

Tabaré Fernández Aguerre, Nicolás Bentancur

La enseñanza media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional

REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 6, núm. 4, 2008, pp. 98-126,

Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar  
España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55160407>



*REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación,*

ISSN (Versión electrónica): 1696-4713

RINACE@uam.es

Red Iberoamericana de Investigación Sobre  
Cambio y Eficacia Escolar  
España

¿Cómo citar?

Fascículo completo

Más información del artículo

Página de la revista

**www.redalyc.org**

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ISSN: 1696-4713



## LA ENSEÑANZA MEDIA EN URUGUAY: CUATRO PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y TRES LÍNEAS DE POLÍTICA PARA SU REDISEÑO INSTITUCIONAL

*Tabaré Fernández Aguerre y Nicolás Bentancur*

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación  
(2008) - Volumen 6, Número 4

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art6.pdf>



**E**l propósito de este artículo es fundamentar y esbozar un rediseño de la Enseñanza Media del Uruguay que puede resolver cuatro problemas estructurales que afectan la calidad, la igualdad, el diseño curricular y el papel de los centros educativos.

La presentación del libro *Uruguay en PISA 2006* reportó un primer conjunto de análisis sobre el estado de la Educación Media en comparación con los 56 países participantes del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta evaluación en la Educación Media proporcionó nueva evidencia sobre la persistencia y agravamiento de los problemas de calidad y desigualdad que diversos estudios anteriores habían resaltado: el diagnóstico de la CEPAL en 1991, la evaluación de aprendizajes al final del Ciclo Básico en 1999 y el reporte para el ciclo 2003 de PISA, así como también una importante cantidad de investigaciones. En contraste, las políticas han sido más erráticas y a nuestro juicio no han asumido cabalmente los problemas de fondo. Es así que han transcurrido ya casi dos décadas desde los primeros diagnósticos, cuatro administraciones educativas, dos programas de cooperación con organismos multilaterales y cinco paquetes de reformas (1993, 1996, 1997, 2003<sup>1</sup>) sin que los indicadores hayan mejorado.

Actualmente, el Poder Legislativo del Uruguay discute un proyecto de Ley General de Educación que pretende introducir algunas reformas institucionales en los niveles de la educación pre-universitaria. La norma entraría en vigencia plena para el año 2010, momento en que estén asumiendo las nuevas autoridades nacionales y educativas que emerjan de las elecciones de octubre de 2009. Pero aquí, más que discutir los contenidos de la proyectada Ley, nos proponemos presentar una hipótesis general que resume los problemas persistentes del sistema educativo y luego argumentar sobre algunas alternativas de política que nos parecen más razonables a la luz de los problemas priorizados, pero también con base en los bloqueos fracasos acumulados. Hemos restringido nuestra reflexión al nivel de la Enseñanza Media y en especial su Ciclo Básico (grados 7 a 9); también nos hemos concentrado en examinar la más reciente evidencia proporcionada por PISA 2006, sin perjuicio de que reconocemos los aportes que ha hecho una profusa e importante investigación educativa que se ha generado desde 1996 en el país, tanto en la Administración Nacional de Educación Pública (en adelante, ANEP) como fuera de ella.

Nuestro diagnóstico más general se despliega en la primera parte a través de cuatro hipótesis. Sostenemos que la Educación Media en el Uruguay tiene un *problema estructural de calidad originado en el diseño del propio sistema educativo*. Esto se evidencia por un lado, en una distribución sesgada de los conocimientos hacia el nivel de insuficiencia, y por el otro, en el deterioro constatado entre 2003 y 2006, generado en el transcurso del Ciclo Básico y *especialmente* en los estudiantes que avanzan "normalmente". A este primer problema, se le añade un segundo: una profunda segmentación académica entre los tres sectores institucionales (Público General, Técnico y Privado) que reproduce la desigualdad social de origen de los estudiantes sin "agregar valor" y con ineficiencia. A pesar del carácter *estructural* de la crisis, las respuestas de política han priorizado enfoques sectoriales y/o graduales focalizados casi exclusivamente en el diseño de nuevos planes de estudio. A nuestro juicio, el recurso reiterado y exclusivo a la política curricular y a más aún, a un tipo de diseño curricular generalista y centralista que resulta ineficaz para el tipo de problemas estructurales detectados (calidad y desigualdad), es parte del problema del sistema. Las sucesivas reformas implementadas han descartado

---

á <sup>1</sup> Véase al respecto Mancebo, 2007.

la re-ingeniería o incluso marginaron otros instrumentos menos drásticos como aquellos relacionados con el empoderamiento de los centros educativos. Esto a pesar de que existe evidencia nacional del importante impacto que estos tienen sobre los aprendizajes, y de que son muy auspiciosas las experiencias internacionales orientadas a fortalecer las organizaciones escolares como unidades autónomas del sistema.

En la segunda parte nos abocamos a discutir alternativas de política que dirigen la atención a aquel tipo de factores que pregonamos operan a un nivel estructural, y que serían causa de los problemas observados. Destacamos especialmente los factores de naturaleza institucional. Entre estos factores seleccionamos tres grupos: el primero vinculado a la estructura de gestión del sistema, el segundo relativo al plantel docente, y el tercero relacionado a políticas específicamente orientadas a los estudiantes. Este énfasis no implica que seamos partícipes de la visión que termina por explicar todos los problemas exclusivamente en base a una teoría gerencial. Los aspectos pedagógicos y también los políticos tiene su participación específica y crucial. Sin embargo, entendemos que operan enraizados en sistemas de reglas que atribuyen poderes, distribuyen recursos, dirimen conflictos, premian ciertos comportamientos y sancionan otros no deseados. A nuestro entender, estas reglas vigentes han establecido restricciones fuertes en términos de poderes y de recursos en aquel nivel del sistema que creemos estratégicamente crucial, el centro educativo, y des-incentivan a los docentes al desarrollo de planes específicos.

## 1. UN PROBLEMA ESTRUCTURAL DE CALIDAD

Para hablar de calidad de la enseñanza básica y media superior<sup>2</sup>, Uruguay cuenta actualmente con tres fuentes de información: El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) implementado en 2006 por la UNESCO en 16 países de América Latina (3º y 6º grado de Primaria)<sup>3</sup>; las pruebas nacionales en Matemática y Lectura aplicadas por ANEP en Primaria desde 1996, y las pruebas aplicadas por PISA en 2003 y 2006. Hubo cuatro otros proyectos de evaluación pero que fueron discontinuados o fracasaron por oposición sindical: en el Ciclo inicial de la Básica (2002), en el tercer grado de Primaria (1998), en el noveno grado (egreso del Ciclo Básico de Media) (1999) y el tercero de la Educación Media Superior (2002).

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

---

<sup>2</sup> Entendemos que la educación básica está compuesta en nuestro sistema educativo por la Primaria de 6 grados, y el Ciclo Básico de la Educación Media (tanto general como técnica) de 3 grados. La Educación Media Superior tiene programas de Bachillerato (General y Tecnológico) así como una oferta de cursos técnicos de tres o cuatro años así como de cursos de formación profesional de uno o dos años (ambos ISCED 3C).

<sup>3</sup> Todo parece indicar que la ANEP estaría de acuerdo en participar en el Tercer Estudio Regional, TERCE, por lo que inscribimos este proyecto como un programa en desarrollo.

## 1.1. Nivel regional

SERCE elaboró un mapa de la calidad educativa de los países de la región que se esquematiza en el cuadro 1. A excepción de Cuba que no puede participar en PISA y de los países centro-americanos que no lo han hecho hasta el presente, este ordenamiento es consistente con el presentado por PISA 2006 (véase más abajo). Permite tener una idea positiva sobre la calidad de la educación en Uruguay en el contexto regional, sin perjuicio de que se deba notar que la posición de país (con una trayectoria de escolarización en Primaria iniciada en 1877) es compartida por países que comenzaron su desarrollo educativo mucho más tardíamente, tales como México en 1923 o Costa Rica luego de la Revolución de 1945.

**CUADRO 1. POSICIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EVALUADOS POR SERCE EN 2006  
SEGÚN EL RESULTADO PROMEDIO DE LOS ALUMNOS DE 6º PRIMARIA**

	Matemática	Lectura	Ciencias (*)
Más de un desvío de la media regional (Más de 600 puntos)	Cuba		Cuba
Mayor a la media pero menos de un desvío estándar (500-600 puntos)	Uruguay, México y Costa Rica, Chile, Argentina y Nuevo León	Costa Rica, Cuba, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Nuevo León	Uruguay y Nuevo León
Igual a la media regional (500 puntos)	Brasil, Colombia y Perú	Argentina	Colombia
Menor que la media y hasta medio desvío estándar (450-500 puntos)	Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay	Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú	Argentina, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú
Menos de 450 puntos	República Dominicana	República Dominicana	República Dominicana

FUENTE: Adaptado del cuadro 19 del Resumen Ejecutivo, UNESCO-SERCE (2008).

## 1.2. Tendencia

Las pruebas nacionales aplicadas cada tres años desde 1996 a los estudiantes que cursan el 6º grado de Primaria informan en particular el porcentaje de estudiantes que alcanzan a dominar por lo menos el 60% de un conjunto de conocimientos escolares (conceptos y procedimientos) establecidos como básicos para egresar del nivel. Tal como se puede apreciar en el cuadro 2, en el año 1996 sólo la tercera parte de los estudiantes alcanzaban ese umbral en Matemática y algo más de la mitad lo hacían en Lectura. La serie disponible informa sobre una mejora sostenida de la calidad hasta el año 2002 (período cubierto por la Reforma Educativa que impulsara Germán Rama) (Fernández, 2007 b). A pesar de que en la evaluación del año 2005 se adoptó un enfoque por IRT dificultando la continuidad de la serie, se introdujo un módulo de ítemes de la prueba anterior (2002) a los efectos de comparar resultados. El análisis muestra una inflexión en la curva con un descenso el porcentaje de alumnos que responde correctamente a los ítemes en todas las dimensiones de la prueba: texto narrativo, texto explicativo y matemática. Dichos descensos si bien son pequeños, parecerían ser mayores conforme empeora el contexto sociocultural de la escuela (ANEP-DIEE, 2007: 45 y ss). Debe resaltarse dos aspectos adicionales. El primero es que en casi diez años la calidad en la Educación Primaria ha mejorado coincidentemente con la implementación de la Reforma Educativa iniciada en 1996. Si bien la magnitud de la mejora es reducida, ésta fue mayor sobre todo en los contextos más desfavorables, allí donde se focalizaron los mayores esfuerzos. En

segundo lugar, para un país que gradúa prácticamente al 100% de sus estudiantes de 6° de Primaria y que alcanza a escolarizar en el Ciclo Básico de Educación Media a más del 95% de sus estudiantes, es preocupante que la mitad de ellos sea “analfabeto” matemático y que 3 de cada diez tenga serias dificultades en Lectura. Estas carencias constituyen un factor de vulnerabilidad importante sobre las trayectorias de estos escolares en el nivel, incrementando el riesgo de repetición, rezago o desafiliación.

**CUADRO 2. PORCENTAJE DE ALUMNOS EN 6TO PRIMARIA CON DESEMPEÑO SUFICIENTE EN 1996, 1999 Y 2002**

	Matemática	Lengua
1996	34.6	57.1
1999	40.8	61.3
2002	48.3	66.3

FUENTE: Fernández (2007 b) con base en los microdatos de las evaluaciones nacionales de los años respectivos.

### 1.3. Rezago en la educación media

En el contexto de la economía del conocimiento, se constata un rezago muy grande en la Educación Media, un deterioro significativo y una distribución muy sesgada hacia el umbral de insuficiencia. Dado que no existe un programa de evaluación de aprendizajes en ese nivel, la única fuente de información disponible es PISA. Uruguay participó en los ciclos de 2003 y 2006 por lo que es posible construir no solo una “foto” sino también “un cortometraje” sobre la calidad de su Educación Media en un contexto mundial.

Tal como está reportado en el Informe *Uruguay en PISA 2006* (Fernández et al., 2007) el nivel de desempeño promedio de los estudiantes de 15 años del Uruguay se destaca entre los seis países latinoamericanos participantes (véase cuadro 3). Con intervalos de confianza superpuestos en el promedio de Ciencias, Uruguay ocupa el primer peldaño de la escalera junto a Chile. En Matemática el promedio nacional es superior a los otros países. En Lectura en cambio, sus resultados son inferiores a Chile, iguales estadísticamente a México, y superiores a Colombia, Argentina y Brasil. Ahora bien, *el punto fundamental es que existe una distancia gigante con el país más destacado, Finlandia, que obtuvo 135 puntos más en Ciencias que Uruguay, equivalentes a 1.3 desvío estándares*; y en promedio el país está a 0.8 desvíos estándares del promedio de las economías del conocimiento.

El desempeño promedio de los estudiantes uruguayos es inferior al menos en medio desvío estándar al observado entre los estudiantes latinos de los países del sur de Europa que poblaron el país: Portugal, España e Italia. El resultado de Uruguay es bastante similar a otros países con sistemas educativos diseñados más recientemente como Serbia, Turquía, Bulgaria, Tailandia y Jordania, todos ellos con un menor nivel de Desarrollo Humano.

Sin embargo, una de las propiedades comparadas más preocupante que tiene la distribución del conocimiento en el Uruguay no es su dispersión sino su forma. En el cuadro 3, sexta columna, se incluye la brecha nacional que es una medida propuesta por la OECD para medir desigualdad. En Uruguay tiene un valor similar al promedio de los países miembros de la OECD; tampoco es sustantivamente diferente a la observada en Chile y Brasil. Sin embargo, la implicancia más crítica para la política radica en el

acentuado sesgo de la distribución (columnas 7 y 8): un 42.1% de los jóvenes uruguayos no alcanzan el umbral de suficiencia en el área de ciencias que definió PISA para su evaluación, en tanto que en el otro extremo, sólo cuenta con un 8.3% de jóvenes de 15 años en la elite académica; en la OECD estos niveles son del 23.2% y del 27.4% respectivamente. La OECD trabaja con la hipótesis de que las economías del conocimiento encontrarán serios obstáculos para su desarrollo cuando en la población estudiantil haya más de un quinto de analfabetos (OECD-PISA, 2007: cap 2).

**CUADRO 3. PUNTAJES PROMEDIO EN CIENCIAS EN PISA 2006 PARA IBEROAMÉRICA Y LOS PAÍSES MÁS DESTACADOS**

País	Promedio	Error Estándar	Lím. Inf. (95%)	Lím. Sup. (95%)	Brecha nacional	% est. Niv. 0 y 1	% niv. 4, 5 y 6
Finlandia	563	2.2	559.0	567.6	281.8	4.1%	53.2%
China: Hong-Kong	542	2.5	537.3	547.0	301.3	8.7%	45.6%
Canadá	534	2.0	530.3	538.2	309.9	10.0%	42.1%
China: Taipei	532	3.6	525.5	539.4	309.9	11.6%	42.5%
Estonia	531	2.5	526.4	536.3	300.8	7.7%	37.7%
OECD	500	0.5	499.0	501.0	311.0	23.2%	27.4%
España	488	2.6	483.3	493.5	295.0	19.6%	22.8%
Portugal	474	3.0	468.4	480.2	288.0	24.5%	17.9%
Chile	438	4.3	429.7	446.6	300.0	39.7%	10.3%
<i>Uruguay</i>	<b>428</b>	<b>1.4</b>	<b>425.8</b>	<b>431.2</b>	<b>310.0</b>	<b>42.1%</b>	<b>8.3%</b>
México	410	2.7	404.4	414.9	263.0	50.9%	3.5%
Argentina	391	6.1	379.3	403.2	337.0	56.3%	4.5%
Brasil	390	2.8	384.8	395.8	295.0	61.0%	4.0%
Colombia	388	3.4	381.3	394.6	285.0	60.2%	2.1%
Túnez	385	3.0	379.6	391.2	274.3	62.8%	2.1%
Azerbaijón	382	2.7	376.9	387.6	186.9	72.5%	0.4%
Qatar	349	0.9	347.4	350.8	272.7	79.1%	2.0%
Kyrgyzistán	322	2.9	316.1	327.6	279.9	86.3%	0.7%

FUENTE:: OECD-PISA, (2007) vol 2, Cuadro 2.1.

El problema de calidad parecería estar agudizándose en los últimos años. Tal como se muestra en el cuadro 3 del capítulo 4 del informe uruguayo, la calidad de la educación en la fundamental área de la Lectura ha disminuido en 21 puntos entre 2003 y 2006. Sólo Argentina con 44 puntos y España con 32 puntos menos tuvieron a nivel mundial una caída más pronunciada en Lectura que la observada en Uruguay; en cambio Chile tuvo una mejora entre las dos evaluaciones de 32 puntos en Lectura (OECD-PISA, 2007). Debe resaltarse este dato: los estudiantes evaluados en 2006 ingresaron a la Educación Media como temprano en el año 2003, concluyeron el 6° de Primaria en su mayoría en 2002, y por tanto son parte de los estudiantes evaluados en 2002 por las pruebas nacionales. Es decir, que si aceptamos los resultados de la tendencia positiva en Primaria hasta el 2002, *debemos concluir que el deterioro obedece a procesos y experiencias educativas vividas específicamente en el Ciclo Básico de la Educación Media.*

Finalmente, este problema de calidad se observa en particular en aquellos estudiantes que están cursando la educación media de acuerdo a lo normativamente esperado. Al considerar en ese mismo capítulo 4 del Informe la diferencia 2003-2006 desagregada según el grado cursado por los estudiantes (véase aquí el cuadro 4), se puede observar que si bien hay retrocesos en todos los grados cursados por estudiantes de 15 años, fueron los estudiantes del primer y segundo año de Enseñanza Media Superior (prácticamente el 60% de la muestra) quienes explican la mayor parte de la caída en Lectura. Es un problema de aprendizaje de la Lectura muy específico generado en el Ciclo Básico, vivenciado por los estudiantes que avanzan "normalmente" y que no tiene que ver con el rezago o la repetición. Es decir, aquí *hay un problema genuino de calidad de enseñanza que tiene que ver con el sistema educativo y no con (la historia académica de) los estudiantes.*

**CUADRO 4. TENDENCIAS EN URUGUAY 2003 Y 2006 EN LECTURA Y MATEMÁTICA**

Matemática	2003	2006	Dif. 2006-2003
Cursos Básicos	312	369	<b>57</b>
Primero	285	303	18
Segundo	328	332	4
Tercero	369	374	6
Primero BD/ CT / BT	458	464	6
Segundo BD/ CT / BT	489	485	-4
Lectura	2003	2006	Dif. 2006-2003
Cursos Básicos	296	295	-1
Primero	296	273	-23
Segundo	338	307	<b>-31</b>
Tercero	375	358	-17
Primero BD/ CT / BT	474	456	<b>-18</b>
Segundo BD/ CT / BT	499	472	<b>-27</b>

FUENTE: Fernández *et al.* 2007. Las diferencias que son significativas con un nivel de confianza del 95%, están indicadas en negrita y subrayado. "BD": Bachillerato Diversificado; "CT": Cursos Técnicos de EMS; "BT" Bachilleratos Tecnológicos.

## 2. SEGMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y DESIGUALDAD EDUCATIVA

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

En primer lugar, existe una fuerte segmentación académica entre la Secundaria General Pública, la Secundaria Técnica Pública y la Secundaria General Privada. Mientras que en promedio los estudiantes del sector privado tienen un desempeño de 495 puntos en Ciencias, similar al de Polonia, Eslovaquia, Irlanda o Suecia, es decir en el promedio de la OCDE, en el otro extremo, los estudiantes del sector técnico con 370 puntos tienen un perfil de competencia matemática similar al de Indonesia, Montenegro o Jordania (Cuadro 5). Una conclusión similar se arriba si se comparan los porcentajes de estudiantes por debajo del umbral de alfabetización científica que tuvo cada sector institucional. La distancia entre los

sectores llega a ser de un desvío estándar conformando así *mundos disjuntos* dentro del mismo país.

**CUADRO 5. TENDENCIAS 2003 Y 2006 PARA URUGUAY: SECTORES INSTITUCIONALES**

	Lectura			Matemática		
	2003	2006	Dif.	2003	2006	Dif.
Secundaria Pública	429	410	<b><u>-19</u></b>	416	420	4
Educación Técnica	364	351	-13	370	394	24
Colegios Privados	524	495	<b><u>-29</u></b>	501	495	-6

FUENTE: Tomado de Fernández *et al.* (2007). *Uruguay en PISA 2006*, capítulo 4 cuadro 4. Las diferencias que son significativas con un nivel de confianza del 95% están indicadas en negrita y subrayado.

En segundo lugar, la tendencia observada revela que la enseñanza secundaria general pública y privada a la que asiste el 83% de los estudiantes de 15 años tiene un deterioro pronunciado superior a la técnica; siendo incluso mayor entre los colegios privados que entre los liceos públicos. La caída en el promedio en Lectura fue de 29 puntos en el sector privado contra los 19 que se contrajo la Secundaria General Pública. La fuerte segmentación académica existente no inmuniza al sector privado en contra del deterioro. Esto hace pensar que la diferencia académica entre los sectores no parecería radicar en la existencia de políticas educativas diferenciadas.

**CUADRO 6. DISTRIBUCIÓN DE CENTROS DE EDUCACIÓN MEDIA EN LA MUESTRA DE URUGUAY EN PISA 2006 SEGÚN EL ENTORNO SOCIOCULTURAL Y EL SECTOR INSTITUCIONAL**

Entorno Sociocultural	Sector institucional								Totales	
	Secundaria General Pública (*)		Secundaria Técnica Pública		Secundaria General Privada		Escuelas Rurales Públicas con Ed. Media		%	Núm.
Muy Desfavorable	26.2%	34	40.9%	18	0.0%	0	100.0%	2	24.3%	54
Desfavorable	42.3%	55	38.6%	17	0.0%	0	0.0%	0	32.4%	72
Medio	27.7%	36	18.2%	8	13.0%	6	0.0%	0	22.5%	50
Favorable	3.8%	5	2.3%	1	41.3%	19	0.0%	0	11.3%	25
Muy Favorable	0.0%	0	0.0%	0	45.7%	21	0.0%	0	9.5%	21
Total	100.0%	130	100.0%	44	100.0%	46	100.0%	2	100.0%	222

FUENTE: Fernández *et al.* (2007). Sobre la base de datos nacional del Ciclo 2006.

Ahora bien, existe amplia evidencia en el caso de Uruguay que documenta que la segmentación académica refleja en realidad una fuerte segmentación social, por la cual los centros educativos reúnen poblaciones estudiantiles homogéneas en relación al capital cultural y económico, en especial en el caso del sector privado (Fernández, 2007 b). El cuadro 6 está tomado de *Uruguay en PISA 2006*, capítulo 2, y describe la distribución conjunta de los 222 centros de educación media de la muestra de PISA según el sector institucional y el entorno sociocultural<sup>4</sup>. Tal como se aprecia, al menos en la muestra de PISA 2006 no existen centros públicos, sean de Secundaria General o Técnica en el entorno muy favorable ni

<sup>4</sup> Este concepto se define como las características culturales y económicas que predominan en los alumnos de un centro educativo: lenguaje, capital cultural, capital económico y tipo de ocupación de los padres. Para una descripción detallada véase Fernández *et al.* 2007, capítulo 2 páginas 43 a 46.

tampoco centros privados en los entornos desfavorable ni muy desfavorable<sup>5</sup>. Esto devela una especialización funcional de los sectores institucionales según clases sociales. Por un lado, el Estado atiende en el 95% de sus escuelas a estudiantes en los que predomina un nivel bajo o medio de capital cultural, hijos de empleados con ocupaciones manuales (industriales o agrícolas) o con ocupaciones no manuales rutinarias y de baja calificación. Por el otro, el sector privado atiende en más del 85% de sus escuelas a estudiantes originarios de un hogar con padres con ocupaciones no manuales calificadas y herederos de un alto capital cultural (85.7% de hogares con computadora, uno de cada dos hogares con un padre con educación terciaria, y al menos 130 libros promedio en el hogar) (Véase Fernández *et al.*, 2007: cuadro capítulo 2 cuadro 8).

En cuarto lugar, el análisis multivariado y multinivel practicado con PISA 2006 sobre los factores determinantes de la competencia científica de los estudiantes muestra dos últimos datos muy consistentes con esta argumentación. En la conclusión del capítulo 7 del informe uruguayo titulado "Mapa de la desigualdad educativa" se indica que "*las cinco variables analizadas aquí, entorno sociocultural, área geográfica, sector institucional, la clase ocupacional, el nivel educativo de los padres y el género, explican un 29% de la varianza en las competencias científicas del Uruguay*"<sup>6</sup>. Más aún, en el anexo 2 que acompaña al capítulo 8 se encuentra la estimación completa para el modelo multinivel sobre factores escolares que explican las competencias científicas. Ahí se puede leer que al comparar el efecto de asistir a un colegio privado en lugar de asistir a un secundario general público se halló que tiene un signo negativo y estadísticamente significativo. Una vez controladas las variables sociales, la secundaria general privada tiene un promedio ajustado *de 24 puntos menos* que la Secundaria General Pública, el cual es estadísticamente similar al promedio ajustado de la Secundaria Técnica. (Fernández et al 2007). Es decir que a pesar de contar con un marco regulativo laboral y organizacional más flexible y sensible a la demanda, sus resultados no son eficaces ni tampoco eficientes; contrastando con las hipótesis más sonadas de la teoría neo-institucionalista (Chubb y Moe, 1990).

Un último examen de los efectos de la combinación de la segmentación institucional y la desigualdad social sobre la educación proviene de los primeros resultados del estudio longitudinal de tipo PISA-L en el cual se re-encuestó cuatro años más tarde a los estudiantes evaluados por PISA 2003 (Boado y Fernández, 2008). En este lapso de tiempo se analizó cuál era la probabilidad de acreditar la Educación Media Superior condicionada una variable de estratificación clásica (capital cultural medido como nivel educativo máximo en el hogar) y el entorno sociocultural del centro. El cuadro 7 presenta este resultado. En la última fila del cuadro, se puede apreciar que mientras que un estudiante que asistía en el entorno muy desfavorable tenía una probabilidad de 0.07 (siete chances en cien) de aprobar el Bachillerato, uno estudiante del entorno medio tenía una probabilidad de 0.478 (una chance en dos) de graduarse y uno del entorno muy favorable una probabilidad de 0.916 (13 veces más chance de aprobar que en el primer caso). Obtener la credencial del Bachillerato entre jóvenes del entorno muy favorable es un evento socialmente naturalizado; en cambio en el entorno muy desfavorable es un evento (casi) imposible. En términos bivariados, estas chances son mucho mayores que las comentadas respecto del nivel de competencias. La desigualdad de oportunidades no puede ser más aguda.

<sup>5</sup> Tampoco se registraron en la muestra de PISA 2003.

<sup>6</sup> Cabe acotar que con base a análisis no publicados, debe indicarse que estrictamente las variables de clase social y el entorno sociocultural explican el 27% de la varianza.

**CUADRO 7. PROBABILIDAD DE ACREDITAR LA ENSEÑANZA MEDIA SUPERIOR (EMS) GENERAL O TECNOLÓGICA HASTA 2007 SEGÚN ENTORNO SOCIOCULTURAL DEL CENTRO EN 2003 Y MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO DEL HOGAR EN 2003 (HISCED)**

	Muy desfavorable	Desfavorable	Medio	Favorable	Muy Favorable	Brecha por entorno	Total por HISCED
Hasta Primaria Completa	0.153	0.267	0.410	0.504	NA	0.351	0.228
Hasta Ciclo Básico Completo	0.078	0.274	0.424	0.672	0.561	0.483	0.303
Hasta Bachillerato Diversificado completo	0.102	0.305	0.513	0.637	0.914	0.812	0.484
Superior Universitarios y no universitarios	0.523	0.370	0.664	0.756	0.943	0.420	0.639
Brecha por nivel	0.445	0.103	0.254	0.252	0.382		
Total por Entorno Sociocultural	0.070	0.211	0.478	0.684	0.916		

FUENTE: elaboración propia con base en la encuesta panel 2007. Base ponderada. Proyecto DS/FCE 102. Boado y Fernández (2008).

La combinación del entorno sociocultural del centro y del capital cultural del hogar permite calcular probabilidades condicionales incluidas en las celdas del cuadro 7. Tal como se puede ver, el comportamiento de las variables no es lineal en las 20 casillas, pero si se relativizan las 5 casillas que presentan desviaciones, la tendencia es a la reproducción de la desigualdad por combinación del efecto macro y micro estructural. El efecto más fuerte sigue siendo también aquí el efecto entorno. La brecha máxima del entorno es de 81 puntos y se localiza en las probabilidades diferenciales de acreditación que tiene un joven originario de un hogar con máximo de Bachillerato. También se debe observar con interés la brecha por nivel educativo presente entre estudiantes asistentes a centros del entorno muy desfavorable: ahí hay un rango de 44 puntos entre quienes provienen de hogares con un máximo nivel de Ciclo Básico y quienes son originarios de hogares con Educación Superior. Esto termina de mostrar que *los efectos de la desigualdad no solo son impactantes en los aprendizajes sino sobre todo en las trayectorias futuras de sus estudiantes.*

Una forma de interpretar toda esta evidencia es en términos de "efectos de la escuela". Raudenbush y Willms (1995) propusieron el término de "efectos de tipo A" cuando las diferencias de calidad de una escuela están generalmente fundados en su carácter privado, sin considerar atributos fundamentales del contexto social de sus alumnos. Por el contrario, los "efectos de tipo B" son aquellos en los que las diferencias de calidad ente escuelas se mantienen una vez que se controlan las variables sociales. Desde el punto de vista de la política educativa, los efectos de tipo B son fundamentales en la medida en que informan del valor agregado por la escuela y son indicativos de procesos reales de movilidad social hacia una mayor igualdad. Sin embargo, las familias no tienen la información necesaria para hacer estudios sobre "valor agregado" y toman decisiones educacionales fundadas en el efecto perceptible: en las escuelas privadas los jóvenes alcanzan un más alto desarrollo de sus competencias. Aquellas familias que tienen expectativas sobre los empleos y posiciones sociales que sus hijos pueden alcanzar o conservar a través de su educación, se esforzarán por matricularse en las escuelas privadas. Pero dado que estos "clientes alertas" son a su vez predominantemente hogares de clases medias y altas, las decisiones educacionales tomadas con base en efectos de tipo A concluyen reforzando la segmentación académica y la reproducción de las desigualdades.

### 3. LA INEFICACIA DEL INSTRUMENTO "PLAN DE ESTUDIOS"

El tercer tipo de problemas en el sistema educativo tiene que ver con los instrumentos de política

educativa y el enfoque subyacente que han venido utilizándose en los últimos veinte años para dar respuesta a los problemas de calidad, segmentación y desigualdad. La hipótesis que queremos desarrollar ahora es que el instrumento clásico “plan de estudios” es ineficaz para el tipo de problema que tiene el sistema en su nivel medio.

La evidencia en que nos apoyaremos dice relación con el impacto que tuvo una de las reformas, la más conflictiva e importante para este sub-sector realizada en 1996 por la ANEP presidida por Germán Rama. Por diez años, *toda la discusión sobre políticas educativas* para el Ciclo Básico de la Educación Media ha estado centrada *casi exclusivamente* en torno a si el plan de estudios óptimo debía organizarse por disciplinas, tal como lo estableció el Plan 1986 o por áreas de conocimiento, tal como lo estableció el Plan 1996. La polémica se desarrolló en el plano epistemológico, en el plano de la psicología cognitiva, de la sociología de la educación, de las didáctica especiales y sobre todo de las políticas de equidad. El profesorado se dividió en posiciones antagónicas a tal punto que el proceso quedó bloqueado sin que el Plan 1996 se universalizara, ni que tampoco pudieran completarse los otros componentes relativos con la formación docente, la gestión de los centros o la descentralización de la supervisión.

El estancamiento de la discusión en torno a un instrumento revela una inclinación en el diseño de las políticas educativas que no es nueva. A la salida de la Dictadura, el primer gobierno democrático de la educación pública optó por una reforma del plan de estudios como eje y clave del “aggiornamiento” que requería la Educación Media. En 1993 y luego de la alerta política causada por el diagnóstico educativo entregado por la CEPAL, las autoridades resolvieron como una de las principales medidas un ajuste al plan de estudios en el marco del Programa “50 medidas para la mejorar la calidad”. La Reforma en la Educación Media Superior (EMS) comenzó en 1997 con la creación de los Bachilleratos Tecnológicos (BT) y concluyó instrumentándose finalmente con un nuevo plan de estudios para el Bachillerato General, de tipo muy innovador: el plan 2003. También ha sido el caso del primer gobierno de izquierda, que implantó el Plan “Reformulación 2006” y suprimió todos los planes anteriores. Hasta este año, la superposición de reformas había creado un extraño “paisaje curricular”: un estudiante podía acreditar el Ciclo Básico habiendo cursado el Plan 1986 en la Secundaria General Pública, el Plan 1986 en Secundaria General Privada, el Plan 1996 en Secundaria General Pública, la adaptación a la Secundaria Técnica del Plan 1996 denominado Ciclo Básico Tecnológico (CBT) y el Plan 1996 para Escuelas Rurales Públicas con Ciclo Básico.

Realizaremos tres comparaciones sucesivas combinando la información sobre planes y sectores institucionales: el Plan 1986 aplicado en la Secundaria General Pública; el plan 1986 aplicado en los Colegios Privados; el plan 1996 aplicado en la Secundaria General Pública y el plan 1996 aplicado en la Secundaria Técnica Pública. Esta categorización tiene la virtud de replicar las opciones educacionales visibles que tienen las familias. La información es aportada por los dos ciclos de PISA en que participó el país. El ejercicio se realiza con aquellos estudiantes que al momento de la evaluación, *ya concluyeron* el Ciclo Básico y que por lo tanto, tienen una trayectoria escolar totalmente ajustada a lo que la normativa espera. No se observa aquí ni el efecto de los planes sobre los rezagados al menos un año, ni tampoco sobre aquellos que se habían desafiado de la educación antes de los 15 años. Se trata de una muestra técnicamente “trunca”. Es importante tener presente esta propiedad para interpretar con cautela los resultados.

El primer examen es relativamente simple: una comparación de los promedios obtenidos por estudiantes *graduados* del Ciclo Básico en ambos ciclos en cada uno de las cuatro opciones y en cada uno de los dos ciclos de PISA. El cuadro 9 muestra una consistencia importante. En el año 2003 los estudiantes del Plan

1996 obtuvieron en promedio 4 puntos adicionales, mientras que en el año 2006 la ventaja fue para los estudiantes que acreditaron el Plan 1986 en liceos públicos también con 4 puntos. La diferencia entre los desempeños obtenidos por los estudiantes de uno y otro plan es muy pequeña y no significativa *dentro de cada ciclo y para esta muy particular* sub-muestra. El Plan no hace diferencia. Sin embargo, los estudiantes que cursaron el Plan 1986 en colegios privados obtienen en promedio 60 puntos más que sus pares de la Secundaria Pública.

El segundo examen se deriva del primero mediante un cálculo de diferencias. En el año 2006 el deterioro en el nivel de desempeño es diferente según el Plan. Los *graduados del sector público* con el Plan 1986 empeoraron 6 puntos, pero quienes se graduaron con el Plan 1996 empeoraron 14 puntos en tanto quienes hicieron el CBT retrocedieron 18 puntos respecto a 2003. Finalmente, los estudiantes del sector privado redujeron sus competencias 25 puntos en promedio; la mayor de las diferencias observadas. Al cabo de tres años, las diferentes de performance de los estudiantes graduados del sector público es de 8 puntos a favor del Plan 1986. Si bien el Plan no parecería hacer diferencia entre los estudiantes de una misma cohorte, en el mediano plazo y en promedio, los estudiantes de los nuevos planes son más vulnerables a la pérdida de competencias lectoras.

**CUADRO 8. COMPARACIÓN DEL PUNTAJE EN LECTURA PARA LOS ESTUDIANTES GRADUADOS DE CICLO BÁSICO.  
PISA 2003 Y 2006**

	Promedio	Error Estándar	LI 95%	Ls 95%
<b>2003</b>				
P86 Público	460.9	2.3	456.3	465.5
P96 Público	465.1	1.7	461.8	468.5
CBT	412.3	4.3	403.7	420.9
P86 Privado	523.9	18	520.4	527.5
<b>2006</b>				
P86 Público	454.8	2.0	451.0	458.7
P96 Público	450.8	1.9	447.0	454.7
CBT	394.3	6.8	380.7	407.9
P86 Privado	498.5	3.2	492.1	504.9
<b>Diferencias</b>				
P86 (2006-2003)	-6.1	P96 a P86	-8.2	
P96 (2006-2003)	-14.3			
CBT (2006-2003)	-18			
Privado (2006-2003)	-25.4			

FUENTE: elaboración propia con microdatos nacionales liberados de PISA 2006.

El tercer examen levanta el supuesto implícito de similitud de las poblaciones escolares comparadas y utiliza los resultados en Matemática (supuestamente estables entre ciclos). Este primer y muy parcial ejercicio analiza qué sucedió con el puntaje en Matemática entre 2003 y 2006 introduciendo un conjunto de controles apropiados sobre la estratificación social, el sector institucional y el entorno sociocultural<sup>7</sup>. Estas dos últimas variables se introdujeron considerando sus efectos principales además de sus interacciones con el año; esto permitirá capturar variaciones en el tiempo específicas en cada entorno y en cada sector institucional. La variable de interés es el plan de estudio con el cual el estudiante se graduó en el Ciclo Básico. Se especificaron interacciones además del efecto principal, bajo la hipótesis de que las diferencias entre planes se hayan modificado en 2006. El grupo de referencia está definido por los

<sup>7</sup> Constituye un avance de una investigación sobre eficacia escolar y desigualdad educativa en la Enseñanza Media del Uruguay que realiza Fernández en el marco de su proyecto de dedicación total.

estudiantes del plan 1986 evaluados en 2003. En el Anexo se detalla el ajuste.

En el cuadro 9 muestra un ejercicio de simulación con los promedios estimados con base en este modelo de regresión para un estudiante con capital económico y cultural medio. Se hace variar fila a fila el entorno sociocultural y en las columnas el plan de estudios para computar las diferencias entre 2006 y 2003. Tal como se puede apreciar, leyendo primero las filas destacadas con el encabezado "Dif. 2006-2003", los signos y difieren tanto entre planes de estudio (ya observado en el segundo examen) como también entre los entornos socioculturales. Notoriamente, *los más afectados en el trienio han sido los estudiantes asistentes al entorno muy desfavorable*. El retroceso ha sido importante para los tres planes presentes ahí pero es aún más fuerte para aquellos estudiantes que se graduaron con el Plan 1996: pierden 44 puntos (casi medio desvío estándar) contra los 25 puntos que pierden los estudiantes del Plan 1986 o de la Secundaria Técnica. En el entorno desfavorable, las diferencias tienen el signo contrario: en los tres casos se genera un incremento de 11 puntos en las competencias que este primer ejercicio no logra discriminar con mayor precisión. En el entorno sociocultural medio donde hay oferta de los tres sectores institucionales, el movimiento también es negativo y con magnitudes notoriamente variables entre planes. Mientras que los estudiantes del Plan 1986 en la Secundaria General Pública son los que menos retrocederían conjuntamente con los estudiantes de la Técnica, los estudiantes del sector privado pierden cuatro veces más puntaje. Finalmente, en los dos entornos favorables, los resultados del trienio son *positivos* destacándose la evolución del sector privado, seguido del Plan 1986 en el sector público y por último el Plan 1996.

**CUADRO 9. PROMEDIOS ESTIMADOS PARA MATEMÁTICA SEGÚN PLAN DE ESTUDIOS EN CICLO BÁSICO, ENTORNO SOCIOCULTURAL Y SECTOR INSTITUCIONAL PARA UN ESTUDIANTE DE CAPITAL MEDIO**

Entornos	Años	P86 Sec. Gral. Púb.	P96 Sec. Gral. Pública	P96 Sec. Téc. Púb.	P86 Sec. Gral. Privada
Muy desfavorable	2003	449.0	457.2	434.1	
	2006	424.0	413.5	409.2	
	<b>Dif. 2006-2003</b>	<b>-24.9</b>	<b>-43.7</b>	<b>-24.9</b>	
Desfavorable	2003	449.0	457.2	434.1	
	2006	460.1	468.3	445.2	
	<b>Dif. 2006-2003</b>	<b>11.1</b>	<b>11.1</b>	<b>11.1</b>	
Medio	2003	449.0	457.2	434.1	480.7
	2006	441.4	439.1	426.6	450.6
	<b>Dif. 2006-2003</b>	<b>-7.6</b>	<b>-18.1</b>	<b>-7.6</b>	<b>-30.1</b>
Favorable y Muy favorable	2003	449.0	457.2	434.1	480.7
	2006	479.8	477.5	450.1	520.8
	<b>Dif. 2006-2003</b>	<b>30.8</b>	<b>20.3</b>	<b>16.0</b>	<b>40.1</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en los microdatos de PISA 2003 y 2006. El estudiante con capital familiar promedio se observa típicamente en el entorno medio. Las bases están ponderadas.

Como se advirtió estas conclusiones no pueden ser generalizables a toda la cohorte de edad en virtud de que contamos con una muestra trunca. Vale la pena decir además, que sobre este fenómeno que emerge aquí no ha existido una discusión específica y mucho menos investigación realizada. Aún así, es posible resaltar algunos hallazgos para la reflexión sobre las causas de estas tendencias.

En primer, ni la asignatura de Español ni Matemática fueron afectadas por la enseñanza por áreas, ni por la carga horaria semanal ni por una disputa epistemológica o didáctica en la disciplina. Más aún en el área de Español existe el cuerpo de profesores de enseñanza media más profesionalizado que además trabaja sobre la base de amplios consensos en torno al enfoque "constructivista". También ha sido una asignatura particularmente privilegiada en la adquisición de textos gratuitos, en los contenidos de

capacitación y en la publicaciones pedagógicas de los últimos diez años. En cambio, en Matemática el cuerpo docente es el menos profesionalizado de todos y se ha realizado una capacitación menos amplia por las carencias de docentes formados en varias zonas del país. En consecuencia, lo más razonable es atribuir estos resultados a factores específicos que operan en el nivel de los centros educativos.

En segundo lugar, el Plan 1996 fue diseñado con el objetivo de mejorar la equidad en este nivel de la Enseñanza Media, mejorando los resultados entre los estudiantes con menor capital cultural. Tal como se apreció y al menos en los estudiantes con trayectoria normativa, no ha tenido los efectos deseados en aquellos centros con mayor concentración de estudiantes de clases populares. Al contrario, el retroceso más fuerte entre todos los observados ha sido precisamente en este entorno muy desfavorable. La pregunta más apropiada a los diseñadores es ¿qué instrumentos curriculares tenía el Plan 1986 que le permitió operar ahí mejor que el Plan 1996 al menos para los estudiantes con trayectoria normativa?

En tercer lugar, es de destacar que el Ciclo Básico Técnico (CBT) tiene dos propiedades interesantes. Por un lado, sus estudiantes sistemáticamente alcanzan *menores* capacidades aún luego de controlar por estas variables antecedentes. En este sentido, son más ineficaces. Pero por otro, estos estudiantes *pierden menos* que estudiantes con el mismo perfil social pero que atienden al Plan 1996 en Secundaria General Pública. En este otro sentido, son más eficaces. Podría hipotetizarse que el resultado fuera causado por un plan más “inelástico” al proceso de deterioro sufrido por la Enseñanza Media Básica del Uruguay ofrecida en los entornos desfavorables. O tal vez, esta sea una consecuencia de propiedades organizacionales de los centros de educación media técnicos.

La conclusión vuelve a ser básicamente la misma: *estamos frente a un problema del sistema más que un problema de vulnerabilidades diferenciales en el sistema*. No solo genera mala calidad, además socialmente estratificada, sino que además las pérdidas también están socialmente estratificadas. Evidentemente *no hubo políticas focalizadas que partieran de asumir la segmentación del sistema*. Si este diagnóstico es consistente con nuevas investigaciones, debería observarse para el ciclo 2009 de PISA un resultado similar o peor en Lectura, a pesar de los esfuerzos que pudieran haberse hecho con el nuevo Plan 2006.

Para finalizar conviene reiterar la hipótesis: *el recurso reiterado y exclusivo a la política curricular y a más aún, a un tipo de diseño curricular generalista y centralista, es parte del problema del sistema*. Si bien es cierto que existe un creciente y genuino interés por comprender la especificidad sociológica del aprendizaje en el Ciclo Básico, el énfasis reiterado en la organización de los contenidos a enseñar según requerimientos internos de cada disciplina parecería develar un enfoque liberal que iguala a todos los estudiantes a la entrada de cada aula. Se reitera un tipo de diseño prescriptivo, “top-down”, con reducidos o nulos instrumentos focalizados, y por tanto se rechaza cualquier elemento de desarrollo curricular por región (descentralización curricular) o por centro educativo (como proyecto curricular de centro) o por población de estudiantes (como cursos de recuperación). La planificación de aula queda sub-ordinada implícitamente como un procedimiento administrativo e individual de aplicación, sometido a la fiscalización de un Inspector de Asignaturas. El plan 2006 no hace más que ahondar los problemas. La planificación por objetivos oscurece la reflexión sobre cuáles debieran ser las competencias que un estudiante debiera adquirir al concluir el ciclo. Finalmente, la evaluación de resultados, tanto a nivel del estudiante como a nivel del sistema, continúa siendo entendida en su sentido más clásico y restringido.

#### 4. EL CENTRO EDUCATIVO: UN OBJETO Y UN INSTRUMENTO DESESTIMADO

Las escuelas del Uruguay hacen una diferencia sustantiva en las competencias adquiridas. Sin embargo,

las sucesivas reformas implementadas han descartado la re-ingeniería del centro educativo y de su entorno, e incluso marginaron otros instrumentos menos drásticos relativos a su activación como instrumento de políticas de calidad y equidad. Estudiaremos en este apartado alguna evidencia se dispone en tres argumentos sucesivos.

El primer argumento sostiene que la escuela hace una diferencia de una magnitud que no puede ser despreciada por la política educativa. En el marco de la perspectiva de los estudios de eficacia escolar, es tradicional indicar sobre los "grados de libertad" de la política con un indicador muy específico: el porcentaje de la varianza en los aprendizajes explicado por el nivel de análisis escuela. El cuadro 10 está tomado del informe *Uruguay en PISA 2006* (Fernández, et al 2007) que en el capítulo 8 analiza precisamente este aspecto. Las dos primeras columnas cuantifican la varianza entre escuelas y las dos siguientes, la varianza entre individuos. La atención debe centrarse en las columnas marcadas con el símbolo de porcentaje (%) dado que permiten resumir más adecuadamente la información en las tres áreas. Tal como se puede apreciar, aproximadamente el 40% de la varianza en las competencias de los estudiantes en las tres áreas se deberían a características de la escuela y no exclusivamente a factores individuales. El hallazgo no es novedoso: para el caso de la Primaria, se estimó el coeficiente de correlación intracase no condicional entre el 34.5% para 1996 y 25.7% para el año 2002 (Fernández, 2007b). Es interesante notar que el efecto escuela tiene una magnitud que ronda en el promedio de los países iberoamericanos (por ejemplo, participantes en PISA 2003) con un máximo observado en México del 66.1% y un mínimo de España del 24.5% (Fernández, 2006a: cuadro 4). En el segundo panel del cuadro 10 se vuelven a presentar los mismos cálculos pero habiendo *controlado* el efecto de aquellas variables escolares y extra-escolares que no pueden ser controladas en el corto plazo a través de decisiones de los centros educativos. Los resultados proporcionan *una imagen más correcta* del peso real de los centros educativos. Si se compara por ejemplo el área de Ciencias, si bien se observa una reducción a la mitad en la varianza específica del nivel centro educativo, la magnitud restante resulta aún importante: variantes en los atributos de la organización escolar pueden mejorar el nivel de competencia desarrollado por un estudiante. ¿Cuáles son estos factores organizacionales? La acumulación de los estudios sobre factores asociados hechos con base en PISA 2003 y 2006 en que Uruguay participó muestran los siguientes: carencias o inadecuación de la infraestructura frente a las necesidades específicas; carencia de profesores con experiencia; ausentismo y bajas expectativas en el ambiente escolar; un enfoque pedagógico sobre las ciencias centrado en la experimentación (OECD-PISA, 2004: cap.5; Fernández *et al.* 2007: cap. 8).

**CUADRO 10. PESO DEL NIVEL DE ANÁLISIS ESCUELA EN LAS COMPETENCIAS EVALUADAS EN PISA 2006**

Áreas	Entre escuelas (u)		Entre individuos (r)		Total (%)	Varianza Total
<b>Modelo vacío o sin factores explicativos</b>						
Ciencias	39.6%	3506.73	60.4%	5344.36	100.0%	8851.09
Matemática	39.6%	3947.11	60.4%	6015.47	100.0%	9962.57
Lectura	41.1%	6159.40	58.9%	8809.71	100.0%	14969.11
<b>Controlando el efecto de los factores extra-escolares</b>						
Ciencias	20.9%	1334.06	79.1%	5042.04	100.0%	6376.10
Matemática	20.6%	1437.80	79.4%	5533.61	100.0%	6971.41
Lectura	25.7%	2840.48	74.3%	8194.52	100.0%	11035.00

FUENTE: *Uruguay en PISA 2006*. Sobre la base de datos combinada de estudiantes y centros educativos. Modelos multinivel HLM vacío "random intercept" y modelo con variables extra-escolares. Para la prueba de  $\chi^2$ ,  $p < 0.00$  en todos los casos.

El segundo argumento tiene relación con la ausencia de políticas dirigidas al empoderamiento del colectivo docente como gestor pedagógico en el centro educativo. Este es un tema controversial que en el país ha sido abordado tangencialmente sea a través de políticas de formación docente inicial, sea a través de complementos salariales. En la región, la evidencia empírica se concentra principalmente en el nivel de Primaria. Al menos para Argentina, Chile, México y Uruguay, la investigación muestra dos dimensiones relevantes: la permanencia de los maestros en las escuelas (indicativo de la estabilidad de la estructura informal) y el desarrollo curricular a nivel de escuela a través de planes, como modalidad de generación de oportunidades de aprendizaje (Fernández, 2007a:279-283 y 303-307). Existe evidencia relativa a que la inestabilidad es un problema crónico en la Educación Media del Uruguay: en promedio una cuarta parte de los profesores del Ciclo Básico son nuevos en el centro educativo cada año y como máximo, cuatro de cada diez superan los tres años en cada centro (Fernández, 2001:61). Dicha inestabilidad se explica fundamentalmente por las instituciones que regulan la distribución de profesores entre centros y que consisten en un acto anual de elección de horas según una prelación de méritos. Con este nivel de incertidumbre, resulta difícil planificar estratégicamente o aún consolidar un clima organizacional de cooperación o de contextualización curricular.

Sin embargo, la evidencia mostrada por PISA 2006 argumenta a favor de diseños institucionales de este tipo y resulta interesante reseñarla aunque más no sea brevemente. PISA elaboró tres índices de autonomía (sobre personal, contenidos y presupuestos) a partir de las respuestas dadas por el director del centro. El análisis con los 57 países participantes mostró que si bien ninguno de estos índices tiene una incidencia marginal significativa sobre los aprendizajes, sí se observaban impactos significativos para el promedio del país en los índices de autonomía de contenidos y de autonomía presupuestal. Es decir, aquellos alumnos que estaban en países que daban mayor autonomía a sus centros educativos tenían mejores rendimientos, sin perjuicio que las escuelas de esos países se diferenciaban escasamente en términos de autonomía. Se trata por tanto, de un *diseño institucional autónomo para las escuelas*. También es interesante otro hallazgo que presenta este capítulo cuando informa que si bien estos índices indican en el nivel de las competencias no afectan la distribución social de las mismas entre los estudiantes; es decir, la autonomía podría ser un instrumento apto para mejorar la calidad pero se requiere de otros para incrementar la igualdad educativa (OCDE-PISA, 2007:262 y 263).

El tercer argumento resalta que el diseño organizacional del centro educativo que imparte el Ciclo Básico en la Secundaria General Pública no ha sido alterado radicalmente desde la conformación de la Enseñanza Media a principios del siglo pasado y que las instituciones que lo regulan sub-utilizan las

capacidades del centro para mejorar la eficacia y la equidad. El diseño sigue siendo básicamente un tipo de "burocracia mecánica" más que una de tipo profesional debido a las carencias existentes de profesionales, sobre todo en el interior del país (Mintzberg, 1996). La estructura básica permanece incambiada en los niveles y roles funcionales: una dirección unipersonal, una reducida sección administrativa ("bedel" y "secretario"), un estamento de dos o tres profesores adscriptos, un profesor encargado del laboratorio y tantos cargos docentes como asignaturas se impartan. Las decisiones están concentradas en el rol del director, tanto en términos formales como informales. Entre sus variadas tareas están observar los procesos de aprendizaje en las aulas, vincularse con las familias, reponer los vidrios que se rompan, arreglar los sanitarios, gestionar la designación de docentes para los grupos no cubiertos y atender los problemas de violencia. Los liceos públicos más grandes se diferencian de los más pequeños en el número de personas en cada rol y eventualmente, en la posibilidad de contar con sub-directores. Cada liceo *puede* recibir la visita de un supervisor de gestión para los aspectos organizacionales y de tantos supervisores de asignaturas como asignaturas haya. Toda la Secundaria General Pública está organizada bajo esta "forma divisional" en la que la cumbre gerencial está conectada con cada director de liceo a través de esos dos cuerpos de supervisores. Sin embargo, y a diferencia de la forma divisional típica, no existe ningún esquema de descentralización de las decisiones en ninguna de las áreas de la gestión (Fernández, 2001).

Las excepciones disponibles en los últimos veinte años en materia de diseño de centros educativos fueron gruesamente tres. En 1993 y en el marco del "Plan de 50 Medidas para Mejorar la Calidad de la Educación", la ANEP dispuso tres medidas: a) especializar funcionalmente sus liceos para impartir Ciclo Básico o el Ciclo de Bachillerato (liceos de un ciclo); b) reducir el tamaño de los centros a unos 400 estudiantes; y c) extender la jornada pedagógica a cinco horas diarias reduciendo a dos los turnos de funcionamiento de cada liceo público. En particular, los nuevos liceos de Ciclo Básico debían ser "pequeños a medianos" y sobre todo, "liceos de barrio", así caracterizados por atender a un estudiantado geográficamente próximo. La *segunda excepción* en la política es más difícil de datar pero se implementó entre 1994 y 1995. Consistió en la asignación de un asistente social y un psicólogo a un conjunto restringido de centros educativos en unas muy difusamente definidas "condiciones de riesgo". En una muestra nacional de liceos públicos levantada en 1998, se estimó que el 35.3% contaba con estos roles. Este equipo, denominado "multidisciplinario" se ocupó de consolidar un área de gestión comunitaria dentro de cada centro, atendiendo en particular a los estudiantes con alto nivel de inasistencia, problemas de disciplina o con bajos rendimientos. La incorporación de estos saberes profesionales supuso en varios centros un cambio en la gestión directiva, con la conformación de verdaderos equipos de dirección. (Fernández, 2001: cuadro V.1). La *tercera excepción* está comprendida dentro del paquete de la Reforma del Ciclo Básico instrumentado en 1996 y comprendió por un lado, un experimento de "empoderamiento" de la dirección del centro educativo bajo el concepto de liderazgo pedagógico del director, y por otro, un ensayo muy parcial de gestión pedagógica colectiva a nivel del centro mediante el arreglo de "horas y espacios de coordinación docente".

En el Uruguay, además de un papel marginal en las políticas, la aplicación de las diversas medidas organizacionales no ha logrado un impacto sustancial a corto o mediano plazo ni en los centros educativos ni en los aprendizajes. Pero tampoco se ha producido una readecuación de las normas vigentes, con lo cual las instituciones persistentes han terminado por diluir las débiles reformas organizacionales. Así por ejemplo, si bien se han construido una cantidad importante de nuevos edificios, en particular en la capital y en las ciudades más grandes del interior, la adición de infraestructura fue

para atender a la demanda insatisfecha y no para desdoblarse centros. Catorce años más tarde, de los 346 centros públicos gestionados por el Consejo de Educación Secundaria, 190 (54.9%) son aún liceos de dos ciclos. En cuanto al tamaño, en promedio un Ciclo Básico atiende a 634 estudiantes distribuidos en dos o más frecuentemente tres turnos. Los liceos de dos ciclos son aún más grandes, rondando el millar de estudiantes, en tanto que los liceos de Bachilleratos tienen alrededor de 550 alumnos. Reducir la inestabilidad de los docentes fue un objetivo secundario en la reforma de 1996 pero al no introducirse cambios en la “elección anual de horas”, no tuvo un impacto significativo. Menos aún hubo medidas de empoderamiento docente: la inclusión en la retribución salarial de “horas de coordinación en el centro” en un contexto de inestabilidad y de multiempleo resultaron más bien en una transferencia salarial sin contra-prestación. Hasta el presente, y esto incluye la nueva Ley de Educación, no se ha propuesto un rediseño institucional que asigne potestades al colectivo docente de un centro, al estilo de un “claustro” que tome decisiones.

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

Con miras a identificar políticas que puedan operar efectivamente para superar esa situación, nuestro recorrido permite descartar, asimismo, dos alternativas frecuentemente propuestas en cierta literatura y ensayadas en distintas experiencias: la privatización del sistema –vía financiamiento público al sector privado de la educación, la transferencia de la propiedad y/o la gestión de centros y la indiferenciación en el tratamiento a establecimientos estatales y particulares– y las reestructuras mayores de los planes de estudio. En efecto: del análisis precedente surge que ninguno de estos dos expedientes son capaces de generar variaciones significativas en los problemas analizados.

Por ende, es menester dirigir la atención a aquel tipo de factores que pregonamos operan a un nivel estructural y que serían causa de los problemas observados. Se destacan especialmente los factores de naturaleza institucional y organizativa. Entre estos factores seleccionaremos tres grupos: el primero vinculado a la estructura de gestión del sistema, el segundo relativo al plantel docente, el tercero relacionado a políticas específicamente orientadas a los estudiantes y el cuarto relacionado con la evaluación, el monitoreo y la rendición pública de cuentas del sistema ante la sociedad.

## 5. NUEVA ESTRUCTURAS DESCENTRALIZADAS DE GESTIÓN

### 5.1. Escuelas eficaces

El gobierno del sistema educativo uruguayo tiene desde su misma gestación en el último cuarto del siglo pasado, un diseño fuertemente centralizado. Sus competencias están constitucionalmente atribuidas a un Ente Autónomo del Estado denominado desde 1985 “Administración Nacional de Educación Pública” (ANEP) con competencia sobre la prestación de Educación Inicial, Primaria, Secundaria General, Secundaria Técnica y Formación Docente en todo el territorio nacional. Su órgano rector es colegiado (Consejo Directivo Central, CODICEN) y está designado por el Poder Ejecutivo con venia especial del Senado. Del CODICEN dependen los tres Consejos Desconcentrados (Primaria junto con Inicial,

Secundaria y Técnica) y la Dirección de Formación Docente. Estos Consejos carecen de autonomía financiera, laboral o curricular-pedagógica. No existen organismos con competencia regional, e incluso las Inspecciones de la Enseñanza Media son de carácter nacional y están asentadas en la capital.

Sin juzgar si en algún período histórico esta arquitectura institucional resultó eficaz o eficiente, es claro que no resulta apta para enfrentar los desafíos de calidad y segmentación, en especial desde que el país democratizó el Ciclo Básico y hecho obligatorio 9 años de educación. El centro decisorio guarda una distancia apreciable con los ejecutores de las políticas; los planes y programas tienen un formato nacional que no admite adaptaciones a distintas realidades sociales y geográficas, el órgano específicamente encargado de la gestión del sector —el Consejo de Enseñanza Secundaria— carece de resortes efectivos para cumplir sus cometidos y destina buena parte de sus esfuerzos a la tramitación administrativa. Las autoridades de los centros educativos carecen de autonomía alguna, pedagógica, disciplinar, laboral o presupuestal: no fijan el calendario, no pueden fijar la jornada escolar, no pueden seleccionar libros ni contenidos educativos, no pueden contratar ni despedir profesores o administrativos, no pueden tomar ni ejecutar decisiones sobre las reparaciones de sus edificios aún las más elementales; son meros aplicadores de reglamentos generales, por citar sólo algunos de los rasgos disfuncionales.

Varias transformaciones deberían explorarse para revertir ese escenario. En primer término, el diseño original de tres consejos parecería estar desbordado por el crecimiento de la Educación Inicial (dos años obligatorios con vistas a tres) y por la obligatoriedad del Ciclo Básico de Educación Media con un carácter comprensivo. Si bien podría no ser estrictamente necesario la división de Primaria e Inicial, resulta imperioso unificar la gestión del Ciclo Básico, actualmente dividida entre el Consejo de Secundaria y el Consejo de la Educación Técnica. Al menos esto podría permitir abocarse a las bases institucionales de la desigualdad de resultados entre estos sectores analizados anteriormente. En este camino parecería avanzar el proyecto de nueva Ley actualmente a estudio (artículo 64 del proyecto).

En segundo lugar, y contrapelo de la tradición centralista de nuestro sistema educativo, es menester procesar transferencias de competencias y recursos a instancias intermedias del sistema, con base en criterios funcionales o territoriales. Los destinatarios del traspaso de poderes deberían ser dos niveles claramente diferenciados. Por un lado, el propio Consejo de Secundaria y al Consejo de la Educación Técnica, a quien habría que dotar de competencias tales como la aprobación de los planes y programas de estudio del ciclo y la administración —en sentido amplio— de todo el personal docente, administrativo y de servicio, y de los recursos materiales necesarios. Pero tan importante como lo anterior, este organismo necesita potestades abarcativas sobre el estatus, la carrera funcional y sistema de remuneraciones de los docentes de su dependencia, de manera de constituirse en un centro genuino de formulación de políticas, con las herramientas necesarias para ello. De esta manera, la instancia orgánica con competencia efectiva e inmediata sobre el nivel secundario contaría además con los medios congruentes para responsabilizarse efectivamente por su evolución.

Por otro lado, podría discutirse una descentralización con base territorial, transfiriendo competencias en las distintas áreas al nivel de los Departamentos. Sin embargo, esta medida podría ser cuestionable tanto por los efectos perversos que la experiencia ha tenido en otros países de la región, amplificando la segregación residencial existente, agudizando la desigual distribución territorial de recursos humanos calificados y creando una segmentación jurisdiccional del sistema educativo. También es cuestionable el impacto sobre la gestión que puede tener esta política en un país pequeño y sin accidentes geográficos como Uruguay. En cambio, lo que sería oportuno desarrollar algunas experiencias de regionalización hacia aspectos de gestión, como el mantenimiento de la infraestructura edilicia, las inspecciones de

asignaturas, y la formación permanente de los docentes.

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

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

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

Mucho más compleja y conflictiva es la discusión sobre la descentralización de la contratación de personal docente y del desarrollo curricular. La contratación departamental de docentes realizado centralmente y con base en un llamamiento ritual, es un mecanismo extremadamente lento que se traduce en demoras de hasta 6 meses en la provisión de cargos vacantes. Existe evidencia de que estas vacancias están asociadas al entorno sociocultural de los centros, siendo los más desfavorables socioculturalmente aquellos que más tiempo les lleva resolver este problema. Esto resulta inaceptable en la medida en que se ha constituido en otro mecanismo invisible de reproducción de las desigualdades sociales. En estas condiciones de vacancia, los directores de los centros debieran tener la potestad para convocar docentes suplentes para desempeñarse durante el tiempo que sea necesario. Ningún derecho se vería lesionado si esta convocatoria se realizara con base a las mismas listas de prelación meritocráticas que año a año son publicadas por las autoridades y sometiendo estas designaciones a control jerárquico y jurisdiccional, tal como le cabe a cualquier acto administrativo.

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

Naturalmente, la expansión de las esferas de intervención y de los cometidos de los directores también supone el desarrollo de una nueva estructura organizativa en los centros educativos. En la dimensión específica de gestión, obligaría a rodear a los directores de una apoyatura administrativa apropiada y cercana. En una perspectiva pedagógica, las nuevas funciones más sustantivas como los proyectos

institucionales y las adaptaciones curriculares, demandan la instauración de al menos un órgano colegiado permanente con todos los docentes del centro (un "claustró") y de equipos de trabajo ad-hoc, así como también de especialistas de diversas disciplinas que acompañen y orienten las innovaciones. De no ser así, los sistemas se inundarían con tantas responsabilidades generándose aún más diferentes entre centros pobres y ricos.

Con base en las hipótesis - síntesis del diagnóstico, resulta claro que el rediseño del sistema debe empoderar al centro educativo, transformándolo en la unidad básica de la gestión.

## 5.2. Estructuras intermedias funcionales

Como correlatos de los empoderamientos propuestos en el literal anterior –de las autoridades de Secundaria y de las escuelas medias- es preciso un rediseño que construya nuevas estructuras intermedias diferenciadas y especializadas funcionalmente en tareas de supervisión, asesoramiento, monitoreo y producción de información. Dado que toda descentralización libera fuerzas centrífugas en los sistemas, desde un enfoque de teoría de sistemas (Luhmann, 1997) es necesario balancear el incremento de complejidad debido a la diferenciación interna mediante la creación de subsistemas capaces de generar nuevas formas de integración y así evitar aspectos indeseables tales como incrementos en la inequidad.

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

En segundo lugar, el modelo de desarrollo curricular abierto a nivel de los centros demanda que los claustros docentes cuenten con apoyos de especialistas tanto en el momento del diseño como en la implementación o en la evaluación. Sin este tipo de apoyo técnico, el proceso quedará librado a las capacidades propias de cada centro o a los recursos que voluntariamente se puedan movilizar en cada localidad, el resultado será claramente de una mayor segmentación y desigualdad. En este campo existen interesantes experiencias realizadas, por ejemplo, en el Programa de Escuelas de Tiempo Completo para el desarrollo de "los planes de talleres" que cada centro implementa en la segunda mitad de la jornada escolar completa, experiencias que podrían ser extendidas a la Educación Media.

La contraparte de cualquier transferencia de poderes es un sistema de indicadores de desempeño y auditoría que permita monitorear que se están desarrollando los cometidos ajustados a las normativas. Sin embargo, más que la vigilancia jurídica sobre los procedimientos administrativos, un sistema de monitoreo en un contexto autonómico puede fundamentarse en el análisis del cumplimiento de metas establecidas por las autoridades nacionales en diferentes áreas. Incluso podría estar fundamentado en las disposiciones legales que a tal fin se establecieran, tales como los Principios de la Educación Pública contenidos en el título IV del proyecto de ley de Educación.

Finalmente, todo sistema funciona en la medida en que genera información confiable y precisa sobre sus

operaciones, personal y destinatarios. Las carencias en este nivel son múltiples. Para ejemplificar, nos referimos sólo al tema de la información sobre los estudiantes. *“Recién hacia 2005 la ANEP logró conectar los centros educativos públicos en red y generar una base central donde se registran las actividades académicas de los estudiantes en el sector público. Esto que si bien será un gran avance, aún presenta serios problemas para fines de un “monitoreo de estudiantes por ejemplo”. En primer lugar, cada Consejo (Primaria, Secundaria y UTU) administran la base en forma independiente, con diferentes formatos y rutinas de actualización. En segundo lugar, las unidades que generan la información son los propios centros públicos, con lo que la validez y la actualidad de la información dependen de las rutinas administrativas que cada centro pueda desarrollar en el conjunto de sus prioridades y recursos humanos (escasos). En tercer lugar, la exactitud con que la información es recogida en los centros difiere ampliamente según el sector institucional, el nivel de estudios y el área geográfica. En cuarto lugar, las bases no son exhaustivas ni excluyentes para todos los estudiantes, de tal forma que es posible distinguir para un estudiante si está desafiado o si se cambió de la Secundaria General a la Técnica”* (Fernández, Boado y Bonapelch, 2008:22-24).

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

### 5.3. Sistemas de evaluación

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

Existe consenso en términos internacionales que el tipo de evaluación necesaria ha de tener algunos elementos importantes: periodicidad, transparencia, diseño técnicamente riguroso, políticamente legitimado y autónomo de quienes está evaluando (Ravela et al, 2008) Esto generalmente se puede alcanzar -y es deseable que se alcance- a través del desarrollo de programas de evaluación nacionales y de la participación del país en programas internacionales. Si bien las distintas instancias que a nivel central se han hecho cargo de este aspecto en el país han operado en condiciones muy próximas de los desiderata anteriores (Benveniste, 2002), debemos señalar que la falta de autonomía política y presupuestal, unidas a la débil institucionalización con que han gozado, constituyen impedimentos fuertes para su extensión (Fernández y Midaglia, 2005)

Entre los elementos estratégicos también se ha resaltado la publicidad de los resultados a niveles de desagregación que resulten congruentes tanto con los “agentes” educativos como con los “mandantes” del sistema. Dos son los desafíos aquí. Uno tiene que ver con hacer sustentable el empoderamiento del centro educativo mediante la producción de información significativa y comparable sobre los resultados

que ha obtenido en las evaluaciones, aún cuando se trate de evaluaciones muestrales. Esta práctica tiene cierta tradición en el país bajo la forma de informes confidenciales, pero su producción no ha sido regular ni tampoco uniforme ni ha sido redefinida en función de los usos que efectivamente se le dan. El otro desafío es la transparencia pública. Aquí también se identifica un problema en el cual el país debería avanzar hacia una reforma, dado que hasta el presente el principal -sino único- destinatario de información ha sido el propio sistema, y si se ha difundido al público algunos resultados éstos han sido demasiado generales, con baja incidencia en los medios de comunicación y casi nula reflexión o debate público.

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

## 6. FACTORES ORGANIZATIVOS RELACIONADOS CON EL PERSONAL DOCENTE

### 6.1. El reclutamiento del personal docente

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

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

Por su parte, sobre el prestigio social de la profesión docente, por su naturaleza cultural, las intervenciones posibles son más restringidas y operarán a mediano y largo plazo. Previsiblemente el mejoramiento del componente remunerativo y de condiciones de trabajo también repercutirá en esta dimensión con el paso del tiempo. En la misma dirección repercutirá la transformación en curso del estatus de la capacitación, que por primera vez en la tradición nacional otorgará rango universitario a la formación docente, según lo prevé la nueva Ley de Educación.

### 6.2. La naturaleza institucional de la formación docente

Como se acaba de indicar, el sistema educativo uruguayo experimentará en breve el tránsito desde su tradicional formación docente normalista a otra de carácter universitario. Sin embargo, la fórmula ecléctica incluida en un proyecto de ley a estudio del parlamento supone la permanencia de esta esfera dentro del ente autónomo de enseñanza, mediante la conformación de un instituto universitario propio

sin vínculos orgánicos con la única universidad pública existente (UDELAR) (y por supuesto, tampoco con universidades privadas reconocidas).

La necesidad de aggiornamiento y fortalecimiento de la formación docente, en destrezas, metodología y contenidos, es una opinión bastante extendida en el medio. Este aserto es especialmente válido para la capacitación de profesores, con menos tradición que su similar de magisterio. La aparición de nuevas estructuras institucionales jerarquizadas puede operar como un dispositivo fermental con esas miras. No obstante, su permanencia dentro del mismo organismo encargado del gobierno y la gestión del sistema, aún cuando pueda reportar ganancias en adecuación y ajuste a otras políticas educativas por aquél impulsadas, pone en cuestión los alcances efectivos de la innovación y perpetúa la rígida separación con respecto a la universidad pública, dotada de mayores acumulaciones en los aspectos no pedagógicos. La exposición de los profesores en formación a un clima genuinamente universitario, en contacto con la investigación de punta en las diversas áreas del conocimiento, supondría una ganancia considerable. Pero aún cuando este vínculo no se constituya formalmente, el establecimiento de convenios de cooperación e intercambio entre la Universidad de la República y el instituto universitario de formación docente en gestación puede conducir –aunque seguramente con mayores obstáculos y en menor medida– a resultados semejantes.

### 6.3. El estatuto docente y la carrera funcional

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

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

Todas estas manifestaciones exigen una reingeniería del estatuto funcional en su conjunto, tarea especialmente compleja por razones políticas, administrativas y financieras. El rediseño debe apuntar a constituir incentivos efectivos al desempeño y al compromiso institucional, al tiempo de asegurar condiciones laborales adecuadas para el mejor ejercicio de la profesión. Entre las medidas posibles se hallan la extensión de los incentivos salariales al "presentismo" y la puntualidad, y al ejercicio de tareas en condiciones de complejidad mayor (por ejemplo, en liceos de contexto desfavorable); la reformulación del mecanismo de asignación de centros y funciones, que debería responder a las necesidades del

sistema; la modificación de los reglamentos de concurso, privilegiando la ponderación de méritos y desempeño sobre la antigüedad; la promoción y el reconocimiento efectivo de las actividades de perfeccionamiento continuo –dentro y fuera del aula–; la capacitación específica y especialización funcional en tareas de dirección y gestión de establecimientos; el establecimiento de regímenes de dedicación exclusiva; y la concentración de tareas en uno o a lo sumo dos centros de enseñanza.

## 7. POLÍTICAS AFIRMATIVAS ORIENTADAS A LOS ESTUDIANTES

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

A diferencia de la escuela primaria, que desde la década pasada ha sido objeto de programas compensatorios –especialmente, las denominadas Escuelas de Tiempo Completo–, en el ámbito de la enseñanza media no se han registrado hasta fecha reciente iniciativas sistémicas de políticas que apunten a mitigar las brechas en trayectorias y aprendizajes entre distintos grupos de estudiantes. Como quedó asentado en el capítulo anterior, y a la luz de las evidencias resultantes de la aplicación de la prueba PISA, este es uno de los principales problemas del sistema educativo uruguayo. Asimismo, la demostración de que los distintos planes generales de estudio no generan diferencias significativas en los resultados, fundamenta la necesidad de estrategias y medidas diferenciadas, que traten de manera diversa situaciones que son desiguales.

Esta aseveración merece una breve reflexión previa, sobre la justificación y alcance de las políticas universalistas y de las políticas focalizadas, o expresado de otra manera, acerca de la elucidación de las oportunidades en que es preferible operar con medidas destinadas a todo el estudiantado, o a parte de éste. Frecuentemente, en estas y en otras políticas públicas y a lo largo de toda la región, el acotamiento de la esfera de actuación estatal se ha decidido más por restricciones financieras o incluso por asunciones ideológicas sobre el rol del Estado –tributarias de una concepción de tipo residual de los welfare states–, que por razones específicamente educativas. En una perspectiva más amplia a la que adherimos, los programas sociales compensatorios son válidos cuando existen problemas particulares restringidos a un sector bien determinado de la población, que por ello requieren de acciones específicas cuya generalización no necesariamente sería efectiva. Cuando no se dan estas condiciones, la focalización supone un remedo cualitativa y cuantitativamente insuficiente a problemáticas más complejas.

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

En consonancia con este carácter híbrido, una intervención estatal efectiva debería desplegar algunas medidas de naturaleza general para el conjunto del estudiantado, y otras que se dirijan puntualmente a aquellos más vulnerables a la repetición, el rezago y el fracaso escolar. Además de reafirmarse la vocación naturalmente universal de las políticas educativas con la consiguiente responsabilidad estatal, de esta manera se estará previniendo, además, el corrimiento hacia la zona de riesgo de los jóvenes que

aún no se hallan en ella, pero se sitúan en sus fronteras y por ende también requieren del activismo estatal.

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

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

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

Es menester destacar la reciente introducción en la educación media uruguaya de dos programas de esta naturaleza, que marcan un hito en este tipo de intervención: el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) y las "Aulas Comunitarias". El PIU está orientado a mejorar los índices de promoción en el ciclo básico de 74 liceos públicos capitalinos y del Interior del país, en los que estudian unos 55.000 jóvenes. A través de sus tres componentes (fortalecimiento técnico-pedagógico de los liceos, fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social y transferencia de recursos de ejecución local), constituye un dispositivo de amplia cobertura para enfrentar la problemática de la deserción y repetición en la educación media uruguaya, en el tramo de los 12 a 15 años. En su operativa específica, mediante la intervención de especialistas se identifica tempranamente a los jóvenes más vulnerables al fracaso escolar, y se les asigna profesores en calidad de tutores. El Programa Aulas Comunitarias tiene que objetivo hacer regresar al sistema educativo a jóvenes que desertaron. Los estudiantes se identifican

a través de redes barriales conectadas con otros programas sociales, y una vez incorporados se los introduce en una dinámica educativa menos estructurada que la tradicional, que es acompañada por otras componentes de sustento (alimentación, apoyo psicológico, prestaciones sociales). Cuantitativamente es mucho más reducido que el PIU, puesto que en el año 2007 sólo atendió a unos 1000 jóvenes. Dado que el universo de desertores es mucho mayor, se apunta a trasladar la impronta de flexibilidad a otras estructuras preexistentes, como los liceos nocturnos y la enseñanza de adultos.

Como puede apreciarse, la distinta dimensión del "foco" y del target de estos dos programas innovadores ponen efectivamente en cuestión las fronteras entre políticas universales y compensatorias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP-DIEE (2007). *Evaluación de Aprendizajes en 6tos años de Primaria 2005*. Montevideo: Dirección de Investigación, Evaluación y Estadísticas. Administración Nacional de Educación Pública.
- ANEP-CES (2008). *Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico 2008-2009*. Montevideo: Consejo de Educación Secundaria. Administración Nacional de Educación Pública.
- Bentancur, N. (2007). ¿Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? Las reformas de las Reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2007). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16.
- Bentancur, N. (2007). Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay. *Cuadernos del CLAEH*, 93.
- Bentancur, N. (2008). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Montevideo: Banda Oriental- ICP-FCS - CSIC.
- Bentancur, N. (coordinador)(2007). Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Montevideo: MEC-ICP-FCS..
- Benveniste, L. (2002). The political Structuration of Assessment: Negotiating State Power and Legitimacy. *Comparative Education Review*, 46(1), pp. 89-117.
- Boado, M. y Fernández, T. (2008). *Estudio Longitudinal de los estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay*. Informe de Investigación n°42. Montevideo: Departamento de Sociología. Universidad de la República.
- Chubb, J. y Moe, T. (1990). *Politics, Markets and America's schools*. Washington: The Brooking Institution.
- Fernández, T. (1997). Educación post-vareliana: evidencias para nuevas prioridades. *Revista de Educación*, 6.
- Fernández, T.. (2001). *Contribución al análisis organizacional en educación*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales y Plural editores.
- Fernández, T.. (2006). Una aproximación a las relaciones entre clase social y habitus: las disposiciones académicas de los alumnos iberoamericanos evaluados por PISA 2003. *Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*. 4(1).
- Fernández, T. (2007 a). *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuela y sistema educativo*

*en América Latina*. México: El Colegio de México.

Fernández, T. (2007 b). Persistent Inequalities in Uruguayan Primary Education 1996-2002. *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy*, 2.

Fernández, T., Boado, M. y Bonapelch, S. (2008). *Reporte Técnico del Estudio Longitudinal de los estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay. Informe de Investigación 40*. Montevideo: Universidad de la República.

Fernández, T. Midaglia, C. (2005). El uso de los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizajes en la educación primaria. Los casos de México y de Uruguay. En Santiago Cueto (editor) *Usos y desusos de la información en la educación de América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones PREAL / CINVE / GDN.

Fernández, T.; Armúa, M., Bernadou, O., Centanino, I., Fernández, M. Leymonié, J., Rosselli, A. y Sánchez, H. (2007). *Uruguay en PISA 2006. Primeros Resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.

Luhmann, Niklas (1997). *Organización y decisión*. México: Universidad de Guadalajara y Universidad Iberoamericana.

Mancebo, M.E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Bentancur, N. *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. Montevideo: MEC-ICP-FCS.

Mintzberg, H. (1996). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Ateneo.

OECD-PISA (2004). *Learning for Tomorrow's world. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD-PISA (2007). *Scientific competencies for the world of tomorrow*. Paris: OECD.

Raudenbush, S. y Willms, D. (1995). The Estimation of School Effects. *Journal of Educational and Behavioral Statistics Winter, 20(4)*, pp 307-335.

Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez Rizo, F., Alwin, M., Wolff, L. (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Documento de trabajo n°40. Santiago de Chile: PREAL.

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

## ANEXO

### MODELO DE REGRESIÓN SOBRE PUNTAJE EN MATEMÁTICA (PV1 MATH) CON ESTUDIANTES GRADUADOS DEL CICLO BÁSICO DE EDUCACIÓN MEDIA EN PISA 2003 Y 2006. BASES PONDERADAS. MÉTODO BRR PARA LOS ERRORES ESTÁNDARES

	Coefficientes	BRR Std. Err.	t	P> t
Base 2003 (referencia)				
Base 2006	-24.92	9.82	-2.54	0.01
Plan de CB 1986 (referencia)				
Plan de CB 1996 Pub.	8.22	2.01	4.09	0.00
Plan de CB CBT	-14.84	4.77	-3.11	0.00
Plan de CB 1986 Privado	31.73	3.82	8.30	0.00
Plan de CB 1996 Púb. En 2006	-10.53	2.95	-3.57	0.00
Plan de CB CBT en 2006	0.68	7.82	0.09	0.93
Plan de CB 1986 Priv. En 2006	-22.51	5.57	-4.04	0.00
Ent. M.Desf. (Referencia)				
Ent. Desf.	-9.56	8.12	-1.18	0.24
Ent. Med.	13.28	8.46	1.57	0.12
Ent. Favorable y Muy Favorable	15.33	10.51	1.46	0.15
Ent. Desf. En 2006	36.03	9.32	3.87	0.00
Ent. Med. En 2006	17.35	9.97	1.74	0.09
Ent. Favorable y Muy Favorable en 2006	55.76	11.41	4.89	0.00
Sec. Técnica (referencia)				
Liceo Púb.	-11.58	7.01	-1.65	0.10
Privado	-13.07	9.44	-1.38	0.17
Liceo Púb. En 2006	18.68	10.08	1.85	0.07
Privado en 2006	-6.29	12.44	-0.51	0.62
Capital	17.69	0.61	28.92	0.00
constante	448.97	4.78	93.83	0.00

FUENTE: Fernández (2008). Investigación en curso sobre eficacia escolar y desigualdad educativa en la Enseñanza Media del Uruguay.