluso, si existe demanda, replicando en el segundo semestre el mismo curso que se dicta en el primero. Está claro que esta estrategia podría reducir la repetición, pero no resuelve el problema de fondo que conduce al abandono.

La recomendación que debe hacerse respecto de la deserción y la repetición, es que se hace necesario contar con información sistemática para cuantificar con precisión esta problemática, elaborando los indicadores apropiados que permitan además focalizar por orientaciones, grados y niveles.

En cuanto al costo por alumno y el costo de egreso se avanzó hasta obtener datos que permitieron conocer la estructura de costos de la Educación Técnica y el costo por alumno –en

⁸ Porcentaje de los inscriptos en el primer grado que se encuentran inscriptos en el último grado (3º) al cumplirse el número de años requerido. Fuente: Planeamiento del CETP

1998— por tipo de escuela aunque no por orientación o nivel. En aquella ocasión se elaboró una metodología para estimar el valor de las inversiones del CETP en las escuelas, y de las correspondientes amortizaciones para complementar la información sobre gastos y así determinar el costo total del subsistema y el costo por alumno. Se hace imprescindible actualizar esta información, continuar los trabajos hasta determinar el costo por alumno por nivel y orientación, el costo de un egresado por nivel y orientación, y finalmente realizar una evaluación costo-beneficio computando el beneficio que representa para la sociedad en su conjunto el aporte que realiza el egresado de cada orientación.

5. Formación y capacitación docente en la Educación Técnica

La formación docente en la Educación Técnica es, en opinión de los entrevistados, una asignatura pendiente. El INET desde hace algunos años dejó de lado los cursos de formación de técnicos y se abocó a programas de titulación de docentes complementando la formación técnica de docentes con estudios universitarios. Las acciones emprendidas por el INET habrían resultado insuficientes, y adicionalmente, habrían generado inconvenientes al desplazar del escalafón a docentes no titulados pero con vasta experiencia en la docencia en la Educación Técnica.

Al respecto declara la Directora del CETP Mtra. Fanny Aron:

“El INET, el Instituto de Formación Docente que tiene la obligación de formar profesores técnicos, no lo está haciendo. En determinado momento hubo que dar a entender que no era conveniente que siguiera egresando tanta cantidad de gente de las mismas orientaciones, algunas de ellas orientadas a una matrícula en baja, como Mecánica y Vestimenta. En determinado momento prácticamente se cerró el INET a la formación de profesores técnicos y empezó la otra historia, al entender sus Autoridades que había que atender egresados universitarios, que ya tenían la formación técnica y a los que faltaba la formación docente. Empezaron con lo agrarios, que se hizo con el proyecto UTU-BID (799/OC-UR), la formación semipresencial, se les dio el complemento didáctico pedagógico a los egresados universitarios del sector agrario. Pero después ya lo tomó INET y entonces fue para los del subsistema menores de 40 años y universitarios. Entonces se matriculó en estos cursos gran cantidad de gente que nunca había dictado clase en UTU, hicieron nueve meses de curso didáctico pedagógico y se convirtieron en egresados, en profesores técnicos y desplazaron a toda aquella cantidad de docentes muy sólidos que la institución sí tiene, que no fueron a hacer estos cursos porque eran mayores de 40 o por que no les daban los tiempos, éstos fueron desplazados, y se quedaron sin horas.”

Sobre los programas de capacitación comenta la Sub-Directora de la Dirección de Capacitación:

“El INET formaba a los profesores en las dos áreas. Les daba la doble formación, en lo técnico y en lo pedagógico. Yo no viví ese momento, lo que sé de oídas es que quedó atrasado el INET en cuanto a la formación técnica, los profesores que egresaban del INET, en algunas áreas, cuando iban a dar clase en UTU se encontraban con que en UTU estaba más avanzado el equipamiento (...) cuando yo entré a participar en el INET ya se había dejado esa formación y se estaba buscando a personas que ya tuvieran la formación técnica para darle la formación didáctico-pedagógica.(...). Luego, con la creación de los bachilleratos tecnológicos se hizo el nuevo plan del INET, que es el que actualmente se sigue aplicando, que sin duda necesita modificaciones. Hemos presentado un proyecto, que aún no fue aprobado por CODICEN. El actual plan, que está dirigido a profesionales universitarios o técnicos de nivel terciario, es un curso de un año de formación didáctico pedagógica, más la didáctica y la práctica docente, pero es solamente para los bachilleratos

tecnológicos, o sea los únicos egresos que hay en el INET hoy, es de docentes para los bachilleratos tecnológicos”.

¿Considera usted que hay un problema a resolver en esta materia?

“Sí, ahí hay un problema, primero porque no está atendiéndose a todo el país, se concentra solo en Montevideo o el que pueda venir a Montevideo; segundo porque no está atendiéndose a los profesores de UTU, hay docentes que ya son efectivos y que están y van a seguir dando clase, entonces creo que hay que atender a esa población, a los que ya están dando clase hay que darles formación”

¿En qué área: pedagógica o técnica?

“Me parece que hay que darla en las dos, desde la dirección de formación se puede dar en la pedagógica, habría que coordinar con UTU para ver cómo fortalecerlos en lo técnico, que puede ser dentro mismo de UTU, con algún tipo de cursos o con la Universidad, con la Facultad de Ingeniería o la Facultad de Química, ver qué cursos podrían ser. Habría que estudiar el trayecto de cada uno de estos docentes, qué trayectoria tendrían que hacer para capacitarse o actualizarse y a la larga titularse.”

La situación actual docente genera una restricción a las posibilidades de desarrollo y ampliación de la oferta de la educación técnica. Por tanto, fortalecer la formación y capacitación de los docentes del CETP es una tarea indispensable para ampliar la oferta y mejorar la calidad en la Educación Técnica.

La solución de este problema requiere tomar decisiones, algunas de tipo estratégico y otras de tipo operativo:

- i) ¿Cuál debe ser el papel a cumplir por el INET? ¿Debe abocarse a la formación técnica en forma excluyente y coordinar por ejemplo con el IPA o con los CERP la capacitación en el área pedagógica? ¿Debe concentrarse exclusivamente en la capacitación pedagógica y delegar en la Universidad o en un instituto terciario no universitario la formación técnica?
- ii) ¿Cuál debe ser la ubicación del INET en el sistema de enseñanza?
- iii) ¿Cómo lograr introducir en tiempo real en los planes de formación docente las innovaciones tecnológicas? ¿El INET podría integrarse en red con sus similares de los países más adelantados? ¿Debería implementarse un sistema permanente de becas para docentes del INET para realizar pasantías (por ejemplo con periodicidad anual) en institutos tecnológicos de capacitación de países desarrollados?

6. Los cursos técnicos de tercer nivel. Implementación. Recomendaciones.

Se denominan cursos técnicos de tercer nivel, en el contexto de la Educación en Uruguay, los que cumplen las siguientes condiciones:

- i) requisito de ingreso: haber aprobado la educación media superior
- ii) la institución que ofrece los cursos tiene personal docente con alto nivel académico
- iii) la duración de los cursos no es menor a un año
- iv) el título o diploma que otorga la institución tiene reconocimiento oficial.

Esta oferta educativa está dirigida a estudiantes que están dispuestos a continuar su formación más allá de la Educación Media Superior para lograr las competencias que le faciliten una inserción laboral en plazos más cortos que la que obtendrían a través de las carreras universitarias tradicionales.

La ANEP ofrece cursos de tercer nivel en dos grandes áreas:

- a) La formación docente a cargo de los institutos de formación (Normales, IPA, CERPs, IFDs, INET)
- b) Cursos Técnicos a cargo del CETP.

La oferta de cursos de tercer nivel por parte del CETP se inicia en 1986 con la carrera de Ingeniero Tecnológico, con una duración de siete años y, en consecuencia, una matrícula reducida. En 1999, mediante acuerdo entre ANEP y UDELAR, se inicia la oferta de otros cursos de nivel terciario con el título de “tecnólogo” (de tres años de duración) y en el año 2000 el CETP aprueba las “tecnicaturas”, cursos que originalmente tenían una duración de un año organizados por semestres

6.1 Marco Institucional para la Educación Técnica Terciaria.

En el desarrollo de esta consultoría varios entrevistados de diferentes perfiles han señalado la importancia de generar en el país un espacio institucional para la educación técnica de nivel terciario. Sin embargo, las diferencias surgen sobre cuál debe ser el espacio institucional más adecuado para un mejor desarrollo de este nivel educativo. En este sentido, unos opinan que es el CETP de la ANEP el espacio natural para su desarrollo, otros que debería ser la UDELAR y el sistema universitario privado el encargado de potenciar esta oferta, unos pocos sostienen que debe generarse un espacio diferente e independiente, apartado de ambas instituciones a partir incluso de una modificación a los marcos institucionales existentes. (Véase Anexo Entrevistas en Profundidad)

Quienes están de acuerdo en que la Educación Técnica Terciaria no debería formar parte de la oferta del CETP ni de la Universidad de la República, a la pregunta “¿qué institución educativa del Uruguay debería tomarla a su cargo?” responden proponiendo la creación, en el ámbito de la educación pública, de uno o más Institutos Tecnológicos Terciarios (ITT), independientes del CETP, fuera del ámbito de la Universidad y de la ANEP.

Tomando en cuenta la demanda actual de este tipo de cursos (3.500 alumnos matriculados en 2003 en el CETP) y la demanda esperada en caso que la oferta también se realice en el interior del país, inicialmente se podría comenzar con dos Institutos –uno en Montevideo y otro en el interior– para atender en el mediano plazo 6.000 alumnos –5.000 en Montevideo y 1.000 en interior. Para ello, será necesario disponer de recursos para inversiones de infraestructura y equipamiento (U\$S 6.600.000) y gastos corrientes anuales equivalentes de U\$S 970 por alumno. En este último rubro se incluyen todos los conceptos contemplados en la estructura de costos, más capacitación docente (becas para el exterior) y becas para los alumnos que deberán trasladarse de su departamento de origen a donde se decida localizar el Instituto del interior. Algunos propulsores de esta política, proponen que el ITT del interior se ubique en la ciudad de Tacuarembó, atendiendo a su ubicación geográfica y a las facilidades de acceso carretero desde diversos puntos del país.

7. El mercado laboral de los egresados recientes de la Educación Técnica.

El seguimiento de los egresados del CETP, a poco que culminan sus estudios, ha sido sistemáticamente abordado en el marco del Programa UTU-BID 799/OC-UR –para los egresados recientes de los cursos de formación profesional, cursos técnicos, bachilleratos tecnológicos (BT) y cursos de nivel terciario– y posteriormente en el Programa MEMFOD – sólo para los egresados de los BT–.

El seguimiento de egresados cumple un doble objetivo: contribuir al mejoramiento de la calidad mediante la evaluación de la eficacia de la Educación Técnica y proporcionar al Programa Planeamiento Educativo del CETP información que le permita tomar decisiones en lo que refiere a la oferta educativa y su necesaria periódica reformulación.

Las investigaciones en el marco de este Programa fueron realizadas mediante muestreo, pero con cobertura nacional. La técnica utilizada fue el muestreo aleatorio estratificado para garantizar información confiable en diferentes orientaciones. En el caso de la investigación de los egresados de los BT Plan 97 se intentó realizar un censo⁹, por cuanto el número de egresados hasta el año 2001 totalizaba solamente 513 personas.

Las principales variables investigadas se pueden clasificar en las siguientes categorías:

- perfil socio-demográfico de los egresados
- inserción laboral a través de las tasas de actividad, empleo, subempleo y desempleo
- horas de trabajo
- remuneraciones
- relación de la ocupación con la orientación de egreso
- conformidad del egresado con la formación recibida.

A los efectos de enriquecer el análisis, los resultados obtenidos para los egresados recientes del CETP se comparan con los de otras poblaciones de referencia tales como los egresados recientes de los bachilleratos de Enseñanza Secundaria (BES) y la población general. La fuente secundaria que complementa las Encuestas de Egresados¹⁰ es la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Debe tenerse presente que los resultados observados a través del tiempo, en particular en lo relacionado con la inserción laboral, aparecen distorsionados en cierta medida por la crisis económica que se abatió sobre Uruguay desde fines del año 1998.

⁹ Rechazos, ausencia del país y dificultades de ubicación por desactualización de las direcciones, impidieron obtener información de aproximadamente el 25% del universo investigado.

¹⁰ Inserción Laboral de los egresados recientes del CETP. Encuestas de egresados 1997 y 1998. Encuesta de Egresados Recientes (2000). Seguimiento de los egresados de los Bachilleratos Tecnológicos del CETP (2000).

Cuadro 24 Edad promedio de los egresados recientes del CETP por año de la investigación			
Población	1998	2000	2002
Todos los egresados recientes del CETP	27,6	27,1	-----
Egresados recientes de los BT	25,5	25,2	23,2
Fuente: Encuestas de Egresados Recientes.			

Este cuadro revela muy altas edades de los egresados recientes del CETP, sobre todo si se los compara con la edad de egreso mínima esperada. Si por ejemplo el estudiante egresa del Bachillerato Tecnológico sin haber perdido años en el sistema y sin haberse salido del sistema, entonces lo esperado es que egrese a los 18 años, y si tenemos en cuenta que la Encuesta de Egresados lo entrevistó promedialmente dos años después del egreso, entonces la edad esperada serían 20 años. Si bien puede observarse una reducción a lo largo del tiempo en la edad del egresado reciente del CETP, ésta refleja una duración promedio alta del tiempo de permanencia en el sistema educativo hasta obtener un título o diploma.

Cuadro 25 Años promedio de escolarización de los egresados recientes del CETP por año de la investigación			
Años promedio de escolarización	1997	1998	2000
Hasta 9	32,0	29,8	29,0
10 a 12	47,0	52,9	58,0
13 a 15	20,0	15,1	11,0
16 ó más	1,0	2,1	2,0
Promedio General	10,7	10,7	10,6
Fuente: Encuestas de Egresados Recientes			

En la Encuesta de 1998 –que investiga a los egresados en el año 1996, antes de las reformas curriculares– sólo uno de cada 6 egresados recientes de los Bachilleratos tecnológicos continuaba estudiando, y sólo uno de cada 20 ingresaba a la Universidad antes de la Reforma. De acuerdo con el Censo de Egresados recientes del Plan 97, realizado en 2002, seis de cada diez egresados de los Bachilleratos Tecnológicos continuaron como estudiante en la educación formal, 7 de cada 10 en Montevideo y 5 de cada 10 en el Interior. El cambio más notorio se da entre los que optan por los estudios universitarios, que ya alcanzan al 35 % de los egresados de los Bachilleratos Tecnológicos.

Cuadro 26 Distribución de los Egresados recientes de los Bachilleratos Tecnológicos que continúan en la educación formal según opción elegida. 2002	
Opción elegida	%
Universidad	58,7
Tecnicatura CETP	21,2
Tecnólogo CETP	10,9
Ingeniero Tecnológico	1,3
Magisterio o Profesorado	6,7
Carrera Militar	0,6
Bachillerato Secundario	0,6
Total	100,0
Fuente: Encuesta para el Seguimiento de egresados de los BT 2002	

Para evaluar la inserción laboral de los egresados recientes del CETP las Encuestas proporcionaron información que permitió calcular diferentes tasas relacionadas con la Población Económicamente Activa (PEA).

Cuadro 27			
Indicadores de la PEA de los egresados recientes del CETP por años seleccionados			
Indicadores de la PEA	1998	2000	2002
Tasa de actividad	91,6	88,3	92,1
Tasa de ocupación	78,7	76,7	72,9
Tasa de subempleo	17,7	16,7	13,8
Tasa de desempleo	14,1	13,7	20,8
Fuente: Encuestas de Egresados Recientes.			

Los resultados muestran tasas muy altas de participación –9 de cada 10 egresados recientes trabaja o busca trabajar–. Las tasas de ocupación y desempleo podrían reflejar las mejoras en la inserción laboral consecuencia de los cambios en los planes y currículas, pero en realidad reflejan el deterioro del mercado de trabajo como consecuencia de la crisis que se iniciara a fines de 1998. Por este motivo parece conveniente comparar estos resultados con los de otras subpoblaciones de interés.

Cuadro 28				
Indicadores de la PEA en diferentes subpoblaciones de interés. Año 2002				
Indicadores de la PEA	Egresados recientes del CETP	Egresados recientes de los BT	Egresados recientes de Secundaria	Población general
Tasa de actividad	92,1	82,7	85,7	63,1
Tasa de ocupación	72,9	68,3	61,2	53,1
Tasa de subempleo	13,8	-----	11,8	15,0
Tasa de desempleo	20,8	17,3	28,0	15,8
Fuentes: Encuestas de Egresados Recientes y Encuesta Continua de Hogares 2002				

Las tasas de desempleo de los egresados recientes –del CETP y de Enseñanza Secundaria– son significativamente más altas que en la población general, y ello es consecuencia de las edades de uno y otro grupo (la tasa de desempleo entre los jóvenes menores de 25 años es casi el triple que entre los mayores de 25 años). Las tasas de participación en la PEA son más altas entre los egresados recientes –del CETP y Secundaria– que en la población general, pero la empleabilidad (tasa de ocupación) es mayor entre los egresados recientes del CETP que entre los egresados recientes de Secundaria. La comparación de las tasas de ocupación y desempleo de los egresados recientes de los BT y de Secundaria en 2002 muestra que los primeros cuentan con mejores instrumentos para la inserción laboral.

Las tasas de desempleo entre los egresados recientes del CETP, eran más altas entre los egresados de los BT que en el total de los egresados. Pero en el año 2002, cuando la crisis se hizo sentir con más fuerza, el desempleo entre los egresados de los BT, aunque muy alto, fue menor que en el resto de los egresados del CETP.

Cuadro 29			
Tasas de desempleo de los egresados del CETP y de los egresados de los BT por años seleccionados			
Egresados del CETP	1998	2000	2002
Todos los egresados	14,1	13,7	20,8
Egresados de los BT	15,0	16,1	17,3
Fuente: Encuestas de Egresados Recientes.			

Las remuneraciones de los egresados recientes del CETP ocupados son bajas en general con una leve mejora para los egresados del BT. El período de la crisis evidencia el deterioro de los salarios medido en pesos uruguayos corrientes.

Cuadro 30						
Remuneraciones mensuales y por hora de todos los egresados recientes del CETP y de los egresados de los BT por años seleccionados						
Tipo de remuneración	Todos los egresados recientes			Egresados recientes de los BT		
	1998	2000	2002	1998	2000	2002
Mensual	4.880	3.306	4.905	7.420	4.369	5.081
Por hora	29,3	22,4	32,8	40,4	27,4	35,3
Fuente: Encuestas de Egresados Recientes						
Nota: Los valores se expresan en pesos uruguayos corrientes						

Cuadro 31			
Horas de trabajo semanales promedio, por años seleccionados			
Egresados del CETP	1998	2000	2002
Todos los egresados	41,6	36,9	37,4
Egresados de los BT	44,7	39,8	41,0
Fuente: Encuestas de Egresados Recientes			

Aunque como consecuencia de la crisis las horas promedio se han reducido, sistemáticamente los egresados de los BT trabajan promedialmente más horas por semana.

Un indicador de la pertinencia de los estudios realizados en el CETP es la proporción de egresados recientes ocupados, que en el momento de la Encuesta ocupaban cargos relacionados con su especialidad.

Cuadro 32			
Proporción de egresados recientes del CETP ocupados en empleos relacionados con los estudios realizados, por años seleccionados			
Egresados del CETP	1998	2000	2002
Todos los egresados	52,7%	54,3%	----
Egresados de los BT	50,7%	60,9%	53,0%
Fuente: Encuestas de Egresados Recientes			

Los resultados observados pueden considerarse aceptables, sobre todo si se tiene en cuenta que la gran mayoría de los entrevistados declaraban que ese era su primer o segundo empleo, y que el período analizado coincide con el de la mayor crisis registrada en el país. En este contexto, los egresados del BT en Informática tenían la proporción más alta de empleos pertinentes en el año 2002 (69%).

Otro dato relevante es que en el año 2002 el 86,7% de los entrevistados del BT estaba trabajando o había trabajado antes, y desde que egresaron del BT habían ocupado en promedio 1,5 empleos.

En la comparación de los egresados recientes de los BT con los egresados recientes de Enseñanza Secundaria, en el informe 2002 a modo de resumen se expresa:

Quizás la comparación más interesante para realizar refiere a la situación laboral y educativa de los egresados del BT (plan 97) con los jóvenes que optaron por cursar el bachillerato común en Secundaria. (...), las diferencias entre ambas poblaciones –como era de esperar– no son muy importantes. En ambos grupos el nivel de inserción universitaria es superior al 50%, constatándose que los egresados del BT logran una inserción universitaria casi igual a los egresados del Bachillerato de Secundaria. Esto puede considerarse como un “logro” de los BT si consideramos qué ocurría antes con los egresados de UTU, donde muy pocos accedían al nivel universitario. Pero si además consideramos el alto porcentaje de egresados del BT que realizan postgrados en la propia UTU podemos decir que el nivel terciario es similar, si no superior en los BT. Por otra parte, el porcentaje de quienes continúan estudios formales post egreso es similar (78% versus 80%) y el porcentaje de quienes continúan estudiando al momento de la encuesta es mayor en los BT. En síntesis, sobre la situación educacional podemos decir que al menos, tenemos dos situaciones similares, cuando no mejores de los BT.

En cuanto a la situación ocupacional, las cosas son diferentes. Allí casi todos los indicadores marcan un mejor nivel de los egresados del BT que los egresados de Secundaria. Los BT presentan una menor tasa de desempleo (4,5 puntos menos), una mayor tasa de actividad y mayor porcentaje de egresados que trabajan y/o estudian. Los ingresos promedio por todo concepto son levemente superiores en los BT, aunque invirtiéndose la situación cuando hablamos de ingresos por trabajo. Sin embargo, sólo el 32% de los egresados del BT no trabajan y un 25% no percibe ingresos, cuando en los egresados de Secundaria estos valores son de 40% y 33% respectivamente. En cobertura de salud no existen diferencias significativas entre ambos grupos.

Es decir que, con una situación de ingresos y cobertura de salud relativamente similar, en todos los otros indicadores de ocupación los BT muestran una clara superioridad sobre los egresados de la Educación Media Secundaria. En síntesis, podemos afirmar que los egresados del BT logran una situación educativa –al menos- igual que los egresados de la EMS, pero con una mejor inserción laboral. (Planeamiento Educativo CETP: 2003)

En consecuencia, si el objetivo consiste en aumentar la empleabilidad de los jóvenes, una estrategia posible consistiría en incrementar la oferta de BT, en la mayor cantidad de establecimientos del CETP, en todo el país, y mientras no se reformulen los Bachilleratos de Secundaria, proponer a las Autoridades de la Educación el extender la oferta incluso en establecimientos seleccionados del Consejo de Educación Secundaria.

Finalmente corresponde mencionar la opinión que los egresados tienen de los estudios cursados en el CETP. Podría esperarse que esta opinión tuviera un sesgo negativo como consecuencia de la falta de empleos, el largo tiempo de búsqueda y la baja remuneración producto de la crisis. A pesar de ello, la opinión de los egresados recientes del CETP es altamente favorable a la Institución en los tres períodos investigados.

Cuadro 33				
Opinión de los egresados recientes del CETP sobre la formación recibida, por año (en porcentajes)				
Conformidad	Año 1998		Año 2000	
	Todos los egresados CETP	Egresados de los BT	Todos los egresados CETP	Egresados de los BT
Muy satisfecho	38	28	38	31
Conforme	51	54	53	57
Regular	10	13	9	12
Disconforme	1	5	0	0
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Encuestas de Egresados Recientes

Capítulo III:
Funcionamiento de la
Administración del
Sistema Educativo (ANEP)

1. Estructura y funcionamiento institucional del sistema educativo

1.1 Antecedentes Institucionales

Como se ha señalado a nivel institucional el sistema educativo uruguayo presenta una estructura compleja definido por la ley 15.739 sancionada en 1985. Por esta ley se crea la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) con carácter de Ente Autónomo y se establece el Consejo Directivo Central (CODICEN) como su órgano máximo de gobierno.

La administración del sistema y en particular de cada subsistema educativo se realiza a través de los Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) y por una Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente dependiente directamente de CODICEN. Asimismo, esta misma ley estableció la creación de “Asambleas Técnico Docentes” (ATD) para cada uno de los 4 subsistemas y una “Comisión Coordinadora de la Enseñanza” integrada por el CODICEN, los Consejos Desconcentrados, la Universidad de la República, el Ministerio de Educación y Cultura y representantes de la educación privada.¹¹

1.2 Problemas estructurales e institucionales de la ANEP previos a la Reforma Educativa, y las acciones en su primera fase (1995-2000)

Cuando la administración de la ANEP, presidida por Germán Rama, asumió funciones en 1995 definió entre sus objetivos principales modernizar la gestión de la ANEP, la cual exhibía una excesiva verticalidad estructural, ausencia de instancias de coordinación horizontal, ausencia de planes de capacitación de personal permanentes, e inadecuados y obsoletos sistemas de información.

Como resultado de la excesiva verticalidad estructural y de la gran centralización en la toma de decisiones la administración del sistema era extremadamente inoperante y sobrecargaba en las máximas autoridades del sistema (miembros del CODICEN) asuntos de índole particular, concesión de licencias, cambios de funciones, traslados. Restando el tiempo y lugar a las decisiones de política educativa.

Por su parte, la situación del personal técnico y administrativo con bajo nivel de retribuciones salariales, escasa motivación, ausencia de planes de capacitación e inexistencia de mecanismos que evaluaran y premiaran la productividad, afectaban el normal funcionamiento de la administración indicado por las numerosas solicitudes de licencias (por enfermedad, y otras causales), ausentismo, búsqueda de nuevas oportunidades de empleo, renunciaciones, etc.

No existía en ANEP un sistema de información integrado que facilitara el uso de la información en el proceso de toma de decisiones, y la información disponible no respondía a estructuras de bases de datos electrónicas y su procesamiento era rudimentario y su equipamiento obsoleto.

¹¹ La Comisión Coordinadora de la Enseñanza cumple lo establecido en la Constitución de la República, capítulo II, artículo 202 a través del cual se establece que la Ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.

En procura de atender los problemas planteados se establecieron diversas líneas de acción con el propósito de fortalecer los cuadros de gestión con metas al cumplimiento de los objetivos definidos (Mancebo–Torello: 2000).

- En lo que respecta al fortalecimiento de la gestión pedagógica
 1. En primer lugar, se impulsó el ingreso a los cargos por concursos de oposición. Quienes decidían participar en éstos debían previamente ser seleccionados en función a sus méritos para someterse previamente a una serie de cursos intensivos con altos niveles de calidad y de exigencia en búsqueda de la excelencia docente.
 2. Se promovió una descentralización del funcionamiento de las inspecciones de secundaria y técnico- profesional con la creación de cuatro Inspecciones Regionales para el Ciclo Básico en Rivera, Salto, Maldonado y Atlántida. Cabe mencionar que previa la adopción de esta medida las inspecciones trabajaban centralizadamente en Montevideo, lo que dificultaba la asistencia a los docentes en el interior.
 3. Se organizaron Grupos de Apoyo a la Experiencia Piloto del Ciclo Básico por área y disciplina educativa con incidencia en la elaboración de planes y programas pedagógicos y en la capacitación docente. Estos grupos crearon formas novedosas de trabajo en lo curricular y en la formación docente pese a lo cual dejaron de funcionar en marzo de 2000. Estos grupos fueron integrados y coordinados entre sí por Inspectores del sistema seleccionados por llamado abierto.

- En lo relativo a la gestión de los centros educativos

Algunos diagnósticos existentes mostraban como dificultades mayores la insuficiencia de recursos humanos, la falta de información, la carencia de autonomía; otros resaltaban la falta de compromiso, el ausentismo y la anomia como las principales dificultades. Frente a estos problemas, la reforma estableció los “Proyectos de Centro” y los “Proyectos Concursables”. A nivel de centros educativos propiamente, se fortaleció la autogestión de los mismos basándose en la búsqueda de compromiso y participación de los diversos agentes involucrados en cada centro (cuerpo directriz, docente y estudiantes).

- En lo concerniente a los sistemas de evaluación

En relación a los procedimientos de evaluación y en particular a la inexistencia de un sistema de evaluación institucionalizado se buscó consensuar los mismos con los actores del sistema. No obstante las mediciones de calidad educativa fueron instrumentadas desde los programas de cooperación (MECAEP/UMRE - MESyFOD, UTU-BID, ANEP-FAS/Área de Planeamiento de ANEP).

- En lo relativo al fortalecimiento y la mejora de la gestión institucional se establecieron como grandes objetivos:
 1. Reorganización de las divisiones y unidades a través de la integración en Gerencias, unas ya establecidas y otras que se constituirían especialmente.
 2. Establecimiento de mecanismos de ordenamiento y seguimiento de la gestión financiera

3. Racionalización de los procesos de ejecución de inversiones a los efectos de dotarlos de mayor agilidad.

En la primera fase de la reforma (1995-2000), se crearon y pusieron en funcionamiento las gerencias de Gestión Financiera, Impuesto de Educación Primaria, Proyectos Especiales y Experimentales y Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa, y las de Alimentación e Informática. Se reordenaron las gerencias existentes de Administración, Recursos Humanos e Inversiones, y se establecieron la Secretaría Docente, Secretaria de Capacitación, Secretaría de Cooperación Internacional y Secretaria de Comunicación Social. Del mismo modo se creó la Asesoría Letrada.

Una vez definidas las estructuras, el proceso se concentró en especificar las funciones y perfiles de los cargos mediante el trabajo conjunto con los gerentes, secretarios y asesores, que concluyó en una propuesta que fuera aprobada por el CODICEN e implementada en forma paulatina a través de mecanismos de compensaciones salariales para la función y no para las personas.

En atención a la problemática de los recursos humanos la reforma se planteó la necesidad de contar con mecanismos e instrumentos de calificación, orientados a incentivar la profesionalización y a establecer estímulos salariales al mejor desempeño.

Los distintos programas de financiamiento externo disponibles para ANEP, integraron componentes de fortalecimiento institucional, con actividades de diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de información gerencial, de informatización, de capacitación al personal y de incorporación de equipamiento tecnológico y software.

A pesar que la reestructura propuesta se basó fundamentalmente en la vinculación entre funciones (escalafones, grados y compensaciones) sobre la base de los principios “Para cada función, un perfil del cargo” y “a igual función y responsabilidad, igual remuneración” las innovaciones no alcanzaron a todos los niveles de la administración. Por ejemplo, no se pudo revertir la situación salarial del personal de apoyo técnico y administrativo para el cual las retribuciones salariales actuaban como seleccionador negativo (los mas aptos buscan nuevas oportunidades de trabajo o recurren al multiempleo). A pesar que se instrumentó una capacitación masiva en el manejo de sistemas informáticos, fueron escasos los planes de capacitación que condujeran a una reubicación del personal administrativo.

En relación al funcionario docente, la búsqueda de su profesionalización y reivindicación de la función estuvo dada por su formación y/o actualización, puesto que en materia salarial no se lograron grandes cambios, salvo en los niveles superiores luego de creado por primera vez el escalafón general de Inspectores y Directores. Las condiciones salariales de los docentes siguen siendo una debilidad estructural del sistema que obviamente impacta, en cierta medida, sobre la calidad del servicio.

En relación a la necesidad de contar con sistemas de información para la toma de decisiones, la reforma planteó como prioridad sistematizar, jerarquizar y otorgar permanencia a las funciones de planeamiento, estadística y evaluación de la gestión de todos los servicios de la ANEP. Para el desarrollo de este objetivo se creó un plan de inversiones destinado al diseño de un sistema de información, la adquisición e instalación de hardware, el equipamiento de liceos y oficinas centrales la capacitación y el registro informático de la documentación.

A pesar del esfuerzo realizado, los logros al año 2000 en lo que respecta a los sistemas de información no fueron los esperados. Se logró aumentar notablemente el equipamiento informático disponible tanto en centros educativos como a nivel administrativo, pero en su uso el sistema enfrentó una brecha cultural, que impidió mejores resultados; esto fue particularmente evidente a nivel de la Educación Primaria.

1.3 Aspectos pendientes de la reforma administrativa y las acciones de la segunda fase de la reforma (2000-2005)

El estudio sectorial presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo¹² indicó que a pesar del notable esfuerzo por mejorar la gestión de la ANEP entre los años 1995-1999, los logros se concentraron más en la dimensión pedagógica que en la administrativa. En consecuencia, las recomendaciones de política se orientaban a continuar y profundizar las líneas de acción instauradas en relación a la gestión educativa, mientras que se señalaba como desafío para las nuevas autoridades modernizar y la gestión administrativa de la ANEP.

En 2001, coincidentemente con las recomendaciones planteadas por Mancebo-Torello, el CODICEN presidido por Javier Bonilla impulsó una reestructura organizacional agrupando en tres gerencias generales temas relacionados a la planificación, elaboración y ejecución del presupuesto y la definición de temas de carácter netamente educativo. El propósito que guió a este cambio, según resolución de CODICEN, lo constituía la necesidad de encontrar mecanismos que permitieran una integración efectiva entre las diversas Gerencias y Secretarías de ANEP sobre la base de los grandes temas presentes en la agenda de esa Administración. No obstante, algunos entrevistados evalúan hoy esta reestructura como una forma de dispersión de la responsabilidad en la toma de decisiones, sobre todo del Director Nacional de Educación, así como reflejó un incremento de los cargos para repartirse con criterio de cuota política. (Véase Anexo Entrevistas en Profundidad)

La Administración por tanto se estructuró a partir de tres gerencias generales. En primer lugar, la Gerencia General de Planeamiento y Gestión educativa, que integró a las Gerencias de Investigación y Evaluación Educativa, Innovación Educativa, Programas Especiales, a la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente y al Área de Cooperación Internacional. En segundo término, la Gerencia General Económico Financiera compuesta por las Gerencias de Inversiones, Administración, Gestión Financiera y de Recursos Propios. Por último, la Gerencia General de Programación y Presupuesto, nucleando a las Gerencias de Recursos Humanos, Planificación y Presupuesto, y las Áreas de Gestión de Sistemas de Información y de Informática de la Gestión. Asimismo, se suprimieron las gerencias de Informática, de Alimentación, de Planificación y Evaluación de la Gestión Educativa y la Secretaría Docente.

Transcurrida la mayor parte del tiempo de la administración presidida por el Lic. Bonilla, cabe preguntarse si este cambio en la estructura organizacional logró sus cometidos, es decir si se tradujo en un aumento de la eficiencia interna de la organización, mejora de los canales de

¹² Mancebo, Torillo: (2000) “El Sistema Educativo Uruguayo: Estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector” Estudio Sectorial, Banco Interamericano de Desarrollo.

comunicación intrainstitucionales, y mayor espacio para la planificación estratégica de la política educativa -técnicamente fundada- y de la asignación, distribución y uso de recursos.

2. Evaluación de la Gestión de la ANEP (2000-2004)

2.1 La gestión institucional a partir de la reestructura organizacional de 2001

Como se ha señalado, esta consultoría contempló la realización de diversas entrevistas en profundidad a distintos actores internos y externos a la ANEP. En su gran mayoría todos los consultados han coincidido que la estructura institucional y la gestión de la ANEP y en particular del CODICEN no solo no mejoró la efectividad del sistema sino que retrocedió en algunos aspectos. En primer lugar, esa reestructura no parece, según los entrevistados, haber mejorado en términos de eficiencia la gestión, como así tampoco desburocratizó procesos o permitió una mejor planificación estratégica. Al respecto el Director de uno de los principales centros de Formación Docente del país percibe respecto al funcionamiento actual de la ANEP: *“... es un sistema muy fragmentado y falto de articulaciones en los niveles bajos y medios y altos (...) creo que no hay diálogo fluido, hay ruidos, cortes muy claros. Es un sistema rígido desde el punto de vista burocrático donde cada cosa que uno emprende tiene que hacer una larga serie de oficios, papeleos que deambulan por oficinas de un lado a otro...”*. Por su parte, la Gerente General de Programación y Presupuesto consultada comenta, *“... del punto de vista del gasto se gasta, pero de pronto no se gasta bien. En este sentido, creo que falta planificación estratégica para cada decisión importante que se toma en el sistema.”*

En segundo lugar, la asignación de cargos por cuotas políticas cubierta con personal ajeno al organismo erosiona cualquier gestión y anula cualquier evaluación sobre la estructura de la ANEP y sobre la reestructura ensayada. Como señala la Consejera Carmen Tornaría *“Tengo la sensación que cualquier estructura sirve más o menos siempre que sepas elegir a la gente que va a llenar esa estructura. En vez de estar pensando en la función y las capacidades de la gente se está cuotificando políticamente. Ninguna estructura te sirve si la gente que elegiste no es la adecuada o capacitada para la función. El gran drama no es la estructura sino la manera como se llenó esa estructura y como funciona”*. La Gerente General de Programación y Presupuesto, señala *“...hay más de 50 cargos políticos, de confianza, gente que viene de afuera del sistema en su gran mayoría bloqueando así el ascenso del funcionario común en la carrera administrativa”* En la misma dirección Tornaría agrega *“... la cuota política se había cortado en la administración Rama y volvió en la administración Bonilla”*.

En tercer lugar, la reestructura institucional constituyó un capítulo más de la tensión, no expresa pero evidente, entre la administración presidida por Javier Bonilla respecto a la presidida por su antecesor Germán Rama. Como queda de manifiesto en el conjunto de entrevistas hay posiciones diametralmente opuestas en relación a estos aspectos, inclusive a la interna del propio CODICEN.

“Por su parte, otro hito que caracterizó a esta administración lo constituye su constante deseo de distanciarse y cortar con la administración anterior (...) con la creación de cargos de confianza a través de las gerencias generales hubo un intento de la cabeza de la administración de alejarse de la toma de decisiones (...) Todo fue planificado con la idea de no tener problemas, esta administración nació para hacer la plancha. Es decir esa fue la voluntad de la cabeza (Carmen Tornaría).

Javier Bonilla, presidente de ANEP, señala:

“Ahora, el diseño institucional siempre es como la salida más fácil, como hay problemas acá, cambiamos la ley, pero eso no va a arreglar el problema de los recursos ni va a mejorar automáticamente la gestión, porque tenemos un montón de gente, en los organismos descentralizados por ejemplo, que tienen las mismas dificultades que tenemos nosotros. (...) El hecho de que cada subsistema funcione con su lógica histórica, no lo va a cambiar la ley, por más que centralicemos los consejos, como siempre, puede facilitar, pero yo pondría ese orden, primero hay un tema de gestión, es decir al igual que pasa en salud, el País no tiene gente formada en gestiones educativas, es decir no hay cuadros formados para eso, es decir yo no conozco mucho la historia pero creo que de las personas que están sentadas en esta silla, me parece que soy el primero con cierta preocupación por la gestión.

A lo mejor soy injusto con (la administración presidida por Juan) Gabito, porque estando yo fuera del País, la verdad que no conozco en detalle, pero Pivel estuvo fundamentalmente preocupado por problemas políticos de la transición y además era un hombre con formación fundamentalmente educativa ¿no? Repito con Gabito lo dejo en suspenso, porque no lo conozco y la gestión de Germán (Rama) la conocemos todos, trataba la innovación educativa sin la menor preocupación sobre cuál podría ser la eficiencia del gasto. Entonces eso me parece que es una cosa que está pendiente para entonces discutir cuánto más, que sí creo que es un poco más, necesitamos de recursos y eventualmente diseñar alguna propuesta pero reclamar la modificación institucional ahora, poder se puede, pero me parece que no va al corazón del problema digamos, no va a solucionar los temas de gestión, no va a generar más recursos y no va a hacer el uso de los recursos más racionales automáticamente

En cuarto lugar, esta reestructura tuvo un escaso margen de legitimidad entre los mandos medios e incluso algunas autoridades, con lo cual escasos aspectos fueron más allá de la formulación. Como señala uno de los entrevistados “.. la reestructura del 2001 se hizo en los papeles. Es decir se redactó, se formuló y fundamentó, pero no permeó, (...) no hubo una apropiación por parte del organismo”.

2.2 El relacionamiento con públicos internos y externos del sistema educativo

La centralización de la gestión ha sido una característica del sistema educativo derivado de su diseño institucional pero también de la práctica gerencial de la organización. Para la mayor parte de los entrevistados consultados sobre estos aspectos, la administración de la ANEP durante el período 1995-2000 se valió de esa centralidad como instrumento simplificador en el proceso de toma de decisiones que le redundó en eficiencia en la gestión. La segunda fase de la reforma, presidiendo la ANEP Javier Bonilla sin embargo, “...buscó generar cierta descentralización para deshacerse de responsabilidades (...) pero fracasó en este aspecto” (Carmen Tornaría), puesto que no logró convertir esta búsqueda en una política de su administración. En consecuencia, los directores de los desconcentrados, continúan visualizando como uno de los principales problemas que aún persisten en la educación, la centralización de las decisiones y de la administración de los recursos. Así se refería a este aspecto la Presidenta del CETP, Mtra Fanny Arón: “...tenemos muchas dificultades de funcionamiento por la falta de autonomía, somos un desconcentrado y no un descentralizado y cada vez más nuestras competencias delegadas van siendo pasadas a

CODICEN.”. Esta centralidad de las decisiones tanto de política educativa como de gestión inhibe el espacio para la creatividad y la participación en un ambiente autónomo de los planteles docentes y la comunidad en la gestión de los centros escolares.(Véase Anexo Matriz de entrevistas Mtro. Héctor Florit)

En cuanto a la relación con los gremios de la educación la relación ha sido de tensión durante la segunda fase de la reforma a pesar de un aparente mejoramiento respecto de la primera. Asimismo, en relación a la participación técnica de los docentes nucleados en las ATD señala el consejero Daniel Corbo *“...las ATD están hoy en un enfoque crítico frente a las autoridades (...) todo lo que proviene de las autoridades es visto como ofensa. Lamentablemente el discurso técnico se ha perdido y las Asambleas han perdido las virtudes técnicas que tenían. De parte de las autoridades también ha faltado quizá poner la atención debida en estas ATD para abordar desde la propia institucionalidad una serie de documentos que ayudaran a elevar el nivel del debate y construyeran confianza en una relación más amplia. Lo que está claro es que cualquier reforma va a ser luego practicada por los docentes...”* En consecuencia, el relacionamiento con los gremios de la enseñanza y los docentes, en particular entre éstos y el CODICEN, definió un escenario de conflicto.

Por su parte, la relación con los empresarios y el mundo productivo no ha cambiando sustancialmente en ambas administraciones. En ambos periodos si bien se ensayaron estrategias para mejorar el relacionamiento entre la ANEP y los empresarios, éstas han tenido un bajo impacto en la agenda y en la participación eventual de los empresarios en la reforma. A pesar que los entrevistados relacionados al sistema educativo coincidieron en mencionar un mayor acercamiento y relacionamiento con el mundo empresarial, entrevistados en el marco de esta consultoría, Jorge Abuchalja y Roni Lieberman, Presidente de la Asociación de Dirigentes de Marketing el primero y ex presidente de la Cámara Uruguaya de Software el segundo, fueron incapaces de señalar -cuando menos- una de las acciones del proceso de Reforma en cualquiera de sus administraciones, y declararon desconocer en términos generales la oferta del sistema educativo relacionada a la ANEP. Al parecer, la ausencia de una estrategia comunicativa efectiva, ya señalada como una debilidad en la primera fase de la reforma, 1995-200, continuó en la administración siguiente.

Por último, la resistencia al cambio del sistema en su conjunto que en parte se logró superar en la primera fase de la Reforma, revitalizó su posición y capacidad de veto y bloqueo. Tornaría señala al respecto *“...En la administración (anterior) hubo la suficiente fuerza para penetrar esa resistencia al cambio y creo que se pudo romper. Yo creo que por la inacción y la debilidad de esta administración, volvemos en este sentido como antes del 95”*

2.3 La función de los proyectos de financiamiento externo en la Gestión de la ANEP (2000-2004)

En el período señalado la ANEP contó con el apoyo técnico y financiero de dos programas de cooperación externa. El proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), con financiamiento del Banco Mundial; y el Programa de Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD), con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. Éste último, heredero de los Programas de Mejoramiento de la Educación Secundaria y Formación Docente (MESyFOD 922/OC-UR) y Modernización de la Educación Técnica (UTU/BID 799/OC-UR) ya presentes en la primera fase de la Reforma Educativa.

El Programa MEMFOD, que cuenta con un financiamiento de U\$S107 millones, presenta dos objetivos generales. En primer lugar, consolidar la universalización del primer ciclo de la Enseñanza Media, o Ciclo Básico (CB), procurando con ello facilitar el cumplimiento de los nueve años de escolaridad obligatoria según las exigencias de las normas vigentes. En segundo término, transformar el Segundo Ciclo de la Enseñanza Media (SCEM), procurando con ello sentar las bases para la reforma institucional y curricular al actual modelo, en busca de una educación más pertinente a las necesidades de los jóvenes, los requerimientos de la ciudadanía y del mundo del trabajo en el Siglo XXI.¹³

Si bien no ha sido el objetivo de esta consultoría la evaluación de este proyecto, fue solicitado por los técnicos del BID responsables del estudio, prestar especial atención a las percepciones y opiniones de los diferentes involucrados sobre el funcionamiento y gestión de los programas de cooperación externa, en especial del Programa MEMFOD que se instrumenta con recursos de ese organismo.

En consecuencia, las entrevistas realizadas contemplaron una batería de preguntas a informantes calificados en relación a este tema. (Véase Anexo Matriz de Entrevistas) Es importante precisar, que los juicios aquí planteados corresponden a las opiniones vertidas por los distintos entrevistados, independientemente de los indicadores de desempeño y de gestión objetivos que una investigación en particular podría aportar. Asimismo, esas opiniones no necesariamente son representativas del conjunto que definen cada uno de los perfiles de los entrevistados. No obstante, ciertas coincidencias y percepciones permiten extraer algunas conclusiones, que aunque preliminares, son buenos conductores de futuros estudios.

En términos generales, el relacionamiento entre el Programa MEMFOD y las autoridades educativas del CODICEN y los Consejos Desconcentrados derivó en diversas tensiones y conflictos muchos de los cuales tomaron carácter público.

Esta situación fue atribuida por la mayor parte de los entrevistados a la debilidad institucional de la ANEP, la ausencia de liderazgo y a las culturas organizacionales diferentes del MEMFOD y de los órganos del sistema.

En este marco hubo un creciente proceso de distanciamiento del Programa en relación con las estructuras de la ANEP. Al respecto señala Tornaría: *“MEMFOD, por la debilidad estructural del gobierno de la educación, se transformó en un organismo de poder absolutamente ilegítimo desde mi punto de vista (...) generando un divorcio con las autoridades de Secundaria y el Programa, la descoordinación se traduce en ineficiencia (...) no estoy de acuerdo en que los programas de cooperación se constituyan estructuras paralelas.*

En esta misma dirección señala Jorge Carbonell, Director General de Educación Secundaria *“...MEMFOD toma decisiones cuando debería tomarlas el CODICEN o nosotros”. Al respecto señala el Coordinador General del Programa MEMFOD “... el gran talón de Aquiles de todos los procesos reformistas en el Uruguay, para mí, (...) es que hemos tenido a nivel de los Desconcentrados, en este período del Codicen, una gestión institucional directiva no acorde a lo que MEMFOD ha planeado.”*

¹³ BID (2002): “Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente UR-0132” Documento de Proyecto. Disponible en www.iadb.org

Este escenario llevó, según las autoridades de ANEP, a una desestructuración del proceso de toma de decisiones en la operativa y gestión cotidiana del Programa. Al respecto señala Carbonell *“El MEMFOD adquiere insumos no acorde a la necesidad de los centros. Compra equipamiento que cuesta un sacrificio enorme que siga funcionando (...) o compra mesas de ping pong para liceos que no tiene el espacio suficiente para instalarlas”*. En el mismo sentido Tornaría argumenta *“Creo que en la parte de equipamiento no hay norte. No hay producción de información para satisfacer las necesidades reales de los centros educativos. Y esto no me lo dice el sistema sino la gente cuando recorro centros educativos, sobre todos sus directores. (...) Todo eso es producto de ese mal funcionamiento que mencionaba antes, porque hoy los proyectos internacionales, fundamentalmente MEMFOD está funcionando como un satélite del sistema y como un abastecedor.”*

En este complejo escenario, el CODICEN consideró recientemente la necesidad de establecer directivas específicas vinculadas al desarrollo del Proyecto MEMFOD, resolviendo: a) modificar el reglamento operativo del Programa; b) suspender las potestades especiales delegadas a la coordinación general del Programa; c) retomar la autonomía, sobre todo en la asignación de recursos y manejo financiero.¹⁴

No obstante, y a pesar de esta situación, hay consenso en las autoridades en la necesidad imperiosa de contar con Programas de Cooperación externa. Dice Tornaría: *“estoy convencida que por lo menos en la situación actual y a mediano plazo en el Uruguay la cooperación internacional es necesaria.”*. Precisamente en este plano existe cierto consenso entre los entrevistados respecto de la capacidad que ha tenido el Programa MEMFOD para construir y ampliar los espacios en Secundaria, Educación Técnica y Formación Docente, como así la capacidad de ejecución, que según su Coordinador respecto a 2003, *“...fue el año pico de ejecución en toda la historia de programas educativos cofinanciados por el BID.”* (MEMFOD: 2003)

Una dimensión adicional para el análisis lo constituye el estudio de los procesos de toma de decisiones. Mientras que en la administración presidida por Germán Rama el proceso de toma de decisiones se caracterizó por estar técnicamente fundado en investigaciones e información objetiva (ANEP: 2000; De Armas: 2001), durante la administración que preside Javier Bonilla la información e investigación dejó de ser un insumo central en este proceso. Esta afirmación se contradice con la inmensa producción intelectual generada por el MEMFOD, en su gran mayoría de gran calidad técnica y reconocimiento académico, pero poco práctico a juicio de varios de los entrevistados. Al respecto señala la Gerente de Programación y Presupuesto *“... hay estudios, muchos de ellos maravillosos pero de repente se analizan y quedan allí. No hay estudios concretos para tomar una decisión (...) a la hora de tomar medidas esos estudios no sirven.”*

Asimismo, hay una visión más crítica de la capacidad de ejecución del componente IV “modernización de la gestión educativa de ANEP” y el Plan de Gestión propuesto. Para éste último, se han señalado problemas vinculados a la ausencia de planificación estratégica, y al desarrollo de una lógica de incorporación de recursos humanos sin el aprovechamiento adecuado de los recursos internos del sistema. (Véase Matriz de entrevista, en particular Nuesch y Carbonell). Sobre todo se señala un bajo nivel de ejecución del mismo y entre otros la ausencia de un sistema de información integrado para el conjunto del sistema. Veamos algunos aspectos específicos relacionados a este Plan como instrumento potencial de gestión.

¹⁴ Véase Resolución Administrativa del Consejo Directivo Central de la ANEP, Acta nro.41, Res.8 del 8 de julio de 2004.

Por resolución No.21 del Acta Extraordinaria No. 3 del 20 de enero del 2003 el CODICEN aprobó el plan de modernización de su gestión tendiente a fortalecer el proceso de toma de decisiones de ANEP.

El mismo se estructuró entorno a 8 líneas de acción:

- Revisión del Marco Normativo. Reingeniería e informatización del sistema de administración documental
- Modernización de los sistemas de gestión de RRHH
- Fortalecimiento de la organización administrativa y funcional de la ANEP
- Diseño e implementación de una estructura única de datos para el sistema integrado de información de ANEP (SIIA)
- Reorganización funcional del sistema de administración y mantenimiento del equipamiento informático de la ANEP
- Sistema para la administración de los datos de las Secretarías de los Centros Educativos (BEDELIAS)
- Sistema de gestión financiera y de adquisiciones
- Programación, seguimiento y evaluación educativa

Paralelamente en septiembre del 2003 se aprobó la integración de un Grupo de Apoyo a la Transformación Institucional (GATI), con el cometido de asesorar a las autoridades en lo referente a la modernización de la gestión del sistema y hacer el seguimiento del Plan de Gestión una vez que el mismo se elaborara.

El sistema de administración de Bedelías ha avanzado sustancialmente durante el año 2003, finalizando el desarrollo del mismo en lo que respecta los módulos centrales de la gestión de una secretaría (alumnos, docentes, administración y pases interliceales). Del mismo restan aspectos relativos a la extensión de dicha aplicación al resto de la ANEP.

El Sistema de seguimiento de expedientes se comenzó a desarrollar a los efectos de mejorar los procesos de búsqueda de información sobre expedientes en el Consejo de Educación Secundaria. La evaluación del mismo es positiva en cuanto a los resultados obtenidos, aunque persiste la sensación de que es necesario continuar con el plan de trabajo a los efectos de lograr la adaptación del sistema a las diferentes situaciones de burocratización y congestión de trámites.

El sistema de gestión de depósitos y adquisiciones dentro del marco del proyecto de gestión financiera y adquisiciones también tuvo una evaluación positiva por parte de las autoridades de la ANEP. En el marco de este proyecto se culminó con el relevamiento de inmuebles afectados a la ANEP estableciéndose los detalles de situación de cada padrón, con lo cual se pudo reasignar espacios a efectos de racionalizar los gastos de alquileres, negociar nuevos precios de arrendamientos e iniciar trámites de remate para aquellos padrones sin uso. El inventario abarcó también muebles y otros bienes en oficinas. Asimismo se desarrolló un sistema de gestión de stocks y recodificación de artículos varios para agilizar la entrega de materiales y otros.

Con la implementación de la Auditoria Interna se buscó evaluar en forma independiente las operaciones contables, financieras y administrativas, con base a la prestación de un servicio efectivo a los niveles más altos de Dirección.

En el correr del año 2002 se llevaron adelante una serie de iniciativas desde las gerencias generales con el apoyo de los programas de financiamiento externo tendientes a mejorar los sistemas de gestión financiera. La creación de un departamento de Coordinación de Transporte Docente conjuntamente con un sistema informático que eliminó el uso de vales de combustible, con el consiguiente ahorro en los gastos asociados. Se implementó el pago de salarios a través de cajeros automáticos y se definió e instrumentó una ley por la cual se otorga el beneficio de la cuota mutual a docentes y no docentes de primaria. Todos estos elementos son claros indicadores de logro.

En cuanto a la función inspectiva y a la gestión de los centros educativos, siguiendo la línea de la administración anterior, se continuó con la mejora de la función mediante el llamado a concurso por oposición y méritos para los cargos previo proceso de capacitación. Asimismo, se ha dado continuidad también a los modelos de gestión de centros.

En relación a los sistemas de información, se ha indicado que aún persisten deficiencias sustantivas y se está lejos del sistema integrado. *“Una de las líneas más importantes de ese plan de gestión lo constituye un sistema integrado de información. Se hicieron algunos avances, pero en la parte de sistemas de información en realidad no se avanzó demasiado debido principalmente a las dificultades al momento de implantar los sistemas”.* (Véase Anexo Matriz de entrevistas)

Derivado del análisis de las entrevistas realizadas, pueden distinguirse tres problemas centrales en relación a la información disponible, que aún subsisten. En primer lugar, no se ha sorteado la dificultad de reunir información compatible y de fácil acceso, como consecuencia de la gran atomización de los sistemas informáticos que han reproducido la propia estructura de la ANEP. Existen sistemas de liquidación de sueldos, sistemas de personal, sistemas contables, sistemas de información en general separados por programa, y en algunos casos varios por subsistema. En segundo término, no es posible disponer hoy de una base de datos que contenga al total de funcionarios que ocupa la ANEP y permita saber si un funcionario en particular es administrativo o docente, dónde trabaja y qué hace. No existe un sistema centralizado que permita ingresar el nombre de un funcionario y muestre el recibo de sueldo, cuánto gana, por qué concepto, qué grado tiene, qué escalafón, y si percibe adicionales. En tercer lugar, el gerenciamiento informático sigue siendo una asignatura pendiente. Tanto en lo relativo al manejo de inventarios, en el cual se ve una gran mejora y mayores controles de los stocks y de las compras de equipos, como a la previsión de las necesidades, de hardware, software y el mantenimiento de los más de 20.000 PCs que dispone ANEP. (Véase Anexo Matriz de entrevistas, es especial Arón, Bonilla, Carbonell, Nuesch, Rodríguez, Tornaría)

3. El Marco regulatorio funcional de la ANEP

3.1 Económico- financiero: sistemas de compras, inversiones, servicios, presupuestos y costos

Uruguay asignó a la educación en 2002 el 2.75% del PIB (Véase cuadro 36), situándose por debajo de sus socios de la micro región y debajo de varios países de similar desarrollo educativo. Sin embargo, y a pesar que el presupuesto es bajo y sin dudas debiera aumentarse, existe un marcado consenso en los entrevistados que el problema a resolver es el uso de los recursos y la racionalidad del gasto, tanto del presupuesto de ANEP como de los recursos provenientes de los proyectos de cooperación. El Director del CODICEN Lic. Bonilla

sostiene “...lo que si estoy seguro, es que en la ANEP no hay una gestión racional en los recursos”. Tornaría señala “En primer lugar creo que se gasta muy mal. Más que más recursos es necesario mejorar la gestión de los mismos. El gran lío siguen siendo los salarios, que continúan siendo débiles. A mi entender es necesario primero imponer pautas claras y racionalidad en la organización. Quizá luego sea necesario y posible introducir un mejoramiento salarial significativo con una política salarial focalizada discriminada. Por ejemplo, generar brechas en las remuneraciones entre los profesores no titulados de los titulados. Un ejemplo, lo constituye la experiencia que se ha ensayado con el presentismo¹⁵.” Al respecto coincide Carbonell “Si se gasta mal. Los costos aumentan por una mala gestión.”

En cuanto al proceso de elaboración presupuestal, las autoridades y técnicos indagados coinciden en señalar que en primer lugar el momento para la elaboración del proyecto presupuestal es el de mayor debilidad institucional. Las autoridades elegidas disponen de muy poco tiempo entre su designación y la fecha tope de presentación del proyecto presupuestal, por lo cual esa instancia termina siendo un formalismo de aprobación de los lineamientos definidos en la administración previa. En segundo lugar, la rigidez de los recursos presupuestales hace que cuando se disponen las partidas, las condiciones existentes hayan cambiado, por lo cual se requiere de una flexibilidad mayor que permita una “re-programación” dentro del rubro. Señala Carbonell al respecto “...se gasta mucha energía en la elaboración de ese presupuesto y cuando te dan, te dan partidas de dinero y no se sabe como van. Entonces en definitiva nadie sabe qué tiene, cuándo lo tiene y para qué lo tiene. La primera cosa que habría que hacer al aprobar el presupuesto es hacer lo que yo llamaría una re-programación”. Se menciona como problemático, también, la falta de previsión de los gastos de funcionamiento de las experiencias e innovaciones educativas, cuyas partidas de mantenimiento y reparación generalmente no son previstas en el presupuesto quinquenal

“El MEF ha aprobado recursos adicionales y desde el punto de vista presupuestal yo creo que no es el problema. Las ineficiencias más grandes tienen que ver con la poca capacidad de analizar lo que se hace y de evaluar. Desde el punto de vista del gasto, se gasta, de pronto no se gasta bien. Por ejemplo, cómo medimos el impacto de un plan o de una experiencia. Así como por ejemplo, cuando vos lanzás alguna innovación, no se tiene la previsión de como se sostiene en el tiempo”. (Gerente de Programación y Presupuesto)

La centralización de compras, procedimientos de adquisiciones y contrataciones para optimizar resultados fue una de las acciones impulsadas por la ANEP en la segunda fase de la reforma. No obstante, la esperable reducción de los costos no operó como se esperaba. Los problemas relacionados a la gestión de este instrumento y al comportamiento de los oferentes cuando es el Estado quien compra, sobre todo en una coyuntura de crisis macro económica, condujeron a la ineficacia de este sistema.

En este sentido, la alternativa aplicada de carácter mixto parece ser la más indicada, pues permite aprovechar la centralización en la compra para optimizar precios y luego descentralizar la gestión y los créditos. Con esto se delega en los desconcentrados la decisión pero también la responsabilidad de cómo ejecutar el gasto.

3.2 Recursos humanos

En materia de Recursos Humanos, la ANEP está trabajando en el desarrollo de una base de datos que administra los recursos humanos y que incorpora personal docente y no

¹⁵ Consejera Prof. Carmen Tornaría.

docente para lo cual ya se cumplió con la obtención de los datos básicos de los funcionarios del sistema. Resta, una vez completada la base de datos, integrar los sistemas de recursos humanos y liquidación de sueldos de los distintos desconcentrados, y del CODICEN. Comenta el Gerente General Económico Financiero “...cada desconcentrado tiene su propio sistema de liquidación de sueldos, su propio sistema de personal, de información financiera, de información de recursos humanos. No existe en la ANEP una base de datos que disponga de los funcionarios que tiene (...) por ejemplo no hay forma de saber si Juan Pérez es un administrativo o si es un profesor de biología, dónde trabaja y qué hace. No tengo un sistema centralizado donde yo ponga Juan Pérez y me muestre el recibo de sueldo, cuánto gana, por qué concepto, qué grado tiene, qué escalafón o si le pagan una compensación por algo. Si quiero saber por este funcionario, tengo que averiguar a qué sistema pertenece, si trabaja en la UTU, tengo que llamar a la UTU, que me digan dónde trabaja, cuánto gana. Eso es una gran deuda histórica”

Vinculados a las deficiencias en la gestión de personal que se podrían corregir con la base de datos de recursos humanos están las dificultades para contar con personal que desempeñe tareas de mantenimiento general debido a la cantidad de certificaciones médicas que inhabilitan al personal existente a desempeñar dichas funciones, o la concentración de funcionarios de escalafón F (servicios) que cumplen funciones administrativas a nivel del Consejo de Primaria, mientras que en las escuelas falta personal de limpieza, elementos que si bien son de conocimiento público son también de difícil identificación.(Mancebo-Torello: 2000)

Estas debilidades que hacen a la ausencia de un verdadero sistema de información integrado es fuente de irracionalidad del gasto como reconoce la Gerente de Programación y Presupuesto “Hay cientos de cargos docentes que no están en aula y eso hay que identificarlo para racionalizar. Esto, con el sistema del CEPRE, se va a poder hacer porque este sistema permitirá identificar donde está trabajando cada persona”

En cuanto al perfil del personal docente, la Encuesta Continua de Hogares de 2002 permite señalar en términos de ingresos que el profesional de la enseñanza percibe en promedio por su actividad el equivalente a U\$S 3,10 por hora trabajada.

Cuadro 34			
Ingresos por hora por la ocupación principal según el tipo de ocupación por área geográfica			
	MONTEVIDEO	INTERIOR	TOTAL
PROF. ENS. TERCIARIA	-	-	4,50
PROF. ENS. SECUNDARIA	3,42	2,74	3,17
MAESTROS TITULADOS	3,33	2,78	3,03
OTROS PROF ENSEÑANZA	3,49	2,47	3,19
OCUPADOS NO PROF DE LA ENSEÑANZA	2,78	1,52	2,24
TOTAL OCUPADOS	2,82	1,58	2,28

Fuente: cálculos propios en base a micro datos de la ECH 2002 – U\$S corrientes Prom. 2002

Las remuneraciones de los docentes, miradas a la luz de este indicador, resultan sustancialmente mayores al promedio de remuneraciones de los trabajadores urbanos (U\$S 2,28 la hora).

El perfil educativo de los trabajadores profesionales de la enseñanza a partir de la información que ellos declaran como curso o carrera según la Clasificación Internacional Normalizada de la Enseñanza adaptada para el caso uruguayo (CNED 95), muestra que casi el 88 % tiene cursos de enseñanza de tercer grado, ya sea que permitan obtener un certificado o diploma no equivalente al título universitario (66.7 %) o equivalente al título universitario, 21 %.

Cuadro 35 Profesionales de la enseñanza que finalizaron o no el nivel de estudios		
	FINALIZO	NO FINALIZO
PROF. ENS. Terciaria	79,8%	20,2%
PROF. ENS. Secundaria	71,8%	28,2%
Maestros Titulados	94,6%	5,4%
Otros Prof Enseñanza	49,6%	50,4%
Otros no Vinc. a la Enseñanza	48,0%	52,0%
TOTAL OCUPADOS	49,5%	50,5%

Fuente: cálculos propios en base a micro datos de la ECH 2002

De la información declarada acerca de si finalizaron o no el nivel de estudios más alto declarado, cerca de un 30 % de los docentes de enseñanza secundaria declaran no haber finalizado ese nivel, en tanto que en los maestros la titulación es universal.

4. Gastos, recursos y costos

Considerando la educación pública y privada, y definiendo el gasto público en educación como el correspondiente a los servicios públicos asociados a la prestación de servicios educativos, en tanto que el gasto privado es aquel realizado por instituciones privadas y estimado en función del Valor Bruto de Producción de la educación privada, Uruguay destinó casi un 3.8 % de su PBI al gasto total en educación en 1998 (Grau: 2000) como medida de la inversión educativa en relación al producto total.

En términos comparativos este indicador resulta bajo en relación al promedio que los países de la OCDE destinaban a la educación como porcentaje del PBI.

Los montos ejecutados por la ANEP entre 1995 y 2002 reflejan un expresivo crecimiento desde los comienzos de la reforma manteniéndose relativamente estable en los últimos años como se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 36 Gasto de ANEP ejecutado en relación al PBI. 1995-2002	
	ANEP/PBI
1995	1,85%
1996	2,17%
1997	2,26%
1998	2,29%
1999	2,58%
2000	2,52%
2001	2,72%
2002	2,75%

Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Gcia. Gral. De Programación y Presupuesto de CODICEN en base a datos de los Balances de Ejecución Presupuestal de ANEP.

En el año 1999 la economía uruguaya pasó por un período de recesión económica que se profundizó en los años siguientes, acumulándose entre 1998 y 2002 una caída del producto del orden del 17.5%. Conjuntamente con la caída del producto, la disminución del ingreso de los hogares y el aumento de las tasas de desempleo, la presión sobre los ingresos fiscales hizo que

el Estado se propusiera una reducción drástica del gasto público que afectó la asignación de las partidas presupuestales (BCU: 2003).

5. Otros Indicadores

El gasto educativo de la ANEP ha seguido una tendencia ascendente entre los años 1984-2001, creciendo a una tasa acumulativa anual equivalente al 3,7% (MEMFOD: 2004). En 2001, la totalidad de gastos corrientes e inversiones ejecutadas por el organismo se situó en cerca de 320 millones de dólares (cuadro 55). En el período 1995-2001, el gasto ejecutado por el Consejo de Educación Secundaria creció a una tasa superior a la del conjunto de la ANEP, 9,5 % frente al 5,5 % del sistema en su conjunto.

Cuadro 37 Evolución del gasto ejecutado por ANEP según programas presupuestales y tipo de gasto 1995 -2002 a dólares de nov. 2003								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INCISO 25								
Gasto Total	208.810.902	254.084.861	273.653.464	296.326.391	323.199.747	309.238.822	321.066.927	306.497.372
Gastos de Funcionamiento.	182.606.049	231.863.345	249.022.343	267.930.457	294.118.453	288.590.709	303.255.906	288.481.944
Gastos de inversión	26.204.853	22.221.516	24.631.121	28.395.934	29.081.294	20.648.113	17.811.021	18.015.427
C.O.D.I.C.E.N								
Gasto Total	36.534.993	39.427.820	42.442.921	35.782.181	35.482.029	31.071.026	27.999.652	29.061.109
Gastos de Funcionamiento.	14.624.875	20.502.276	21.294.367	24.434.254	28.530.210	26.269.554	25.049.857	25.709.008
Gastos de inversión	21.910.118	18.925.544	21.148.554	11.347.927	6.951.819	4.801.472	2.949.796	3.352.101
C.E. PRIMARIA								
Gasto Total	95.996.835	116.899.556	128.462.173	142.670.337	161.047.615	151.620.525	157.814.317	149.982.901
Gastos de Funcionamiento.	92.513.644	114.635.538	125.931.387	136.804.385	149.994.365	143.869.191	149.764.655	143.205.092
Gastos de inversión	3.483.190	2.264.019	2.530.785	5.865.952	11.053.250	7.751.334	8.049.662	6.777.809
C.E. SECUNDARIA								
Gasto Total	50.722.195	66.135.818	70.425.781	80.408.604	88.463.656	90.454.155	96.712.309	93.466.216
Gastos de Funcionamiento.	50.181.632	65.385.080	69.888.724	74.186.140	81.353.454	84.236.223	91.332.617	85.703.933
Gastos de inversión	540.563	750.738	537.056	6.222.463	7.110.201	6.217.933	5.379.692	7.762.283
C.E. TEC . PROFESIONAL								
Gasto Total	25.556.879	31.621.666	32.322.590	37.465.269	38.206.447	36.093.116	38.540.648	33.987.145
Gastos de Funcionamiento.	25.285.898	31.340.451	31.907.864	32.505.677	34.240.423	34.215.742	37.108.777	33.863.911
Gastos de inversión	270.982	281.215	414.726	4.959.592	3.966.024	1.877.374	1.431.871	123.234
Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Gcia. Gral. de Programación y Presupuesto de CODICEN en base a datos de los Balances de Ejecución Presupuestal de ANEP.								

Por otro lado, la magnitud del gasto por estudiante matriculado resulta relevante, ya que en general se ha constatado una relación positiva entre ésta y los logros educativos (MEMFOD 2004).

Cuadro 38 Gasto corriente total, matrícula y gasto corriente por alumno para los distintos subsistemas de ANEP									
	C.E. PRIMARIA			C.E. SECUNDARIA			C.E. TEC . PROFESIONAL		
	Gastos Corriente	Matricula	Gasto por alumno	Gastos Corriente	Matricula	Gasto por alumno	Gastos Corriente	Matricula	Gasto por alumno
1995	92.513.644	336.021	275	50.181.632	168.239	298	25.285.898	61.881	409
1996	114.635.538	347.906	330	65.385.080	174.836	374	31.340.451	59.964	523
1997	125.931.387	361.491	348	69.888.724	179.524	389	31.907.864	58.246	548
1998	136.804.385	369.191	371	74.186.140	185.904	399	32.505.677	54.960	591
1999	149.994.365	375.677	399	81.353.454	192.670	422	34.240.423	54.241	631
2000	143.869.191	386.166	373	84.236.223	208.587	404	34.215.742	59.716	573
2001	149.764.655	391.607	382	91.332.617	219.234	417	37.108.777	61.327	605
2002	143.205.092	394.662	363	85.703.933	229.318	374	33.863.911	63.676	532
Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Gcia. Gral. de Programación y Presupuesto de CODICEN en base a datos de los Balances de Ejecución Presupuestal de ANEP.									

El gasto corriente ejecutado por el CES siguió la misma tendencia del gasto total, con un período de fuerte crecimiento entre 1985-1990 (5,9% acumulativo anual), una caída entre 1990 y 1995 (-1,3% acumulativo anual) y un sensible incremento entre 1995 y 2001 (8,6% acumulativo anual). Al mismo tiempo, la matrícula de Educación Secundaria evolucionó en forma similar; no obstante el incremento de la misma fue inferior al del gasto corriente. En los mismos períodos las tasas de crecimiento acumulativas anuales de la matrícula de Educación Secundaria fueron 4,8% -0,1% y 4,7% respectivamente. Por otro lado, para el conjunto del período de análisis, la tasa de crecimiento de la matrícula de Secundaria fue muy superior a la de la Educación Técnica y a la de Primaria.

Como resultado de que el gasto corriente creciera a una tasa superior a la de la matrícula, se verificó un crecimiento del gasto corriente por alumno de Secundaria a lo largo de todo el período con la excepción del que se extiende entre 1990 y 1995 (-1.2%). Dicho crecimiento fue particularmente alto en el período 1995-2001: el gasto corriente por alumno creció a una tasa de 3,7% acumulativa anual.

Capitulo IV: Formación Docente

1. La formación Docente en la Reforma Educativa

Desde su comienzo la Reforma Educativa concibió a la formación docente como un eje articulador y esencial para la implementación de políticas de equidad y calidad en el conjunto del sistema. Puesto que desde finales de los años 30 Uruguay logró la profesionalización del magisterio, el esfuerzo se concentró en la educación media donde el déficit histórico era evidente.¹⁶ En consecuencia, se instrumentaron varias acciones tendientes a mejorar la calidad de los docentes en ejercicio, y modernizar la oferta de su formación.

Una de las primeras medidas de las autoridades educativas, fue la realización de un censo de docentes de enseñanza media realizado entre los meses de octubre y noviembre de 1995. Los resultados de este relevamiento, ilustraron los proféticos anuncios de la CIDE de los años '60. En efecto, en todo el país menos de uno de cada tres docentes de educación media poseía título de profesor (30.6%), menos de la mitad en Montevideo (44.4%) y apenas uno de cada cinco en el Interior del país (19.6%).

Habiendo realizado el diagnóstico de la situación, la administración Rama diseñó una batería de instrumentos tendientes a revertir la crítica situación. En 1996, creó el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, con el propósito de potenciar el desarrollo y actualizar profesionalmente a los docentes. Con el objetivo de atender la marcada desigualdad de docentes titulados disponibles entre la capital Montevideo y el resto del país, se diseñó una propuesta innovadora creando seis centros regionales de profesores (CERPs). Estos centros, se constituyeron en una estrategia alternativa e innovadora para la generación de docentes de calidad, maximizando los tiempos a los efectos de lograr la reposición anual de docentes por retiro, sin alterar una matriz de estabilidad institucional.

Como una de sus últimas medidas las autoridades educativas de esa administración (1995-2000), procuraron modernizar y revisar el plan de formación de maestros de educación primaria, vigente desde 1992, trabajo que fue retomado por las autoridades entrantes del siguiente período (2000-2005) y en el que actualmente trabaja para su aprobación.

2. Las acciones en Formación Docente de la segunda fase de la Reforma Educativa

2.1 La Reformulación del Plan de formación magisterial

Desde su formulación el Plan 1992 de Formación Docente e Institutos Normales presentó críticas y problemas de implementación, sobre todo producto de la reducción a tres años de formación. Una de las últimas medidas propuestas por la administración de la ANEP presidida por Germán Rama, procuró en el año 2000 reformular el Plan de formación de maestros, que quedara sin efecto por iniciativa de la administración presidida por Javier Bonilla.

No obstante, la actual administración ha designado una Secretaría Técnica de Formación Docente en la órbita del Proyecto MECAEP, a los efectos de discutir y reformular el Plan vigente.¹⁷

¹⁶ Para un mayor detalle de los antecedentes de la formación docente en Uruguay véase Caraballo, Darwin (2004): "La Formación Docente en el Uruguay" IESALC/UNESCO Disponible en www.iesalc-unesco.org.ve

¹⁷ El Proyecto MECAEP (Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Primaria) cuenta con el cofinanciamiento del Banco Mundial.

En la discusión y elaboración de la nueva propuesta participan directamente profesores y directores de los Institutos de Formación Docente e Institutos Normales, las Inspectoras Nacionales de Escuelas de práctica y de Educación Inicial, también fueron consultadas la Asamblea Técnico Docente de Profesores de Formación Docente y la Federación Uruguaya de Magisterio. Las fuentes utilizadas para elaborar el nuevo plan de formación docente son el Diagnóstico Integral de la Formación Inicial de Maestros en Uruguay a cargo de la UCUDAL-ANEP-MECAEP, estudios sobre la Formación Docente en Uruguay, y los anteriores planes de formación de maestros.

El nuevo plan procura superar los problemas diagnosticados y fortalecer aquellos aspectos positivos que fueron identificados para su antecesor. Los problemas detectados por los equipos de trabajo se clasifican en: i) estructura del plan; ii) perfil de los alumnos que ingresan y egresan de los institutos de formación docente y iii) las características y el funcionamiento de la institución formadora.

No obstante, esta matriz participativa no redundó en una mayor eficiencia de la gestión, puesto que finalizado el año 2003 el Nuevo Plan de Formación continuaba en estudio y revisión final de las autoridades.

2.2 Continuidad inercial de Los Centros Regionales de Profesores

Los primeros CERPs fueron creados en el año 1997, con el propósito de remediar el déficit de docentes titulados fundamentalmente en el interior del país. Su fundación constituyó una tercera alternativa para la formación docente de la educación media, en relación al Instituto de Profesores Artigas ubicado en Montevideo y a los veintidós Institutos de Formación Docente ubicados en el interior del país. Los CERPs fueron creados por el CODICEN del que dependen a través de la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente.

Actualmente existen seis centros regionales distribuidos geográficamente en el litoral, norte, este, oeste, centro y sur del país, con sede en las ciudades de Salto, Rivera, Maldonado, Colonia, Atlántida y Florida. En el año 1997 fueron inaugurados los centros de Salto y Rivera, un año después el centro de Maldonado, en el año 1999 el de Atlántida y Colonia y en el 2000 en Florida.

Los CERPs presentan novedades respecto a otras opciones de formación docente. Por mencionar una de ellas, en el área de Ciencias de la Educación el modelo está orientado a la evaluación de los aprendizajes. Al respecto, señala G. Rama *“toda nuestra formación apunta a una persona que pueda dar una clase brillante, pero no tiene ninguna idea ni responsabilidad de lo que pasa en el establecimiento (...) nuestra formación docente es para hacer grandes discursos pero ninguna responsabilidad para ganar o perder el pleito, porque no tenemos ninguna relación entre la formación de profesores y la evaluación de resultados del establecimiento.”*¹⁸ En este sentido, la economía de la educación, la planificación y gestión educativa, la evaluación de aprendizajes y la psicología de la educación integran la propuesta del área.

¹⁸ Extracto de conferencia realizada por el Prof. Germán Rama (Director Nacional de Educación Pública) el 14 de diciembre de 1998, frente a potenciales docentes de los CERPs.

El modelo constituye en sí mismo una clave de equidad, puesto que no solamente lleva la oferta al Interior del País sino que acceden a ella jóvenes que por ausencia de oportunidades no accedían a educación de nivel terciario.

Para ello ANEP instrumentó desde sus inicios un sistema de becas destinadas a los alumnos de menores recursos. En el período 1997-2001 se entregaron a los estudiantes de los CERP 1552 becas de las cuales el 73,6% fueron otorgadas a los estudiantes de la primera generación. Se han otorgado alrededor de 60 becas anuales por CERP a estudiantes que provienen de ciudades diferentes a las ciudades centro. Los recursos de las becas provienen de la ANEP y de las Intendencias del Interior, que colaboran en forma relativa y variada con la iniciativa. El 65,5% de los estudiantes tiene una opinión favorable sobre el funcionamiento de las becas, según la investigaciones realizadas (Mancebo; 2003)

Asimismo, con la ampliación de las becas estudiantiles a los CERPs, los recursos que se venían otorgando por anteriores administraciones destinados a becas estudiantiles para los estudiantes del IPA, IINN e IFDs, se redefinieron. En 2003, la ANEP decidió asignar un total de U\$S 38.180 para becas a estudiantes del IPA, IINN e IFD. Esto en respuesta a la solicitud de 266 becas de ayuda económica equivalente a medio salario mínimo nacional (aproximadamente U\$S 20 mensuales).¹⁹

Según varios actores entrevistados al respecto, durante la administración presidida por Javier Bonilla la política en relación a los CERPs si bien continuó, perdió dinamismo y centralidad en la estrategia de ANEP. La participación de las comunidades educativas locales, el rol de los Directores de los Centros y la asistencia financiera del Programa MEMFOD, fueron los principales garantes de su continuidad inercial.

En particular, el MEMFOD ha destinado U\$S 7.5 millones de su presupuesto al fortalecimiento y consolidación del sistema de Formación Docente, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de los Centros de Formación Docentes y una mayor diversificación y flexibilización de la oferta curricular existente.

3. La incorporación de las TICs a la Formación Docente: Plan de Titulación a Distancia (2003-2007)

Ante la ausencia aún de profesores titulados en educación media en el Interior del País, la introducción y difusión de las TICs se presentan como un instrumento adecuado para contribuir a resolver este déficit de una manera alternativa.

En 2003, la ANEP a través del CODICEN aprobó El Plan de Titulación a distancia, en procura de fortalecer el sistema de formación docente y mejorar su calidad como forma de jerarquizar y profesionalizar la función.

Las autoridades se plantearon como objetivo lograr la titulación a distancia de todos los docentes de educación media en ejercicio, con más de cinco años de servicio, y para aquellos que tienen entre 30 y 50 años de edad, que actualmente imparten clase en matemática, física,

¹⁹ ANEP-CIDOCEN. Acta N°72. Resolución N° 7. Exps. 1-61/03 leg. 70. Montevideo 18 de noviembre de 2003.

química y biología, con una calificación de inspección y dirección promedio no inferior a 51 puntos.²⁰ La modalidad a distancia presenta dos opciones, una semipresencial, para las asignaturas que necesitan realizar prácticas en laboratorios -el teórico se realiza a distancia y el práctico es presencial a cargo de un profesor- y la no presencial a través del uso de las nuevas tecnologías. En esta modalidad dual de curso se “... *visualiza pertinente y sustentable para el contexto de aprendizaje del Plan de Titulación el planteamiento de un modelo mixto (modalidad presencial y modalidad a distancia)*”²¹.

La carga horaria es la misma establecida que para el Plan 86, 25 horas semanales incluyendo las horas dedicadas a Internet. Los cursos semipresenciales son de ocho semestres con organizadores temáticos según la especialidad. El programa prevé la disponibilidad de un tutor cada 30 alumnos. Para que el estudiante acceda a los cursos a distancia deberá tener conocimientos mínimos de Windows, Word, Internet, correo electrónico y acceso a una computadora con conexión a Internet.

Este Plan de formación docente pretende ser una propuesta innovadora por ser flexible, interactivo, reflexivo, enfatizar en los conocimientos didácticos y en la práctica docente, cuya particularidad radica en concebir un modelo mixto dotado de instrumentales clásicos y elementos propios de la educación de la virtualidad.²² Esta modalidad de educación a distancia “... *se caracteriza por: separación profesor - alumno, utilización de medios técnicos, organización de apoyo-tutoría, aprendizaje independiente y flexible, comunicación bidireccional, enfoque tecnológico, comunicación masiva y procedimientos industriales*”²³. La educación tiende a ser cada vez más personalizada, flexible, interactiva y accesible necesitando cada vez más la utilización de medios tecnológicos. Se espera que esta modalidad genere en el alumno la capacidad del autoaprendizaje, el cual deberá continuar más allá del curso específico.

Según queda definido por la autoridad educativa “*El plan funcionará a medida, captando y adaptándose a la diversidad de los estudiantes admitidos. El plan se apoyará en el empleo activo y responsable de las tecnologías de la información y la comunicación. Todos los centros de formación docente del país, IPA, IFDs, CERPs e INET pondrán a disposición de los estudiantes de este plan su infraestructura informática*”²⁴.

Para la implementación de este Plan, la ANEP pone a disposición un equipo técnico, administrativo y de coordinación el cual será responsable de la gestión académica y administrativa. También se cuenta con docentes referentes quienes colaborarán en la elaboración de los programas y asistirán a los expertos en contenido y a los tutores académicos. Los expertos en contenido se encargarán de elaborar los programas y los materiales básicos, mientras que los tutores académicos asesorarán a los estudiantes en el aprendizaje, los tutores tecnológicos tendrán la función de asistir a los alumnos, y por último se dispondrá un equipo técnico integrado por expertos en educación a distancia, en evaluación, en informática y en medios, los cuales deberán mantener los equipos tecnológicos a los efectos del normal desarrollo de los cursos.

El equipamiento y los recursos materiales necesarios para la implementación de esta propuesta corresponden a los específicos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

²⁰ ANEP/CODICEN. (2003) “Plan de Titulación 2003-2007 a Distancia” Equipo Técnico. ANEP/CODICEN (Mimeo)

²¹ Ibidem. Pág. 31.

²² Duart, Josep M. (2000) “Aprender en la virtualidad” Editorial Gedisa, Barcelona 2000

²³ ANEP-CODICEN. (2003): “Plan de titulación 2003-2007 a Distancia”. ANEP-CODICEN. Mimeo. Montevideo. Uruguay. Pág. 31.

²⁴ ANEP-CODICEN. Resolución ANEP-CODICEN del Plan de Titulación 2003-2007 a distancia.

Los costos fijos incluyen edificios, muebles, computadoras y software de base, fotocopidora, impresoras, escáner, grabadora de CD-Rom, equipos de audio y video, salarios del personal, mientras que los variables dependerán del número, duración y la naturaleza de los cursos que se desarrollen y el número de cursantes.

Este modelo definido por la ANEP contempla la mayor parte de las recomendaciones actuales para tener una educación sustentable y exitosa en ambientes virtuales.²⁵ En este sentido esta propuesta entiende que, en primer lugar el aprendizaje a través de la utilización de las nuevas tecnologías de la información es efectivo, generando impactos positivos en todos los niveles de la educación, habilitando nuevas formas y posibilidades en el aprendizaje. Asimismo, incorpora la modalidad de educación a distancia la cual se caracteriza por ser un aprendizaje activo entre el alumno y el profesor, éste pasa a tener un rol facilitador del conocimiento, y no mero transmisor, constituyéndose en tutor de los recursos a los cuales el alumno puede acceder. La educación por Internet es más equitativa en el acceso a su uso, los individuos pueden acceder desde todos los lugares, sean rurales o urbanos, a cualquier hora del día. El conocimiento es múltiple, dinámico y complejo. En segundo lugar, es necesario estandarizar el acceso a Internet para facilitar la función de educación y de acceso al conocimiento que éste genera. En tercer lugar, el aprendizaje en el manejo de las nuevas tecnologías permite al individuo estar en constante incorporación de conocimiento, en el entendido de que el aprendizaje debe ser continuo, así como también el poder buscar nueva información, investigar. Este nuevo paradigma plantea la formulación de una estrategia nacional en educación, la cual se adapte a los cambios de la economía de la globalización y a la constante incorporación de los avances tecnológicos que las redes generan.²⁶

²⁵ Harasim, Linda. (1998): "The internet and intranets for action by Latin America and the Caribbean. A framework for action by Latin America and the Caribbean". En: "Education in the information age ¿what works and what doesn't". Ed. Claudio de Moura Castro. New York. Washington.

²⁶ Ibidem.

**Capitulo V:
Eficacia y
sustentabilidad
del sistema**

1. Los resultados del sistema educativo uruguayo en perspectiva comparada

Como hemos visto en los capítulos anteriores, el sistema educativo uruguayo evidencia claros avances en materia de cobertura y acortamiento de las brechas de aprendizaje entre los estudiantes de distintos estratos socioeconómicos. En particular, se destacan el incremento de la cobertura en educación inicial (fundamentalmente entre 1996 y 2000) y en educación media, así como la mejora de los rendimientos de los alumnos que asisten a las Escuelas de Tiempo Completo (ETC). Asimismo, debe ser destacado el avance del sistema de formación de profesores de educación media, a partir de la creación de los Centros Regionales de Profesores, cerrando así el círculo de los principales logros de la reforma educativa.

Sin desconocer o minimizar estos logros, el panorama del sistema educativo uruguayo al 2004 sigue siendo preocupante, máxime si consideramos las tareas que debe afrontar ante los impactos sociales de la última crisis económica y los desafíos que debe asumir de cara al mediano y largo plazo.

En este sentido, el diagnóstico global de la educación en Uruguay permite extraer las siguientes conclusiones:

1. La tasa de egreso de la educación media, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, sigue siendo baja en comparación con países de similar nivel de desarrollo humano de la región, como Argentina y Chile, e incluso con otros menos desarrollados. Como hemos señalado en el primer capítulo, sólo una tercera parte de los alumnos que ingresan al primer año de educación primaria logra culminar la educación media completa (y sólo una quinta parte de los que ingresan al primer año de Educación Media llega a quinto grado sin repetir), alcanzando así 13 años de educación formal.
2. Si bien la educación inicial ha alcanzado niveles de cobertura muy altos en los últimos años, aún dista de ser universal –en particular entre los niños de 4 años–, constatándose además en el período 2000-2003 un estancamiento en el aumento de la matrícula. Por otro lado, los altos niveles de pobreza entre los niños menores de 6 años (56,5% al 2003 de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, y 66,5% según el Instituto de Economía de la Universidad de la República), plantean la necesidad de que la escolarización comience a los tres años de edad, en articulación con los programas públicos y de la sociedad civil que atienden el ciclo de 0 a 2 años, como el Plan CAIF del INAME.
3. En la educación primaria los aprendizajes siguen siendo deficitarios, particularmente en los contextos socioculturales desfavorables. En los últimos ocho años la tasa promedio de repetición prácticamente no se ha reducido, más allá del leve descenso registrado en 2003. Por cierto, las mejoras que se advierten en este campo en las ETC resultan sumamente auspiciosas. En tal sentido, el hecho de que la población atendida por las ETC no haya aumentado en forma significativa en estos últimos años representa un motivo de preocupación.

Al comparar los resultados del sistema educativo uruguayo con los de otros países de la región (en particular, los de similar nivel de desarrollo humano) constatamos rápidamente que uno de los niveles más deficitarios es la educación media. En tanto aún no han sido presentados los resultados obtenidos por los estudiantes uruguayos en los estudios internacionales de evaluación de aprendizaje (OCDE/PISA), resulta difícil abrir un juicio fundado respecto a los logros que el sistema uruguayo obtiene en comparación con países similares, así como respecto

de la distancia o brecha que separa al país de las sociedades más avanzadas. Considerando esa limitación, es necesario recurrir a los indicadores convencionales de acceso a la educación y de egreso del sistema, a fin de evaluar el desempeño de la educación uruguaya en perspectiva comparada. En esa dirección, el cuadro 57 nos muestra a Uruguay en una situación crítica dentro de la región, con una tasa global de deserción entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad cuatro puntos superior al promedio latinoamericano. Asimismo, la reducción que se observa en este indicador, entre 1990 y 2002, es en términos relativos menor al promedio regional.

Cuadro38		
Países seleccionados de América Latina según tasa global de deserción educativa entre jóvenes de 15 a 19 años de edad residentes en localidades urbanas, ordenados en forma ascendente según el dato más reciente. 1990 -2002. En		
	1990	2002
República Dominicana	19	13
Chile	21	14
Argentina	23	17
Perú	16	17
Panamá	28	20
Brasil	40	21
Colombia	30	24
Costa Rica	33	24
El Salvador	32	27
Paraguay	40	27
Ecuador	24	28
Uruguay	37	30
Nicaragua	32	31
México	35	34
Bolivia	45	35
Guatemala	40	37
Honduras	49	40
Venezuela	40	...
Fuente: CEPAL (2004: 337)		

Si bien aún no se conocen los resultados de Uruguay en la prueba PISA²⁷, los magros desempeños obtenidos por los otros países de la región que sí han participado en ésta o en otras evaluaciones en los últimos años hacen suponer que el país se halla a gran distancia de las sociedades más avanzadas. (Véase Anexo Cuadros 58)

2. El sistema educativo y la formación de capital humano y social

Más allá de los déficit que aún presenta el sistema educativo uruguayo en materia de aprendizajes y egresos, difícilmente se pueda dejar de reconocer la función de contención social que el sistema cumplió en los últimos años frente a la crisis socioeconómica, lo que se suma a la intención explícita del sistema educativo de invertir en la formación de capital humano. En este contexto, el impacto social de la última crisis económica (en particular, el crecimiento de las tasas de pobreza entre los niños y adolescentes) plantea para el sistema educativo uruguayo desafíos aun más complejos que los que debió asumir a mediados de la década pasada, al inicio del proceso de reforma.

²⁷ Se espera la divulgación de las mismas para los primeros días de mes de diciembre de 2004.

Como podemos apreciar en el Cuadro 59, al año 2003 las tasas de pobreza de los niños en edad preescolar y en edad escolar prácticamente duplicaban las registradas en 1994, un año antes de comenzar la reforma.

Considerando que el 50,2% de los niños entre 6 y 12 años se encontraban en situación de pobreza al 2003 (INE 2004), que casi la totalidad de estos niños asistían a centros de enseñanza (de ANEP) y que el CEP concentraba en ese año aproximadamente el 87% de la matrícula de educación primaria, entonces, se podría afirmar que el 57% de los alumnos de escuelas públicas son en la actualidad pobres. Si tomamos el porcentaje de pobreza estimado por la Universidad de la República para esta franja poblacional (61,5%), entonces, el porcentaje de alumnos de escuelas públicas que se hallan en situación de pobreza llega al 70,4%. Por cierto, estos valores son aún mayores si consideramos exclusivamente a las escuelas que se ubican en contextos socioculturales críticos o desfavorables; en esos contextos, no resulta sorprendente que 8 ó 9 de cada diez alumnos se encuentren en situación de pobreza y que una cuarta o tercera parte se halle en situación de “pobreza extrema”, es decir bajo 1,5 Líneas de Indigencia (De Armas: 2004).

Cuadro 39 Personas residentes en localidades mayores de 5.000 habitantes que viven bajo la Línea de Pobreza, por franja etárea, de acuerdo a dos estimaciones de pobreza: la Oficial del INE (2002) y la del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de la República, con base en la LP definida en 1997. Serie 1991-2003. En porcentajes.								
	0 a 5		6 a 12		13 a 17		Total	
	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997	LP INE 2002	LP INE 1997
1991	41	41,9	39,9	40,6	33	34	23,4	25,5
1994	30,7	36,5	28,8	34,8	24,1	29,3	15,3	20,2
1997	36,4	45,3	30,5	39,7	25,8	35,2	17,2	24,6
1999	32,5	42,7	28,3	38,6	22,7	32,6	15,3	22,2
2001	38,3	50,3	35,4	45,7	27,7	37,7	18,8	27,3
2002	46,5	57	41,9	52,8	34,6	45,5	23,6	32,5
2003	56,5	66,5	50,2	61,5	42,7	53,8	30,9	41

Fuente: De Armas, G. (2004: 13), con base en IECON-FCCEE-UDELAR (2004), INE (2004) e INE (2002).

La situación de “pobreza extrema” ha transformado desde 2002 en un fenómeno visible, tanto en las estadísticas como en el paisaje urbano (De Armas: 2004).²⁸

Considerando que la tasa neta de asistencia en la educación inicial asciende al 85%, que el 82% de la matrícula en este nivel corresponde a la ANEP (Cuadro 4b del Capítulo I), y que seguramente todos los niños de 4 a 5 años en situación de “pobreza extrema” que asisten a centros educativos lo hacen dentro del sistema ANEP, entonces podemos concluir que el 20% de los preescolares de ANEP se hallan en situación de “pobreza extrema”. Por cierto, en algunos barrios de Montevideo o departamentos del interior del país el porcentaje que representan los alumnos en situación de “extrema pobreza” dentro del alumnado total de las escuelas públicas puede ser aún mayor; en muchas de las escuelas de la periferia de Montevideo, probablemente, uno de cada cuatro o uno de cada tres alumnos vive en situación de “extrema pobreza”.

²⁸ Se entiende por situación de pobreza extrema a todas aquellas personas cuyos ingresos son inferiores al costo de 1,5 Canastas Básicas de Alimentos.

Esta situación, pautada por muy altas tasas de pobreza infantil y adolescente –5 de cada 10 menores de 18 años según el INE (2004), 6 de cada 10 según el Instituto de Economía de la UDELAR (2004)- plantea para los próximos años los siguientes desafíos:

- (a) Universalizar efectivamente la educación inicial entre los niños de 4 y 5 años, y expandir estratégicamente la cobertura a los de 3 años, en articulación con los programas públicos y del tercer sector de “estimulación temprana” que trabajan en el tramo 0 a 2 años;
- (b) Mejorar los aprendizajes en la educación básica, acortando las brechas entre los alumnos de distintos estratos socioeconómicos;
- (c) Reducir las altas tasas de deserción que se registran en la educación media;
- (d) Mantener los mecanismos de protección social que el sistema brinda desde las escuelas y expandirlos al primer Ciclo de la Educación Media;
- (e) Seguir avanzando en la formación profesional de los docentes de Educación Media y en la actualización permanente de todo el cuerpo docente;
- (f) Mejorar la gestión educativa del sistema en su conjunto.

Lograr estos objetivos es, desde luego, una empresa compleja, que no se puede reducir a una única variable. Empero, parece a esta altura evidente que la mejora de la inversión educativa constituye una condición básica para alcanzar estos objetivos.

3. El financiamiento de la educación

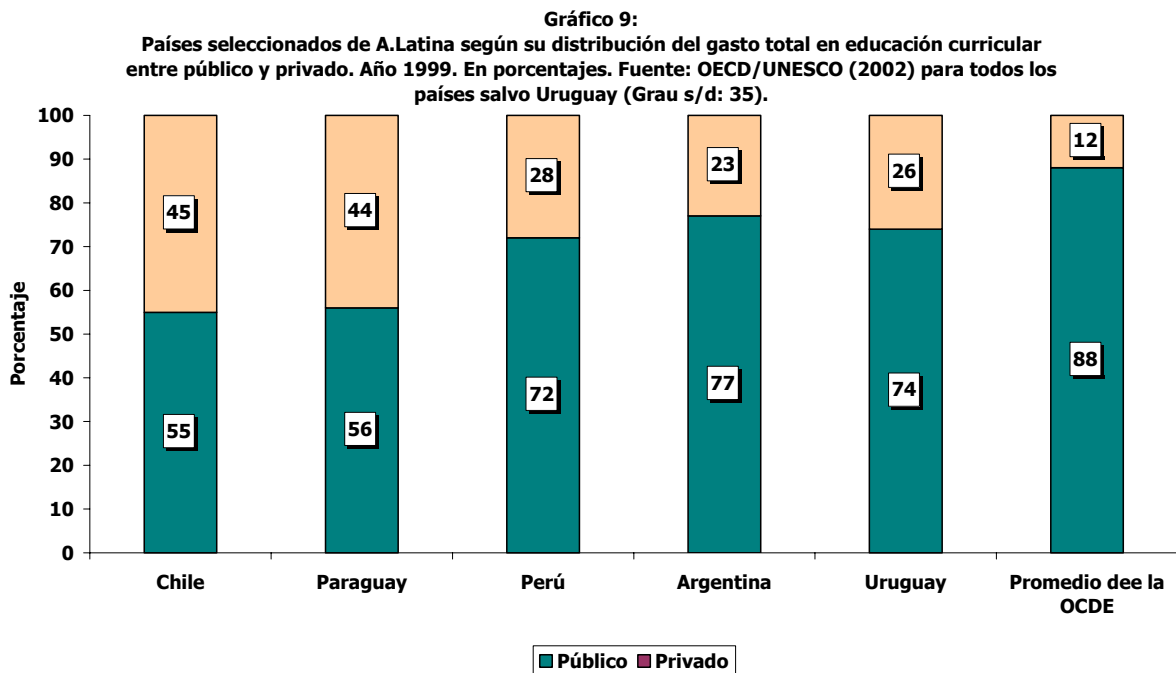
Como hemos señalado, el financiamiento de la educación aparece como uno de los puntos centrales en el debate sobre la educación, máxime si consideramos que prácticamente todos los objetivos que se proponen para los años próximos desde la ANEP, los partidos políticos y los actores sociales, demandan un incremento del gasto educativo.

Por otro lado, la evidencia indica que Uruguay es uno de los países de la región que destina menos recursos a la educación. El gasto público en educación básica llegó en el 2002 al 2,75% del PIB (Cuadro 54), al tiempo que el gasto público total en educación –incluyendo a la educación universitaria– ascendió a 3,35% del PIB. Según CEPAL (ver cuadro 3 del capítulo I), en el bienio 2000/2001 mientras que el gasto público total en educación (desde inicial a universitaria) llegaba a 3,4% del PIB, en Argentina ascendía al 5% y en Chile a 4,1%. Agravando este panorama, el gasto privado en educación que presenta Uruguay es de los más bajos de la región. Según Grau (2002), a fines de los años noventa el gasto privado en educación curricular era en Uruguay menos de la tercera parte que en Chile, considerado como porcentaje del PIB (Cuadro 60 y Gráfico 61). Mientras que en 1999 Chile destinaba al financiamiento de la educación –sumando gastos público y privado– 7,2% del PIB y Argentina 5,8%, Uruguay dedicaba 3,8% (menos de la mitad del esfuerzo que Paraguay hacía en relación a su PIB).

Cuadro 40 Gasto público, privado y total en educación curricular como porcentaje del PIB, según países seleccionados de América Latina. Año 1999 (*).			
	Público	Privado	Total
Chile	3.96	3.24	7.2
Paraguay	4.76	3.74	8.5
Perú	3.31	1.29	4.6
Argentina	4.47	1.33	5.8
Uruguay	2.80	1.00	3.8
Promedio de la OCDE	4.31	0.59	4.9

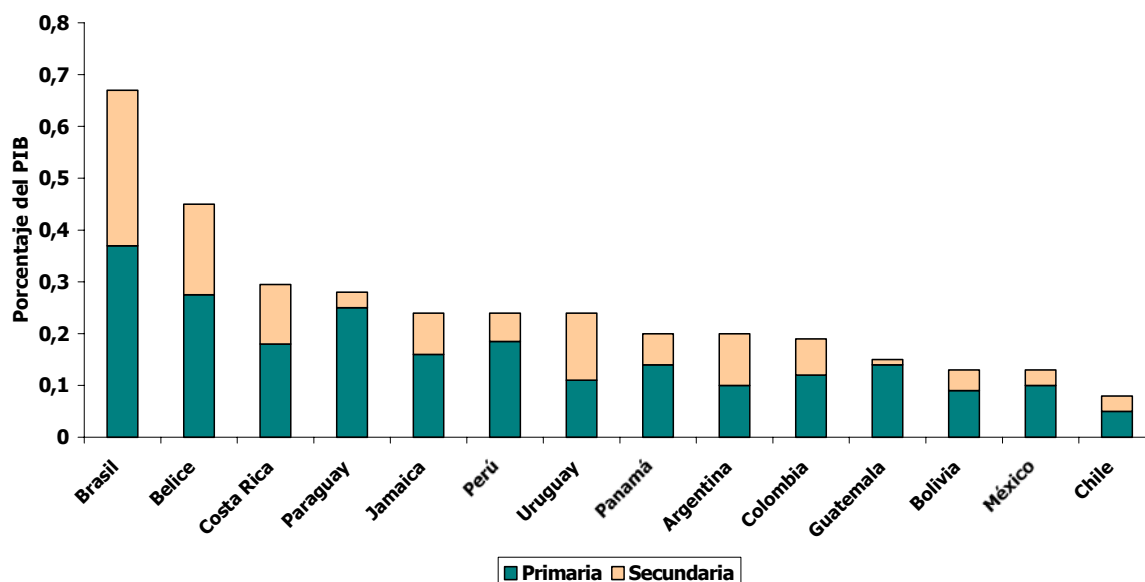
Fuente: elaboración propia en base a OECD/UNESCO (2002: 13) para todos los países salvo Uruguay; en este último caso la fuente es Grau, C. (s/d.: 35)

Nota: (*) el dato para Uruguay corresponde al año 1998.



Por otro lado, el sistema educativo uruguayo presenta problemas de “eficiencia interna” vinculados a la repetición, el rezago escolar y la deserción. La ineficiencia del sistema educativo constituye una dimensión particularmente relevante, en tanto compromete la eficacia de un sistema educativo que como el uruguayo se apoya en un bajo nivel de inversión. Como muestra un reciente estudio del Programa MEMFOD (2004: 25 y ss.), ANEP “destina anualmente cerca de 19 millones de dólares por concepto de repeticiones, interrupciones y abandonos en Educación Secundaria, y **solamente por concepto de repeticiones e interrupciones unos 11 millones de dólares**, lo que representa más de la totalidad de los gastos generales de toda la Educación Secundaria por año”. En esta dirección, un trabajo recientemente presentado por CEPAL y UNESCO (2004) da cuenta de los desafíos que deben encarar los sistemas educativos latinoamericanos en materia de financiamiento, para poder alcanzar en los próximos decenios los compromisos internacionales asumidos por los países en este campo, así como algunos de los déficit de gestión que deben ser removidos en esta dirección. Como podemos apreciar en el Gráfico 63, si bien Uruguay no se ubica entre los

Gráfico 10:
Costos asociados a los alumnos repetidores por nivel educativo. En porcentajes del PIB. Fuente:
CEPAL y UNESCO (2004) en base a UNESCO Institute for Statistics.



países de la región que más recursos pierden como resultado de la ineficiencia interna de sus sistemas educativos (repeticiones, rezago y abandono), se halla a gran distancia de Chile.

Ante este panorama, y sin dejar de reconocer las restricciones fiscales con las que el Estado uruguayo deberá operar en los próximos años, parece necesario discutir a fondo tres temas.

En primer lugar, la posibilidad de incrementar el gasto público en educación básica hasta el 3,5 ó 4% del PIB, apuntando a alcanzar objetivos prioritarios y específicos: universalización efectiva de la educación inicial; expansión de la escolarización a los niños de tres años; incremento de las ETCs; implementación de programas socioeducativos para abatir la deserción en la Educación Media.

En segundo término, la introducción de reformas en la gestión del sistema y en la currícula que permitan, entre otros objetivos a alcanzar, disminuir los costos producidos por los déficits de “eficiencia interna”.

Finalmente, en tercer lugar, la apertura de nuevas formas de financiamiento de la educación, a través de la participación de las familias, los actores privados y las empresas. Precisamente, sobre este último punto señalan CEPAL y UNESCO (2004: 42): “El sector productivo es el mayor beneficiario de una educación secundaria fortalecida, porque le permite contar con personal mejor preparado para adaptarse al cambio tecnológico y organizacional. De allí que es clave establecer alianzas con este sector. (...). En este sentido el sector productivo debe contribuir... a acercar la currícula de la educación secundaria a los cambios de los mercados y las prácticas laborales”.

Por último, debe ser considerada la posibilidad de apelar al financiamiento externo para alcanzar objetivos específicos, relativamente ambiciosos, en el marco de los procesos de renegociación de la deuda externa. En esta dirección señalan CEPAL y UNESCO (2004: 44): “Entre las posibles fuentes de financiamiento externo, se ha planteado con fuerza creciente la posibilidad de convertir, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública en inversión en educación.”

Conclusiones y Recomendaciones Generales

1. Síntesis, conclusiones y recomendaciones

En los capítulos anteriores se ha dado cuenta del devenir histórico del sistema educativo público en los últimos diez años, a través del análisis de diversas dimensiones de las dos administraciones que lo han conducido. La primera de ellas, presidida por Germán Rama, fundacional del proceso de reforma educativa, diseñó y ejecutó una serie de políticas que introdujo cambios al sistema. La segunda, presidida por Javier Bonilla, que iniciara sus acciones con expectativas de consolidación de varias de las medidas iniciadas y reorientación de otras, resultó un híbrido a la luz de las opiniones vertidas por los entrevistados en el marco de esta consultoría.

Esta “inacción” de la actual administración, así calificada por varios de los entrevistados, responde a factores exógenos y endógenos diferentes al macro y micro entorno de la administración fundacional. En relación al macro entorno, las condiciones económicas del país resultaron diferentes entre una y otra administración. Mientras durante la mayor parte de la administración presidida por Rama el Uruguay crece, la administración presidida por Bonilla coincide con una de las crisis más agudas de la historia económica del país. A su vez, el entorno político resultó muy diferente. Mientras la primera fase de la reforma se instaló con legitimidad técnica y política en funciones y se manejó en todo su período con relativa independencia y autonomía de la esfera político-partidaria, al parecer durante la segunda fase de la reforma –por declaraciones de las propias autoridades, gerentes y técnicos del sistema – se perdió autonomía respecto a esta esfera.

Por su parte, a pesar que como declara el Director Bonilla *“...creo que de las personas que han estado sentadas en esta silla, me parece que soy el primero con cierta preocupación por la gestión”*, los resultados en el mejoramiento institucional, cuando menos, no son percibidos por los distintos actores consultados. Un análisis del proceso de gestión de la ANEP entre los años 2000-2004 evidencia debilidades en los indicadores básicos relacionados a una gestión de calidad.

En este sentido, varios de los entrevistados señalan la debilidad en el liderazgo de este período. El Director del Programa MEMFOD se refería al respecto *“...lo que pasa y lo que pasó es que tenemos un desgobernado en la educación, no hay conducción, eso repercute naturalmente en el sistema”*.

La política de manejo de los RR.HH de dirección y mandos medios respondió fundamentalmente a la cuotificación política por sobre las competencias técnicas. Así se refería la Gerente General de Programación de Presupuesto en relación a cargos de confianza y áreas técnicas *“...estos cargos son todos políticos, de confianza, gente que viene de afuera del sistema en su gran mayoría, bloqueando así el ascenso en la carrera administrativa.”*

En relación a las alianzas de la ANEP en el período, tanto en los aspectos interinstitucionales como intrainstitucionales, evidenció deficiencias. Reconoce en este sentido el Inspector Técnico del CETP *“...se dieron trabas en el sentido de (construcción de) mayorías internas (...) deteriorando la imagen de la institución.”*

A pesar de la crisis económica el Estado aumentó los recursos en términos relativos, lo que permitió canalizar a través de la educación políticas compensatorias –sobre todo de alimentación- en el momento más agudo de la crisis. Esta estrategia generó un marco de contención social ante esta situación. Sin embargo, y a la luz de la comparación internacional, los recursos disponibles del sector en relación al PIB resultan insuficientes. Por su parte, los

proyectos y programas de cooperación externa si bien son reconocidos como imprescindibles por todos los consultados, se entiende que deben reorientar su estrategia en relación con la estructura del sistema. En particular, la “*satelización*” del MEMFOD y “...*sus dificultades para institucionalizarse*” como reconoce Javier Bonilla, conspiran contra la sustentabilidad de las acciones emprendidas.

Con el estado de situación planteado, no es de extrañar que los procesos resultaran inadecuados, no lograran modernizarse o mejorar indicadores de efectividad. Igualmente no sorprende que en términos de resultados de políticas en los docentes, alumnos y en la sociedad en su conjunto, sean visualizados como insuficientes.

En consecuencia, subsisten problemas estructurales a los cuales se suman nuevos desafíos que las sucesivas administraciones de la ANEP tendrán que hacer frente. Éstos y las recomendaciones de política pueden estructurarse en cinco dimensiones.

1. Dimensión Legal e Institucional

En su gran mayoría los entrevistados coinciden en que el marco institucional y legal de la ANEP debe ser modificado. Como ya se mencionó, la normativa vigente fue realizada en un escenario de excepcionalidad y con carácter transitorio, y hoy no se ajusta de la mejor manera al espacio que la sociedad le ha asignado a la Educación. Sin embargo, las divergencias aparecen al momento de definir qué cambios y cómo introducirlos en la lógica del sistema. Sin dudas, las próximas administraciones de ANEP deberán definir el rol que deben cumplir los desconcentrados en las decisiones de política; cómo introducir mecanismos orientados a la participación de las familias y la comunidad en la gestión de centros educativos; cómo lograr mayor autonomía en la gestión pedagógica y administrativa por parte de los planteles docentes de cada uno de los centros, entre otros.

Sin embargo, el cambio institucional —que depende de voluntad parlamentaria—, difícilmente pueda alterar por sí mismo las culturas institucionales arraigadas y, por último, como expresa Tornaría “...*cualquier estructura sirve más o menos siempre que sepas elegir a la gente que va a llenar esa estructura (...) el gran drama no es la estructura sino la manera como se llena esa estructura y cómo funciona*”.

2. Dimensión Gestión Administrativa

Un problema no resuelto es el mejoramiento de la gestión de la ANEP a pesar de ser una debilidad reconocida e incluso atendida desde el Programa MEMFOD asignando recursos de su presupuesto a la elaboración y ejecución del Plan de Gestión. Este Plan no ha sido ejecutado a igual ritmo que otras acciones del Programa, y adolece de problema de legitimidad en los desconcentrados. Un Plan técnicamente fundado por un Programa de cooperación y no por las autoridades de la educación, como quedó de manifiesto a partir de las entrevistas, está llamado al fracaso, por mejor que sea su diseño y los objetivos que persiga.

En consecuencia, debe reorientarse el Plan de Gestión hacia la legitimidad institucional, re-elaborándose por las autoridades educativas con asistencia técnica y no a la inversa.

Asimismo, resulta poco justificable que disponiendo de recursos y tecnología, el sistema no haya logrado concretar un sistema de información integrado. La complejidad de ANEP no es menor, pero aún así debe insistirse en destinar el mayor esfuerzo a superar esta debilidad

institucional. En este sentido, la opción de tercerización del servicio cuando menos para su fase de puesta en marcha, se presenta como la más adecuada y recomendada para que en el plazo máximo de un año se logre la integración de las bases de datos existentes.

3. Dimensión financiera

El monto de los recursos asignados al sector están en contradicción con la importancia que la sociedad uruguaya le asigna a la educación. Asimismo, la composición del presupuesto de ANEP constituye una limitación estructural para el financiamiento de nuevos emprendimientos e inversiones.

En la agenda de los partidos políticos de cara a los comicios de octubre de 2004, parece haber un consenso preliminar en la necesidad de incrementar los recursos al sector en el entorno al 4% del PIB. En este caso, es interesante considerar el aporte de Renato Opertti, quien ha propuesto atar el incremento del presupuesto de ANEP al crecimiento de la economía (Opertti: 2004).

Asimismo, el sistema continuará requiriendo –y así se reconoce por parte de las autoridades consultadas- de la asistencia de los organismos multilaterales de crédito y desarrollo, para el financiamiento de las innovaciones e inversiones educativas.

Como recomendación hacia estos organismos, derivadas de las lecciones de aprendizaje, cabe indicar dos ejes orientadores. En primer lugar, constituir operaciones que contribuyan al fortalecimiento de las estructuras del Estado en detrimento de aquellas que generan estructuras paralelas o “dualizan” las existentes. La generación de los programas conocidos como “by-pass” (Midaglia: 1999) pueden resultar adecuados y generar productos en el corto plazo, pero culminan por sucumbir frente a la oposición y el enfrentamiento de las estructuras estatales, condicionando la sustentabilidad de los logros que contribuyen a crear. En este sentido el caso de MEMFOD es paradigmático. Mientras los indicadores de gestión de este programa muestran niveles de ejecución que rayan con la excelencia por disponer de prácticas y modelos gerenciales ágiles y modernos, las percepciones de las autoridades en relación al programa son negativas.

En segundo lugar, se recomienda retornar al concepto de proyectos en desmedro de la constitución de programas. Para futuras operaciones el Banco debiera considerar utilizar como instrumento de diseño el proyecto, que supone la consideración de un solo propósito y se orienta a la resolución de un problema concreto. La utilización del instrumento de Programas en las operaciones, complejiza el diseño, dispersa el esfuerzo financiero y contribuye, dado sus requerimientos gerenciales, a constituir las estructuras paralelas.

En este sentido se identifican 4 áreas de oportunidad para proponer nuevas operaciones. Consolidación de la universalización de la educación inicial y expansión estratégica para tres años; reducción del fracaso escolar; educación técnica de nivel superior; fortalecimiento institucional de la ANEP.

En anexo, se presenta el detalle de estas áreas de oportunidad a partir de un análisis de situación actual-situación esperada, definición de supuestos, costos asociados y estudio de la viabilidad endógena y exógena respecto del sistema educativo. (Véase Anexo Matriz: Síntesis de Recomendaciones de Política).

a) Consolidación de la universalización de la educación inicial para 4 y 5 años y expansión estratégica para tres años.

La universalización de la educación inicial, según encuestas de hogares, aún dista de lograrse, sobre todo para aquellos niños de cuatro años de edad que viven en zonas de contextos desfavorables. Asimismo, hay debilidades manifestadas por los propios docentes en retener y cumplir un plan de asistencia regular, sin el cual el impacto esperado sobre la reducción de la repitencia es limitado. Fundamentado en el efecto ingreso que tiene sobre el hogar la ampliación de cobertura de este nivel educativo, debe estimularse el incremento de la cobertura pública para niños de tres años -desde una lógica focalizada- que viven en contextos desfavorables y muy desfavorables. (Manacorda: 2004)

Necesidades de inversión en infraestructura y estrategias para fortalecer la asistencia al centro deben ser los componentes que guíen futuras operaciones del Banco en esta línea.

b) Reducción del Fracaso escolar

Se ha señalado que la ANEP “destina anualmente cerca de 19 millones de dólares por concepto de repeticiones, interrupciones y abandonos en Educación Secundaria, y solamente por concepto de repeticiones e interrupciones unos 11 millones de dólares” (MEMFOD: 2003). A ello debe sumarse el efecto de los más de 35.000 alumnos que repiten algún grado de educación primaria, lo que equivale al financiamiento de 1.166 grupos de 30 niños cada uno, y representa más de 3.2 millones de dólares anuales de gastos recurrentes.

La repitencia es un flagelo que erosiona el menguado presupuesto de la ANEP. Por tanto, un proyecto orientado a resolver este problema a partir de estrategias innovadoras no sólo permitirá hacer un uso más eficiente de los recursos, sino que muy probablemente genere tasas de retorno aceptables en el corto y mediano plazo.

c) Educación Técnica de Nivel Superior

La relación internacional que la educación técnica tiene respecto de la educación secundaria y el redimensionamiento que ésta ha alcanzado a partir de revolución tecnológica actual evidencia el espacio para crecer que tiene esta oferta educativa. Sus limitaciones de penetración en el mercado se relacionan con el origen mismo de la educación técnica en el país y con el lugar que éste le ha dado históricamente a este tipo de educación, generalmente subordinándola a la educación secundaria preparatoria de estudios superiores.

En este sentido, el Programa MEMFOD cuyo propósito es la atención y mejoramiento de la educación media -como quedó de manifiesto en el Capítulo III- reprodujo la misma lógica del sistema priorizando sus inversiones en la educación secundaria. El propio Director de Secundaria, Jorge Carbonell, reconocía que el Programa MEMFOD se ha orientado a la construcción de liceos donde debiera haber creado escuelas técnicas.

En consecuencia, hay espacio para una operación específica dirigida a la educación tecnológica de tercer nivel. La misma debe ser orientada a la producción de ofertas de

formación tecnológica superior de corta duración, estrechamente vinculada con el mercado de empleo, altamente relacionada con la tecnología y a partir de sistemas flexibles y horizontales. En definitiva, el perfil de egreso de la educación tecnológica demostró similares niveles de formación que la educación secundaria, pero una mejor adecuación a la demanda del mercado de trabajo. (Véase Capítulo III.7).

d) Fortalecimiento Institucional de la ANEP

Se ha señalado en varios pasajes de este documento que los problemas de fortalecimiento institucional siguen presentes en ANEP, lo que evidencia no solo debilidades estructurales de la organización, sino también el bajo impacto que proyectos financiados por los multilaterales de crédito han tenido.

En consecuencia, hay un espacio para instrumentar proyectos de fortalecimiento institucional orientados a la mejora de gestión desde una matriz innovadora. En este sentido se recomienda introducir estrategias vinculadas a la adopción de procedimientos internacionalmente aceptados de gestión de la calidad para las distintas dependencias de ANEP. Sean estos las tradicionales ISO 9001: 2000 o sistemas más sofisticados de gestión de la calidad total dirigido al sector público, se presentan como instrumentos poco ambiciosos pero efectivos y fácilmente medibles para introducir mejoras en la gestión.

4. Dimensión Social

En 2002 y 2003, la economía uruguaya sufrió una de sus peores crisis, como consecuencia de una situación regional que impactó duramente la estructura económica y financiera del país. En este contexto, la educación se presentó como la mejor estrategia de contención social por la red de solidaridad que permitió rápidamente instrumentar, por su multipresencialidad en el territorio nacional, y también por la serie de programas y proyectos de corte compensatorio que dispone.

En particular, el Programa de Alimentación Escolar es quizá el de mayor impacto. En éste reciben alimentación diariamente más de 200.000 niños de educación primaria, que el sistema increíblemente excluye cuando ingresan a la educación media. Dada las condiciones cuasi estructurales de la pobreza en Uruguay, y el peso que la infancia tiene en ella, el sistema de realizar los mayores esfuerzos por definir estrategias orientadas a fortalecer este programa, expandirlo, mejorar su calidad. Cuando menos debiera ser extendido al ciclo básico de educación media. Esta acción no solo mejoraría aspectos nutricionales de los niños sino que también es de esperar externalidades positivas hacia una mayor asistencia, menor deserción y por tanto mejores tasas de efectividad del sistema en su conjunto.

Asimismo, las escuelas de tiempo completo han permitido un mejoramiento en las condiciones de los aprendizajes y en la calidad de los mismos para los niños provenientes de los sectores más desfavorecidos. La debilidad señalada en este emprendimiento se relaciona con los altos costos y por ende su dificultad de expansión, en un contexto de austeridad que imponen las condiciones macroeconómicas del país. El desafío se orienta a encontrar soluciones imaginativas, innovadoras y audaces para lograr expandir el modelo reduciendo el costo del mismo. En este sentido se recomienda explorar caminos para la participación del sector privado y la comunidad.

5. Dimensión Curricular

La Reforma Educativa en aspectos curriculares debe continuar y profundizarse. En educación primaria el currículo en función a objetivos y la consolidación de una propuesta curricular más amplia y de calidad debe extenderse al conjunto del sistema. Por ejemplo, el programa Inglés en las Escuelas debe reorientarse y expandirse más allá de una experiencia piloto. En educación media básica debe superarse la discusión Áreas vs. Asignaturas. Como ha señalado Tornaría, esta discusión resulta trivial para el alumno y sus familias, dado que *“...el desafío en esta etapa del desarrollo humano no pasa por el aparato respiratorio o el número primo, el desafío pasa por construir una cultura institucional que deje de ser una caja vacía”*²⁹.

En educación media superior debe consolidarse una reforma del nivel. Sea la ensayada en forma piloto o revisada según opinión de otros (Ver Matriz de entrevistas Jorge Carbonell), se necesita repensar el perfil del egresado de este nivel.

La educación técnica debe transformarse en educación tecnológica y aumentar sus vínculos con el mercado de trabajo y el mundo empresarial. Las entrevistas realizadas en esta consultoría evidenciaron el desconocimiento que los empresarios tienen del sistema educativo ANEP y del perfil de egreso de sus estudiantes, lo que conduce a ignorar ciertos perfiles inclusive a la hora de formular sus demandas por empleo.

En relación a los docentes es necesario incrementar su formación como gestores y como administradores, sin que ello suponga reducir el espacio para el conocimiento específico y para la investigación. En este sentido el acceso a las TICs debe estar presente desde el comienzo de la formación y a lo largo de ésta.

Debe mejorarse asimismo el reclutamiento de los docentes para revertir la situación que señala Da Silveira *“... la actividad docente se ha devaluado espantosamente en el Uruguay”*, mejorando las condiciones del ejercicio de su función, introduciendo un programa de estímulos, procurando el grado universitario, puesto que, como reconoce el especialista, el aumento de salario significativo es de difícil consecución.

²⁹ ANEP/CODICEN. (2000): “Una visión integral ...” Ob.cit pág. 204.

Listado de Cuadros	
Nro. Cuadro	Título
Cuadro 1	Países seleccionados de América Latina por sus niveles de asistencia escolar en áreas urbanas, para ambos sexos, por quintil de ingreso per cápita del hogar y grupo de edad. Años seleccionados. En porcentajes de población de la misma edad.
Cuadro 2	Matrícula de la Educación Formal no universitaria, por años seleccionados, según subsistema y tipo de oferta
Cuadro 3	Personas entre 4 y 19 años de edad por asistencia a centros de enseñanza. Año 2003. En porcentajes.
Cuadro 4	Tasas netas de escolarización, tasas de asistencia a niveles inferiores al correspondiente por edad y tasas de no asistencia, según niveles educativos. Año 2003
Cuadro 5	Tasas de asistencia y egreso de la educación primaria. Serie 1998-2002. En porcentajes
Cuadro 6	Resultados en lenguaje y matemática por años y según tramos de puntaje
Cuadro 7	Tasa de repetición en primer año de escuelas públicas por contexto sociocultural. Serie 1999-2002. En porcentajes
Cuadro 8	Alumnos de ETC que obtuvieron rendimientos suficientes en las pruebas de aprendizaje de 1996, 1999 y 2002 en Lenguaje y Matemática, según contexto sociocultural de la escuela. En porcentajes
Cuadro 9	Adolescentes de 14 a 17 años residentes en áreas urbanas según quintiles de ingreso per cápita del hogar y asistencia a centros de enseñanza. Bienes seleccionados entre 1991 y 2001. En porcentajes
Cuadro 10	Rendimiento global en la evaluación censal por áreas de conocimiento según tramos de puntaje. Año 1999. En porcentajes
Cuadro 11	Tasa de aprobación promedio en centros educativos en exámenes de quinto año liceal, por orientación, asignatura relevada y región geográfica. Período noviembre-diciembre de 2000. En porcentajes
Cuadro 12	Adolescentes y jóvenes entre 12 y 29 años de edad que completaron el Ciclo Básico de Educación Media, residentes en áreas urbanas, por año de ingreso a la Educación primaria (cohortes) y según el tiempo requerido para completar el ciclo. En porcentajes
Cuadro 13	Adolescentes y jóvenes entre 12 y 29 años de edad, residentes en áreas urbanas, por año de ingreso a la Educación primaria (cohortes) y según grado de avance en el Ciclo Superior de Educación Secundaria. En porcentajes. Año 2001
Cuadro 14	Evolución de la matrícula del Ciclo Básico por Plan de Estudios. Serie 1996-2002
Cuadro 15	Alumnos en escuelas rurales (Ciclo Primario). 1985-1999
Cuadro 16	Evolución de los aprendizajes en lengua de los alumnos del Proyecto de 7º, 8º y 9º grado de escuelas rurales (seguimiento de cohorte). En porcentajes
Cuadro 17	Resultados comparados de las pruebas de aprendizaje en Matemática aplicadas a séptimo grado. Años 1999 y 2000. En porcentajes.
Cuadro 18	Resultados comparados de las pruebas de aprendizaje en Matemática aplicadas en segundo año del Ciclo Básico y octavo grado de escuelas rurales. Años 1998 y 2000. En porcentajes.
Cuadro 19	Docentes del Plan Experimental (2003) de acuerdo a su evaluación sobre distintos aspectos del nuevo programa. Año 2003. En porcentajes
Cuadro 20	Matrícula de los distintos subsistemas según años. 1994-2002
Cuadro 21	Alumnos matriculados en la Educación Técnica por tipo de curso, según año. 1994-2003
Cuadro 22	Población de 12 a 14 años estimada, matrícula del CBS (diurna) y CBT (en miles) y tasa bruta de matriculación en el CB
Cuadro 23	Inversiones de MEMFOD en obras de construcción (en mts ²) en los subsistemas de Secundaria y CETP en el período 2002-2003, según tipo de

	obra y estado de ejecución
Cuadro 24	Edad promedio de los egresados recientes del CETP por año de la investigación
Cuadro 25	Años promedio de escolarización de los egresados recientes del CETP por año de la investigación
Cuadro 26	Distribución de los Egresados recientes de los Bachilleratos Tecnológicos que continúan en la educación formal según opción elegida. 2002
Cuadro 27	Indicadores de la PEA de los egresados recientes del CETP por años seleccionados
Cuadro 28	Indicadores de la PEA en diferentes subpoblaciones de interés. Año 2002
Cuadro 29	Tasas de desempleo de los egresados del CETP y de los egresados de los BT por años seleccionados
Cuadro 30	Remuneraciones mensuales y por hora de todos los egresados recientes del CETP y de los egresados de los BT por años seleccionados
Cuadro 31	Horas de trabajo semanales promedio, por años seleccionados
Cuadro 32	Proporción de egresados recientes del CETP ocupados en empleos relacionados con los estudios realizados, por años seleccionados
Cuadro 33	Opinión de los egresados recientes del CETP sobre la formación recibida, por año seleccionado (en porcentaje)
Cuadro 34	Ingresos por hora por la ocupación principal según el tipo de ocupación por área geográfica
Cuadro 35	Profesionales de la enseñanza que finalizaron o no el nivel de estudios
Cuadro 36	Gasto de ANEP ejecutado en relación al PBI. 1995-2002
Cuadro 37	Evolución del gasto ejecutado por ANEP, según programas presupuestales y tipo de gasto. 1995-2002 a dólares de noviembre de 2003
Cuadro 38	Países seleccionados de América Latina según tasa global de deserción educativa entre jóvenes de 15 a 19 años de edad residentes en localidades urbanas, ordenados en forma ascendente según el dato más reciente. En porcentajes.
Cuadro 39	Personas residentes en localidades mayores de 5.000 habitantes que viven bajo la Línea de Pobreza, por franja etárea, de acuerdo a dos estimaciones de pobreza: la Oficial del INE (2002) y la del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de la República, con base en la LP definida en 1997. Serie 1991-2003. En porcentajes.
Cuadro 40	Gasto público, privado y total en educación curricular como porcentaje del PIB, según países seleccionados de América Latina. Año 1999 (*).

Gráficos	
Nro. Gráfico	Título
Gráfico 1	Evolución de la matrícula de educación inicial. Período 1995 - 200
Gráfico 2	Niños de 4 y 5 años de edad que asisten a establecimientos de enseñanza según pobreza. Serie 1999-2002. En porcentajes. Fuente: UNICEF (2004) en base a ECH del INE
Gráfico 3	Alumnos de 6to.año de escuela con rendimiento suficiente en el área de lenguaje en las evaluaciones de aprendizaje de 1996, 1999 y 2002, por el contexto sociocultural de la escuela a la que asisten. En porcentajes. Fuente: ANEP 2002
Gráfico 4	Alumnos de 6to. año con rendimiento suficiente en el área de matemática en las evaluaciones de aprendizaje de 1996, 1999 y 2002, por el contexto sociocultural de la escuela a la que asisten. En porcentajes. Fuente: ANEP, 2002.
Gráfico 5	Evolución de la matrícula de las Escuelas de Tiempo Completo. Período 1995 - 2002
Gráfico 6	Evolución de la Matrícula de Bachillerato, CES. Serie 1995-2002
Gráfico 7	Desempeño educativo por niveles de escolarización alcanzado en todo el país.

	Año 2002. En porcentajes
Gráfico 8	Trayectoria educativa de los estudiantes que ingresaron en 1996 al Ciclo Básico en liceos públicos diurnos, por el Plan de estudios de Ciclo Básico que cursaron. Análisis de cohorte. En porcentajes.
Gráfico 9	Países seleccionados de A.Latina según su distribución del gasto total en educación curricular entre público y privado. Año 1999. En porcentajes. Fuente: OECD/UNESCO (2002) para todos los países salvo Uruguay (Grau s/d: 35).
Gráfico 10	Costos asociados a los alumnos repetidores por nivel educativo. En porcentajes del PIB. Fuente: CEPAL y UNESCO (2004) en base a UNESCO Institute for Statistics

MATRIZ: SINTESIS DE RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

	Situación Actual	Situación Esperada	Supuestos	Costos	Viabilidad Política	
					Endógena	Exógena
Educación Inicial	Cobertura pública y privada de tres años del 42,7%	Cobertura pública y privada aumenta al 66% al final del periodo.	Supuestos: a) 13.000 niños de tres años se integran a las escuelas; b) 650 nuevos grupos para cubrir la expansión de matrícula (20 niños por grupo); c) 434 aulas son creadas para cubrir los 650 grupos (a razón 1,5 grupos por aula): 217 son construidas y 217 surgen de adecuaciones y racionalización; d) 434 aulas nuevas o adecuadas son equipadas. e) 650 cargos son creados para atender al mismo número de grupos, a razón de 20 por grupo; f) 13.000 niños de tres años se suman a la población escolar que recibe almuerzo en escuelas.	a) Inversiones: US\$7.486.500 (217 aulas nuevas a razón US\$30.000 por aula y 217 aulas a adecuar o racionalizar, a razón de US\$4.500); b) Equipamiento: US\$1.085.000 (US\$2.500 por aula); c) Costos recurrentes (salarios) adicionales: por año US\$1.549.167; d) Costo de alimentación: US\$638.181; e) Costos de funcionamiento(limpieza y otros): US\$154.917 (10% de los gastos recurrentes); f) Costos de mantenimiento de la inversión (5% del costo total de la inversión –aulas nuevas y adecuación-): al año US\$374.325.	Sindicatos y docentes en general apoyarían esta medida que significa una mayor presencia de la educación en el proceso de socialización, acompañando a las familias. Asimismo, el cuerpo docente apoyaría la medida en tanto implica la creación de nuevos puestos de trabajo. Posibles bloqueos ideológicos por metodología de expansión.	Los tres principales partidos políticos presentaron esta línea en sus programas de gobierno en las últimas elecciones. Eventual superposición parcial de recursos públicos destinados por el Estado. Plan CAIF vs. ANEP.
	Cobertura pública y privada de 4 años del 76,4%.	Universalización del nivel educativo. Norma declarando obligatorio el nivel 4 años.	Supuestos: a) 13.000 niños de cuatro años se integran a las escuelas; b) 440 grupos son creados para cubrir al 85% de los alumnos a integrar, es decir, 11.050 (a razón de 25 niños por grupo); c) 1.950 alumnos se integran a grupos ya existentes (1,7 niños en promedio por cada uno de los 1.169 grupos ya existentes); d) 440 aulas son creadas para cubrir los nuevos 440 grupos: 352 son construidas y 88 surgen de adecuaciones o nacionalización; e) 440 aulas son equipadas; f) 440 cargos son creados para cubrir estos grupos; g) 13.000 niños de cuatro años se suman a la población escolar que recibe almuerzo en escuelas.	a) Inversiones: US\$10.956.500 (352 aulas nuevas, a razón US\$ 30.000 por aula, y 88 aulas a adecuar o racionalizar, a razón de US\$ 4.500) b) Equipamiento: US\$1.100.000 (US\$2.500 por aula) c) Gastos recurrentes (salarios) adicionales: por año US\$1.048.520; d) Costos de alimentación: por año US\$638.181; e) Costos de funcionamiento(limpieza y otros): por año US\$104.852 (10% de los gastos recurrentes); f) Costos de mantenimiento de la inversión (5% del costo total de la inversión –aulas nuevas y adecuación-): al año US\$ 547.825.	Sindicatos y docentes en general apoyarían esta medida que significa una mayor presencia de la educación en el proceso de socialización, acompañando a las familias. Asimismo, el cuerpo docente apoyaría la medida en tanto implica la creación de nuevos puestos de trabajo.	Los tres principales partidos políticos presentaron esta línea en sus programas de gobierno en las últimas elecciones.

	Situación Actual	Situación Esperada	Supuestos	Costos	Viabilidad Política	
					Endógena	Exógena
	Cobertura pública y privada de 5 años del 93,7%	Consolidar la universalización. Captar a los sectores más vulnerables. Introducir mejoras en la calidad. Generar programas de tutorías para reducir las inasistencias.	a) 8.000 alumnos asistentes al nivel 5 años de escuelas urbanas de ANEP (18% del total –igual a la tasa de repetición en primero–), que presentan altos niveles de inasistencia son apoyados pedagógicamente por 250 tutores; b) Cada uno de los tutores se encarga de trabajar con 32 niños aproximadamente en cuatro escuelas (a razón de 8 niños en promedio por escuela), durante 10 meses; c) El apoyo tutorial que reciben estos niños reduce sus tasas de inasistencia, aumentando el tiempo pedagógico que reciben, lo que contribuirá en forma indirecta a reducir las tasas de repetición en primer año de escuela.	a) Costos recurrentes (salarios): por año US\$500.000 (a razón de US\$200 mensuales por 10 meses para cada uno de los 250 tutores que trabajan en régimen de part-time); b) Producción de materiales, capacitación, seguimiento y evaluación: US\$200.000.	Apoyo de las familias y la comunidad. Apoyo del cuerpo docente, en tanto el programa constituiría un acompañamiento externo de su tarea. Podría, empero, generar oposición del cuerpo docente si el perfil de los tutores no corresponde al de docentes formados por el sistema, de carrera y con experiencia en el trabajo en contextos socioculturales críticos. Asimismo, eventuales bloqueos ideológicos por recurrir a empresas unipersonales u OSC.	Al ser un programa innovador, que supone que la introducción de una figura nueva que oficia de puente o nexo entre la escuela y la familia (el tutor), podría generar alguna oposición de parte de los gremios contrarios a la intervención de figuras que no sean el docente de aula.
Educación Primaria	Repetición de primer grado estable en la década 1990-1999 (20,1%). Al 2003, 17.9% para todas las escuelas de ANEP.	Repetición Escolar en primer grado se reduce y se estabiliza entorno al 10% al final del período.	a) Al inicio de cada año escolar hay aproximadamente en primer grado 10.000 potenciales repetidores, de los cuales el 95% (9.500) asiste a las 991 escuelas urbanas, a razón de 9,6 alumnos por escuela; b) Al inicio del proyecto 255 tutores atienden a los 10.000 potenciales repetidores, a razón de 40 por tutor en 4 escuelas; c) En tanto la tasa de repetición se irá reduciendo del 18% al 10% entre 2005 y 2009, la población de potenciales repetidores de 1er. año a cubrir se irá también reduciendo: de 10.000 estimados para 2004 a 5.209 al término de 2009; d) Los costos del proyecto (salarios de tutores y otros costos operativos) se irán reduciendo entre 2005 y 2009 en forma proporcional a la disminución del número de tutores (255 en 2005, 231 en 2006, 205 en 2007, 179 en 2008 y 154 en 2009), producida por la caída del número de repetidores.	a) Costos recurrentes (salarios): para los cinco años US\$2.048.000, la razón de US\$2.000 anuales por tutor (US\$200 mensuales durante 10 meses, en régimen de part-time); b) Costos de diseño del programa, producción de materiales, capacitación, seguimiento y evaluación: para los cinco años US\$ 803.000 (iniciando con US\$ 200.000 en el primer año que se van reduciendo en forma proporcional a la reducción del número de tutores).	Apoyo de las familias y la comunidad. Apoyo del cuerpo docente, en tanto el programa constituiría un apoyo pedagógico a la reducción de la repetición escolar.	Al ser un programa innovador, que supone que la introducción de una figura nueva que oficia de puente o nexo entre la escuela y la familia (el tutor), podría generar alguna oposición por parte de los gremios contrarios a la intervención de figuras que no sean el docente de aula.

	Situación Actual	Situación Esperada	Supuestos	Costos	Viabilidad Política	
					Endógena	Exógena
	Al año 2003, 151 escuelas de “Contexto Socio Cultural Crítico” (CSCC) atienden a 57.000 alumnos con escaso tiempo pedagógico de acuerdo a las necesidades de apoyo educativo que presentan. Al año 2004, sólo 24.504 alumnos son atendidos en 101 Escuelas de Tiempo Completo (ETC) al 2004.	Al término del período las 151 Escuelas de CSCC han sido convertidas en ETC. Aproximadamente , 60.000 niños son incorporados durante el período en la modalidad de ETC, con lo cual la matrícula total de ETC llega a 85 mil alumnos, es decir, el 20% aproximadamente de la matrícula total del CEP.	a) De acuerdo al <i>Monitor Educativo de la Educación Primaria</i> 2003 (ANEP 2004), al año 2003 la matrícula de escuelas de CSCC de 1° a 6° grado ascendía a 47.064 alumnos. Si expandimos este dato a la educación inicial llegamos a una matrícula de aproximadamente 57.000 alumnos en total; b) La conversión de las 151 escuelas de CSCC en ETC implicaría alcanzar a 60.000 nuevos alumnos, los que se sumarían a los 24.504 que al presente año asisten a ETC, totalizando así una matrícula de 85.000 alumnos; c) El 16,3% de los niños mayores de 3 y menores de 14 años de edad viven bajo 1,5 LI –“pobreza extrema”-, es decir son “indigentes” o “vulnerables a la indigencia” (De Armas 2004). Como el 91,7% de estos niños asiste a centros educativos (De Armas o.cit.), y probablemente lo hacen en su totalidad en escuelas públicas, podemos afirmar que 83 mil de los 413 mil alumnos matriculados en 2003 en establecimientos del CEP correspondían a esta población; d) Para incorporar a estos 60.000 alumnos, a razón de 30 por aula, se necesitan 2.000 aulas; una mitad correspondería a nuevas aulas (construidas) y la otra a adecuaciones en las escuelas en las que se suprime uno de los turnos, a fin de la conversión del establecimiento en ETC; e) El costo por aula nueva asciende a USD 50.000; El costo por adecuación de aula asciende a USD 10.000; f) El costo de equipamiento se estima en 10% de costo de la inversión en infraestructura; g) El costo anual directo por alumno de ETC (salarios docentes y de funcionarios no docentes; materiales; otros) era en 2003 de US\$345; en las escuelas de CSCC llegaba a US\$240; en consecuencia, el costo directo adicional de convertir a un alumno de escuelas de CSCC en alumno de ETC sería de US\$105.	a) Inversiones US\$60.000.000: de los cuales 50.000.000 para aulas nuevas y 10.000.000 para adecuaciones; b) Equipamiento: US\$6 millones de equipamiento; c) Gastos recurrentes: US\$6.300.000.	Amplio apoyo de actores educativos, en tanto las ETC son una de las pocas innovaciones desarrolladas durante la reforma educativa que alcanzó fuerte respaldo entre los docentes (HIPE-UNESCO y ANEP 2001). Amplio respaldo de la sociedad civil, en tanto las ETC representan una indiscutible contribución a la equidad y una política de apoyo indirecto a las familias, en virtud de los servicios extracurriculares que brinda.	Apoyo de los actores políticos. La ampliación de la educación de tiempo completo estuvo contemplada en los programas de gobierno de los tres principales partidos políticos durante la pasada campaña electoral. Empero, existen algunas dudas entre las autoridades del CEP y algunos técnicos acerca de si no sería necesario introducir algunos cambios en el modelo de ETC.

	Situación Actual	Situación Esperada	Supuestos		Costos		Viabilidad Política	
							Endógena	Exógena
Educación Media Básica	Al año 2003 puede estimarse el nivel de egreso del CB de Educación Media en 60%.	El cuarto grado de educación media forma parte de la escolaridad obligatoria. Al año 2009 se universaliza el egreso del Ciclo Básico de Educación Media, alcanzando el país niveles próximos a los 12 años de escolarización obligatoria: 2 años de educación inicial, 6 de primaria y 4 de media.	a)	El cuarto Grado de Educación Secundaria forma parte de la educación escolar básica;	a)	Gastos recurrentes: para los cinco años US\$31.229.000;	Las familias apoyan dicha política, en tanto representa una alternativa flexible para la culminación del CB de Educación Media, en particular entre aquellas a las que pertenecen los jóvenes que trabajan, ya que el núcleo familiar recibe un subsidio a cambio de la participación del adolescente en el programa de acreditación de la culminación del CB de Media. Pueden existir bloqueos y rechazos de algunos sectores del cuerpo docente, y en particular de algunos sectores sindicales, alegando que se trata de una alternativa educativa de baja calidad.	Existe alto nivel de apoyo de parte de los actores políticos por tratarse de una política dirigida a fortalecer el capital educativo de los adolescentes y jóvenes de contexto socioeconómico más vulnerable.
			b)	Se declara legalmente obligatorio el cuarto grado de enseñanza secundaria y técnica;	b)	Costo de implementar un subsidio para que los jóvenes que trabajan abandonen el mercado de trabajo mientras cursan el ciclo de acreditación, equivalente al ingreso promedio por trabajo que obtienen: para los cinco años US\$17.837.000;		
			c)	En todo el país (localidades urbanas y rurales) la tasa de egreso del CB de Educación Media apenas supera el 60%. En las localidades de 5.000 o más habitantes que mide la ECH del INE (las que representan el 80% de la población total del país) esta tasa apenas sube al 70%. Al año 2003, 12.500 de los 42.000 jóvenes de 21 años residentes en estas localidades (es decir el 30%) no asistían a centros de enseñanza y no habían completado el CB de Educación Media (elaboración propia con base en la ECH del INE 2003);	c)	Costo de diseño del programa, capacitación de docentes, seguimiento y evaluación: para los cinco años US\$4.906.600 en cinco años.		
			d)	De los aproximadamente 170.000 adolescentes y jóvenes de 16 a 19 años que residían en estas localidades al 2003, 37.500 habían abandonado la educación sin culminar el CB de Educación Media; 34% de ellos trabajaba (19.3%, en 16 años, 30.6% en 17, 36.2% en 18 y 42.9% en 19; 12.700 aproximadamente en total), obteniendo en promedio USD 60 mensuales de ingreso por trabajo (elaboración propia con base en la ECH del INE 2003);				
			e)	Se brinda a los adolescentes que se retiran del mercado laboral para integrarse a este programa de acreditación un subsidio de US\$60 mensuales, durante el período del mismo, a efectos de cubrir el mínimo de “costo de oportunidad” que dicha decisión supone;				
			f)	En 2002 el gasto corriente total anual por alumno en educación secundaria ascendía a USD 374;				
			g)	La implementación de un programa de acreditación de culminación del CB de Media (en un año de cursos), dirigido a todos los jóvenes de 16 a 19 que residen en localidades de 5.000 o más habitantes y han abandonado la educación sin completar este ciclo, implicaría en el primer año del próximo período atender a 37.500 jóvenes, cifra que se estabilizaría en los cuatro años siguientes en torno a 11.500 jóvenes (bajo el supuesto conservador de que no aumente el egreso del sistema como resultado de las transformaciones e innovaciones curriculares a aplicar en los niveles anteriores). En consecuencia, a lo largo de 5 años este programa atendería en total, aproximadamente, a 83.500 jóvenes;				
			h)	Se diseña un programa de acreditación del egreso del CB de Educación Media orientado a formar en a los jóvenes en el dominio de competencias básicas. Se diseña un programa flexible en su carga horaria y en su estructura curricular, adaptado al mercado laboral;				
			i)	Se diseña un programa cuyo costo de formulación curricular, capacitación de los docentes que lo implementarán, seguimiento y evaluación, asciende al 10% de los gastos recurrentes: salarios, subsidios a los jóvenes contra el retiro del mercado laboral y otros.				

	Situación Actual	Situación Esperada	Supuestos	Costos	Viabilidad Política	
					Endógena	Exógena
	Al año 2002 sólo el 41,5% de los jóvenes de 16 a 18 años residentes en las localidades menores o rurales había completado el CB de Educación Media, al tiempo que en las áreas urbanas lo había hecho el 63,9% (NNUU 2004). El 47,6% de los adolescentes entre 14 y 17 años que residen en las localidades menores o rurales no asiste a la educación.	Al año 2009 el universo de los niños que egresan de la educación primaria accede a un año de escolarización post primaria (7° grado) en las escuelas rurales.	a) Al año 2003, 1.089 escuelas rurales tenían una matrícula de 1° a 6° año de 16.832 niños (ANEP 2004: <i>Monitor educativo. Educación Primaria. Estado de situación 2003</i>); b) El proyecto de 7°, 8° y 9° grado en escuelas rurales cubría al año 2003 a 1.771 alumnos; c) Existe infraestructura disponible para expandir un año más de escolarización post primaria sin requerir una elevada inversión adicional en edificios y equipamientos; d) Si se amplía en un año la escolarización de las escuelas rurales (7° grado), alcanzando así en los próximos años un promedio de 8 a 9 años de escolarización obligatoria, la matrícula de las escuelas rurales se incrementará en 2.800 alumnos; Considerando el elevado número de escuelas, tal incorporación prácticamente no debiera alterar en forma significativa el número de alumnos por escuela y, en consecuencia, los costos de las mismas; e) El costo anual directo por alumno (salarios docentes y de funcionarios no docentes; materiales; otros) en una escuela común ascendía en 2003 a USD 226. Con base en el supuesto conservador de que el costo por alumno en escuelas rurales sea igual al costo en escuelas urbanas comunes, podríamos estimar el costo del incremento de la matrícula de cada escuela rural que generaría la ampliación a 7° grado en 17% del costo total directo que demanda atender actualmente a 16.832 alumnos; f) A efectos de estimar los eventuales costos de inversión que la ampliación de un año de escolarización podría demandar, podemos considerar que los gastos en inversión representaron el 5,9% del presupuesto ejecutado por ANEP al 2002.	a) Gastos recurrentes adicionales por cinco años: US\$3.170.000 b) Gastos de diseño curricular, capacitación, producción de materiales, seguimiento y evaluación del proyecto (10% de los gastos recurrentes) por cinco años: US\$ 317.000. c) Gastos de inversión (5,9% del gasto total, es decir, de la suma de gastos recurrentes y de las inversiones) para cinco años: US\$199.000	Las familias apoyan la medida en tanto permite a los adolescentes del medio rural alcanzar un mayor nivel de escolarización, sin desarraigarse de su medio. Existe apoyo de parte del cuerpo docente, ya que la medida fortalece a las escuelas rurales.	Existe apoyo de los actores políticos, en tanto se trata de una medida que no alienta el desarraigo y permite en forma pragmática seguir avanzando en la escolarización de los niños y adolescentes del medio rural.

	Situación Actual	Situación Esperada	Supuestos	Costos	Viabilidad Política	
					Endógena	Exógena
	Al 2003, el 50,6% de los alumnos de CB de Educación Media de ANEP pertenecía a hogares bajo la Línea de Pobreza. Asimismo, el 12,6% correspondía a alumnos en situación de indigencia o de vulnerabilidad a la indigencia (bajo 1,5 LI). Los establecimientos de ANEP que imparten el CB de Educación Media no brindan alimentación escolar a pesar del perfil socioeconómico que sus alumnos tienen.	Al año 2009 aproximadamente la mitad de los alumnos del CB en situación de pobreza acceden a servicios de alimentación (almuerzo) brindados por el sistema educativo.	a) Al año 2003 el 12,6% de los estudiantes que asistían al CB de Educación Media pública vivía en situación de indigencia o de vulnerabilidad a la indigencia (bajo 1,5 LI). A su vez, el 50,6% de estos alumnos pertenecía a hogares ubicados bajo la LP; b) En consecuencia, se podrían estimar en 18.500 el alumnado en situación de indigencia o “vulnerabilidad a la indigencia” y en 74.200 el alumnado en situación de pobreza que asisten al CB en establecimientos de ANEP; c) Si bien el núcleo duro de pobreza extrema está constituido por la primera población (18.500), el alumnado en situación de vulnerabilidad nutricional seguramente es aún mayor; por tanto, una política de carácter compensatoria que apunte en esta dirección debería fijarse por objetivo alcanzar al menos a la mitad de la población estudiantil pobre, es decir, a 37.100 alumnos; d) Las escuelas reciben de ANEP aproximadamente U\$S 49 por alumno al año para cubrir los costos de alimentos y combustibles, los que representan el 51,2% del costo total de la ración (CEPAL/ANEP-FAS-OPP-BID 1997: 85); el 48,8% restante corresponde a los gastos de personal (43,2%), infraestructura y equipamiento; e) En la medida que no existe servicio de alimentación en los establecimientos públicos que brindan el CB de Educación Media, la instrumentación de tal aporte implicaría sufragar no solo los costos de alimentación y combustibles, sino también los correspondientes a los otros ítems que componen el costo total de la ración de almuerzo, independientemente que el servicio sea prestado directamente por la institución (al estilo de los comedores escolares del PAE) o por empresas contratadas a tal efecto. En cualquier caso, el costo anual por alumno del almuerzo ascendería a USD95,7.	a) Costo total de ampliación del sistema de alimentación a 37.100 alumnos de CB de Educación Media que asisten a establecimientos de ANEP a lo largo de cinco años: USD17.752.350	Existe un fuerte apoyo de parte de las familias, los docentes y los actores sindicales por el carácter pro equidad de la medida. Podrían, empero, surgir algunas críticas por la focalización de la medida en los alumnos en situación de vulnerabilidad, así como por su carácter compensatorio.	Existe apoyo de parte de los actores políticos.

	Situación Actual	Situación Esperada	Supuestos	Costos	Viabilidad Política	
					Endógena	Exógena
Educación Técnica Básica	La proporción de la educación técnica sobre el total de la educación media básica es del 10%	La proporción de la educación técnica sobre el total de la educación media básica es de 30% al final del periodo	a) Progresivamente se convierten establecimientos liceales de CB en centros de educación técnica básica en contextos sociales desfavorables.	a) La matrícula actual de 15.000 alumnos en el ciclo básico de UTU se triplica al implementar la opción tecnológica en los liceos de Secundaria. Ello implica un incremento de 30.000 alumnos o el equivalente de 1.000 grupos que demandarán el componente tecnológico. Si el componente es de 6 horas semanales, entonces el aula tecnológica puede ser utilizada por 4 grupos en la semana por turno. Se deduce entonces que será necesario construir y equipar 125 aulas tecnológicas; b) Costo de un aula adicional dedicada al componente tecnológico US\$40.000. Costo del equipamiento de un aula tecnológica US\$25.000. Inversión necesaria: US\$8.125.000; c) Costo de los docentes que atienden el aula tecnológica: son 2 docentes x 6 horas semanales x 1000 grupos x US\$13,50 la hora semanal x 12 meses = US\$1.944.000 anuales.	Existe apoyo de parte de las familias y los jóvenes pertenecientes a sectores socioeconómicos más vulnerables, porque la medida apunta a ampliar una oferta educativa más próxima al mercado laboral. Podrían surgir focos de oposición entre los docentes y los sindicatos, en tanto la medida afecta a la visión humanista, generalista y pre universitaria de la educación media.	Existe cierto grado de apoyo de los actores políticos, por tratarse de una medida que apunta a generar un balance más próximo al mercado laboral entre las dos vertientes de la oferta de educación media. Existe apoyo de parte de los actores del sector económico: empresarios y sindicatos.
Educación Técnica Superior	La proporción de la educación técnica sobre el total de la educación media superior es del 12%	La proporción de la educación técnica sobre el total de la educación media superior es de 36% al final del periodo	a) Progresivamente se convierten establecimientos liceales de Bachillerato en centros de educación técnica superior.	Este asunto no es sencillo, porque los costos son bien distintos según que se pretenda extender el Bach. T. de Administración, el Agrario o el de Química y Termodinámica. Este último requeriría de una inversión millonaria principalmente en equipamiento. Para el Agrario se requiere de una gran inversión en construcción. En cambio, extender la matrícula en Administración o en Mantenimiento Informático sólo requiere de una inversión marginal (por ejemplo, no requiere aulas tecnológicas especiales, alcanza con el aula de informática que normalmente los establecimientos escolares ya tienen).	Existe apoyo de parte de las familias y los jóvenes pertenecientes a sectores socioeconómicos más vulnerables, porque la medida apunta a ampliar una oferta educativa más próxima al mercado laboral. Podrían surgir focos de oposición entre los docentes y los sindicatos, en tanto la medida afecta a la visión humanista, generalista y pre universitaria de la educación media.	Existe cierto grado de apoyo de los actores políticos, por tratarse de una medida que apunta a generar un balance más próximo al mercado laboral entre las dos vertientes de la oferta de educación media. Existe apoyo de parte de los actores del sector económico: empresarios y sindicatos.

	Situación Actual	Situación Esperada	Supuestos	Costos	Viabilidad Política	
					Endógena	Exógena
Educación Técnica Terciaria		Al término del período han sido creados y están en funcionamiento 2 nuevos Institutos Técnicos Superiores.	a) Se cuenta con el consenso de los actores involucrados para iniciar un espacio relativamente propio para la educación tecnológica terciaria (fundamentalmente ANEP y UDELAR) b) Existen los recursos disponibles sea por aumento presupuestal o por operaciones de endeudamiento externos.	a) Gastos de inversión y equipamiento para los cinco años: US\$7.500.000; b) Gastos operativos anuales (para atender 6.000 alumnos): US\$5.820.000	Existe apoyo de parte de las familias y los jóvenes pertenecientes a sectores socioeconómicos más vulnerables, porque la medida apunta a ampliar una oferta educativa más próxima al mercado laboral. Existe apoyo de la Universidad de la República, que reconoce que en el futuro no podrá atender a la masa de egresados creciente del nivel medio superior.	Existe cierto grado de apoyo de los actores políticos, por tratarse de una medida que apunta a generar un balance más próximo al mercado laboral entre las dos vertientes de la oferta de educación media. Existe apoyo de parte de los actores del sector económico: empresarios y sindicatos.