

III.1. INTRODUCCIÓN

La actual situación de la Enseñanza Secundaria presenta múltiples desafíos. Las iniciativas que promoverá esta Administración con el fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades elevando la calidad de la enseñanza y democratizando el acceso al saber, parten del reconocimiento de la multiplicidad y complejidad de los problemas que hoy afectan a este subsistema. Frente a la situación de pobreza y fragmentación social que vive el país, las posibilidades del sistema educativo para mejorar los niveles de cobertura, retención, egreso y calidad de los aprendizajes en enseñanza secundaria, están y estarán fuertemente condicionadas por la efectividad de políticas educativas reforzadas por políticas económicas y sociales orientadas al desarrollo.

La Educación Media trabaja en un momento gravitante de la trayectoria escolar, operándose en esta etapa el tránsito de la niñez a la adolescencia y la juventud, tránsito en que las certezas de la infancia son muchas veces abandonadas. En este plano, la tarea de la educación es la de preparar a un adulto que, además de continuar su proceso de formación y adquisición de conocimientos y saberes, sea capaz de conocer y ejercitar los derechos y deberes ciudadanos.

En la actualidad ese proceso varía de un sistema a otro, superponiéndose en el mismo muchas instituciones sociales - la familia, los medios de comunicación, los pares y, muchas veces, el mundo del trabajo -. Es en conjunto con todos estos actores del mundo social que el Sistema de Educación Media acompaña el proceso de transformación y pasaje a la juventud y, más adelante, de integración al mundo adulto. Concibiendo a la adolescencia y a la juventud como etapas que tienen valor en si y en las que los procesos de maduración de la personalidad y de los conocimientos son fundamentales, se espera que el egresado de este nivel sea un individuo con una personalidad madura para la convivencia, con capacidad para integrarse al mundo del trabajo y/o continuar sus estudios terciarios en búsqueda de una

profesión y que también sea, finalmente, un ciudadano consciente y crítico con respecto a sus derechos y obligaciones. Es en este sentido que las ideas sobre el perfil del egresado adquieren relevancia, resaltándose la importancia que tiene fomentar la educación de jóvenes con autoestima y potencialidad para desarrollar un proyecto de vida reflexivo y consciente, que combine formación y destrezas para el desempeño laboral y profesional con los valores imprescindibles en la consolidación de una sociedad democrática basada en la convivencia respetuosa de la diversidad.

Este último punto constituye uno de los mayores dilemas de la sociedad actual. Frente a los discursos que han valorado la idea de competencia y eficacia, debe sostenerse –en todos los niveles y orientaciones- la matriz humanística basada en la ética de la responsabilidad social y la solidaridad que históricamente forjó nuestro sistema. De ahí la necesidad de incorporar la formación y compromiso con los Derechos Humanos que incluyen en sí todas las dimensiones de la vida social de los hombres y mujeres.

Muchos son los desafíos que, en la actualidad, la Educación de Nivel Medio ha de enfrentar en la búsqueda de formar a los jóvenes uruguayos. En primer lugar, la realidad actual muestra que los jóvenes que acceden a la educación secundaria en nuestro país no se encuentran en igualdad de condiciones para iniciar el Ciclo Básico con idénticas oportunidades de éxito. Los adolescentes llegan a este nivel con historias de vida muy diversas, con edades y niveles de maduración diferentes siendo un clivaje decisivo para la definición de sus destinos escolares las diferencias asociadas a los contextos sociales, culturales y económicos de origen. Es por ello que podemos hablar de desigualdades sociales del destino escolar, dado que existen posibilidades diferenciales de aprovechamiento y finalización del ciclo educativo de nivel Medio (Ciclo Básico y Educación Media Superior) fuertemente asociadas al origen social de los adolescentes y jóvenes que a él ingresan.

Efectivamente, los datos estadísticos sobre cobertura y fracaso son consistentes en mostrar el papel del sistema escolar en la reproducción de la desigualdad social. Mientras que en los hogares con mayores ingresos,

prácticamente todos los niños terminan primaria, esta probabilidad desciende al 80% para los niños pertenecientes al 20% de hogares de menores ingresos. Esta tendencia se agudiza a niveles superiores: la probabilidad de que los jóvenes provenientes del 20% de los hogares más pobres completen la Educación Media alcanza sólo a un 29%. En el otro extremo, los jóvenes provenientes del 20% de los hogares con mayores ingresos tienen un 78% de probabilidades de completar la Educación Secundaria (ANEP – MEMFOD, 2003).

Si consideramos el capital cultural del hogar, los números son también elocuentes: Entre jóvenes de 12 a 29 años de edad, aquellos cuyo padre o madre tienen un nivel de educación terciaria, alcanzan un promedio de casi 11 años de educación formal, en comparación con quienes tienen padre o madre con educación primaria, que sólo alcanzan un promedio de 8,3 años de escolarización. La probabilidad de sobrevivencia en el sistema educativo, según el cuadro adjunto, también se encuentra fuertemente determinada por la procedencia familiar (ANEP – MEMFOD, 2003).

Los diferenciales fundamentales se observan principalmente en el tránsito de la primaria a la secundaria, y se operan sobre todo en el transcurso de esta última, lo que transforma a la secundaria uruguaya en la más inequitativa de toda Latinoamérica. De hecho, Uruguay es el país que presenta el porcentaje más elevado de desertores provenientes del primer cuartil de ingresos, alcanzando un 63% del total. América Latina presenta un promedio global de 43% de desertores pertenecientes al 25% de los hogares más pobres de la población (ANEP – MEMFOD, 2003).

En este sentido, la necesidad de revertir este proceso social de desigualdad y la obligación de garantizar a todos los niños y jóvenes iguales oportunidades sociales de acceder a los beneficios sociales de la educación - es decir, que todos lleguen con similares capacidades y saberes al final del proceso educativo- implica reforzar en esta etapa los apoyos a los sectores más desfavorecidos. Este esfuerzo, que involucra a la educación y abarca a toda la sociedad en sus dimensiones política, económica y social. Por ello, es fundamental el compromiso de todos los sectores para que los jóvenes puedan

continuar sus estudios sin tener que abandonarlos por necesidades económicas o por falta de estímulos para su permanencia.

Así, la educación secundaria debe garantizar las condiciones que permitan a todos los jóvenes alcanzar las competencias y conocimientos necesarios para decidir, con autonomía e independencia de sus orígenes sociales y económicos, su futuro social y laboral. En ese sentido, observar la distancia que existe entre los niveles de cobertura que se registran al comienzo del primer año del Ciclo Básico y las muy bajas tasas de egreso del Bachillerato permite percibir claramente la inequidad del sistema. A ello se suman los resultados de las pruebas internacionales que no hacen más que reforzar esta idea al mostrar la correlación de resultados académicos con el entorno socioeconómico de los centros educativos de pertenencia. En otras palabras, un sistema educativo que efectivamente pretenda enfrentar esta problemática, deberá asegurar mucho más que la universalización en el ingreso al Ciclo Básico de la Educación Media. Deberá establecer medidas para eliminar progresivamente la deserción y el rezago y abatir las tasas de repetición, tanto a nivel de Ciclo Básico como del Bachillerato. La gran empresa culmina en garantizar de esta forma a todos los niños y los jóvenes el acceso a las mismas oportunidades, con independencia de sus orígenes.

De este modo, es un objetivo central en el próximo quinquenio alcanzar la inclusión efectiva en el sistema educativo para que el pasaje por la Educación Media no opere como un tránsito vacío, lográndose la meta fundamental del sistema educativo, que es la de la efectiva transmisión de saberes y conocimientos de una generación a otra. Si este objetivo no se logra, uno de los pilares fundamentales en el logro de un país productivo, que es el del conocimiento, seguirá en falta.

Por otra parte, la dimensión de centro es un elemento clave a trabajar para alcanzar los objetivos buscados. Los Directores de los centros educativos entrevistados por los investigadores del Programa Pisa, señalaron como las principales razones del bajo rendimiento académico de los estudiantes, el ausentismo -tanto de los alumnos como de los docentes- y la falta de

expectativas de los alumnos con respecto al estudio así como de los docentes con respecto a las posibilidades de esos alumnos. La desesperanza se ha instalado en los liceos: por un lado jóvenes que sienten que su proyecto de vida no pasa por la educación, por otro lado docentes que, afectados por la precarización de sus condiciones de trabajo, ven vulnerada la imagen de profesión para la que se prepararon. Las distancias verificadas entre las expectativas forjadas a lo largo de la Formación Docente y la realidad de la tarea cotidiana actúan como factores de peso en este proceso: locales deteriorados, falta de materiales didácticos, ausencia de equipos docentes estables y bajos salarios, son todos elementos que vuelven difícil, por no decir a veces imposible, la tarea educativa.

En un contexto de carencias, la principal fortaleza que tienen los centros de enseñanza –y que ha sostenido al sistema a lo largo de un proceso ya histórico de deterioro de las condiciones de trabajo - es su cuerpo de docentes (Dirección, Adscripción y Profesores) y funcionarios administrativos. Por ello, para lograr los objetivos de la Educación Media, es imprescindible en primer lugar fortalecer la actividad docente a través, tanto del estímulo salarial como de la formación continua. En este sentido, es imprescindible recordar que la esencia intelectual del trabajo docente requiere de un apoyo sostenido a su capacitación, la cual no puede limitarse a la formación primera de nivel terciario garantizada por la obtención del título de Profesor, sino que debe prolongarse a través de la educación permanente, acompañando la trayectoria e historia laboral del docente. Esto, sin olvidar las políticas de puesta a punto y actualización de los programas de enseñanza, la instrumentación de mayores tiempos pedagógicos o el apoyo para mejorar la práctica docente y la realidad de vida cotidiana en los liceos.

Por estos motivos, el objetivo de superar las limitantes de la educación secundaria uruguaya pasa por aumentar y mejorar la calidad del tiempo pedagógico. Para lograrlo deberá implementarse el tránsito general hacia liceos de dos turnos, la generación de espacios de reflexión y formación de los docentes, la posibilidad de fomentar la permanencia de estos en el liceo a través de la conversión de la asignación de horas en cargos, la optimización de

la relación del número de alumnos por docente, tendiendo a 25 en primer ciclo y entre 30 y 32 en segundo ciclo, con un nexo institucional firme, asegurando la supervisión de la experiencia.

Sin desmedro de lo anterior, y en función de la situación de emergencia social que vive el Uruguay en este momento, se procurarán, a través de los mecanismos establecidos en el Plan de Emergencia Social y mediante acuerdos interinstitucionales, las ayudas necesarias para que los jóvenes y las familias en situación de riesgo no deserten tempranamente de la Educación Secundaria.

Asimismo, para cumplir con el objetivo de asegurar una educación pertinente, que responda a las necesidades de formación presentes y futuras, es un objetivo de esta administración formular planes de estudio de transición, flexibles y contextualizados. A partir de la evaluación de las experiencias en curso -garantizando la más alta participación en los debates- se trabajará en la implementación de nuevos planes a partir del año 2007.

Por otra parte, diversas investigaciones han probado que la cultura y el clima de las instituciones educativas son determinantes en la obtención de mejores logros para los aprendizajes de los jóvenes. Son fundamentales en este sentido las expectativas de los docentes, los niveles de participación otorgados a los estudiantes, las actitudes que de ellos se valoren, el clima que perciben, los recursos que se ponen a su disposición, el nivel de seguimiento dentro del liceo, así como el compromiso participativo de sus familias en tanto todos son agentes del proceso educativo. Para poder trabajar en esa línea, con la visión puesta en el Sistema Nacional de Educación como marco, las instituciones de Educación Media deberían dejar de ser vistas por los docentes como lugares de tránsito y por los alumnos como una sucesión de asignaturas con profesores distintos, cada uno de ellos con formaciones diversas, exigencias y modalidades muy diferentes. Debe recordarse que, muchas veces, las únicas instancias de encuentro y reflexión que existen en los centros educativos son las tradicionales Reuniones de Profesores.

Así, la conversión de una asignación horaria en un cargo docente dentro de la institución, permitiría desarrollar un sentido de pertenencia a un equipo de trabajo y de compromiso con una gestión educativa que trascienda lo que el docente imparte en el aula y al propio instituto.

También en este sentido entendemos que, tanto para mejorar la propuesta educativa de las asignaturas como para poder atender integralmente la formación de los alumnos, habrá que realizar cambios en la preparación docente, en la etapa curricular y en su formación permanente; cambios que deberán nutrirse de los saberes que aporta la investigación que al respecto existe en nuestro país y en la región, pero que también debe enriquecerse con voces de los propios protagonistas.

En la propuesta de cargos docentes que estamos desarrollando entendemos indispensable generar espacios de reflexión sobre la práctica, que garanticen el crecimiento profesional individual y entre pares, a la vez que permitan un mayor compromiso con el centro educativo. En cuanto al marco laboral, los niveles de responsabilidad que se pretenden de los docentes deben tener como contraparte un marco social y político que les garantice las condiciones necesarias para cumplir con sus funciones dentro de un clima de valoración, con un salario digno, acorde a la alta responsabilidad que enfrentan y el consiguiente respeto por su tarea profesional.

Los cambios que esta administración ha comenzado a implementar exigen el mayor nivel de diálogo para su concreción; es por ello que se profundizará el camino de participación democrática iniciado a través del trabajo en comisiones, de encuentros entre Consejos, Inspectores, equipos de dirección, docentes representados en las ATD y en sus gremios, estudiantes, funcionarios no docentes y sus organizaciones, familias y las instituciones de la comunidad y demás actores comprometidos con el acto educativo.

En otro nivel, pero con el mismo fin, los convenios con la Universidad, las ONGS, centros culturales y sociales, etc. permitirán optimizar el trabajo de los

docentes en el aula y fuera de ella, involucrando a la sociedad toda en el proceso de enseñanza de las jóvenes generaciones.

En suma, estamos frente a una agenda insoslayable:

- a) En lo que hace a planes y programas, generar los ámbitos de discusión necesarios para lograr acuerdos que comprometan a los docentes con una superación de la enseñanza.
- b) Impulsar la infraestructura locativa imprescindible para desarrollar un buen acto de enseñanza aprendizaje.
- c) Sustituir en el discurso y en la práctica las visiones gerenciales de la Educación Pública por las estrictamente educativas.
- d) Potenciar los equipos de trabajo, dándole un nuevo fundamento y función a la vieja estructura jerárquica del CES: el del acompañamiento, la reflexión compartida y la revitalización de las comunidades educativas.
- e) Reconocer la tarea docente y otorgarle la preeminencia que nunca debió perder: los docentes son los técnicos que deben ser convocados a opinar, a trabajar y, en última instancia, a incidir en los destinos de la enseñanza pública.

III.2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS¹

En el presente capítulo, se analizan en primera instancia algunos factores estructurales de importancia a la hora de comprender la actual situación y realidad de la educación secundaria pública en Uruguay. A estos efectos, se aborda en el primer apartado un análisis de la matrícula estudiantil, mostrando su evolución y los impactos que ha tenido la expansión matricular a nivel de asistencia, retención y egreso de los estudiantes. En este sentido, debe apuntarse que el proceso de aumento de la cobertura de la población en edad de asistir al sistema de educación secundaria no se ha acompañado de un proceso sostenido en términos de asistencia efectiva y permanencia en el sistema. A continuación, se muestran los problemas de infraestructura que tiene nuestro sistema de enseñanza secundaria. En el tercer apartado, se aborda el problema específico de los aprendizajes. En relación a este punto, se observan fuertes desigualdades en el sistema educativo uruguayo expresadas en desempeños y logros escolares fuertemente sesgados por el origen social de los estudiantes. En el cuarto apartado se analizan las condiciones de trabajo de los docentes, emergiendo como datos fundamentales de la realidad laboral niveles de ingreso cercanos a la línea de pobreza, problemas de titulación, de sobrecarga laboral y de rotación docente. Finalmente, en un quinto punto, abordando las características de la comunidad educativa, se trabaja en la perspectiva de las normas y valores que la sostienen, en especial en referencia a la relación profesor alumno.

III.2.1. Crecimiento de matrícula y problemas de asistencia, retención y egreso.

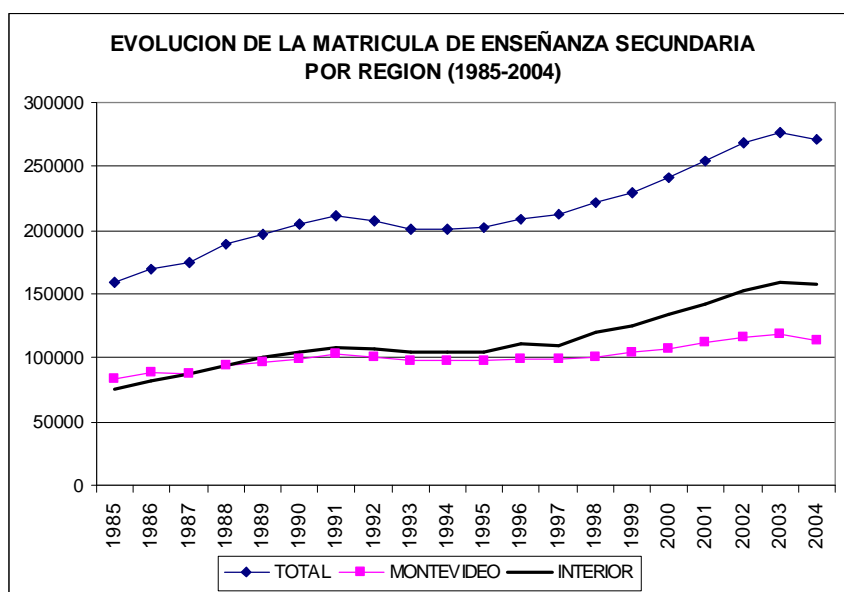
A lo largo de la última década la matrícula de Educación Secundaria, tanto en Ciclo Básico como en Bachillerato, registró un crecimiento significativo. Como puede verse en el Gráfico 1, las cifras reflejan un crecimiento sostenido de la

¹ Este capítulo recoge y adapta buena parte del análisis y la información sobre enseñanza secundaria incluidos en el texto "Panorama de la Educación en el Uruguay" (2004) realizado por el Programa de Evaluación de la Gestión Educativa, Gerencia de Investigación y Evaluación de ANEP-CODICEN.

matrícula en este nivel del sistema educativo entre 1985 y 2003 (73% en el período).

Dos aspectos merecen destacarse respecto de este proceso. En primer lugar, el crecimiento -en términos absolutos y relativos- fue mayor en el interior del país que en Montevideo. Esta situación es relativamente nueva para nuestro país ya que una parte significativa de la población joven del país, residente en el interior, ha comenzado a acceder masivamente a este nivel del sistema educativo.

Gráfico 1



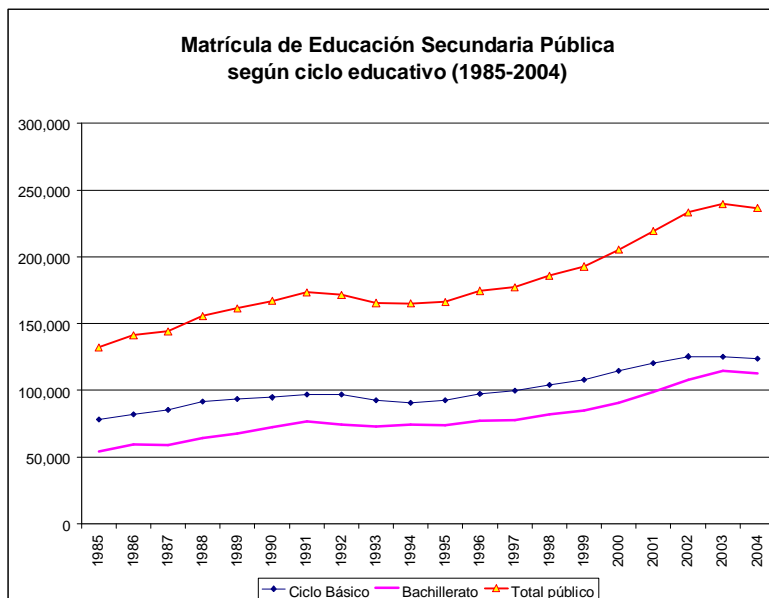
Fuente: Elaboración en base a datos del C.E.S.

En segundo lugar, tal como ocurre en otros niveles del sistema educativo, el aumento de la matrícula de la Educación Secundaria se explica casi en su totalidad por el crecimiento del subsistema público. Para el año 2004, la educación privada atendía solamente al 13% del conjunto de la población. Esta cifra, asociada a los datos ya presentados sobre el crecimiento de la matrícula, muestran la presión existente sobre el sistema público de educación secundaria por efecto de una demanda creciente.

Adicionalmente, la evolución de la matrícula en el subsistema de educación secundaria pública se ha caracterizado por el crecimiento simultáneo de la

matrícula del Ciclo Básico y del Bachillerato. En 2004, eran 124000 los alumnos matriculados en el primer ciclo y 113000 los inscriptos en Bachillerato. En términos proporcionales, el crecimiento de la matrícula fue muy superior en el Bachillerato que en el Ciclo Básico.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración en base a datos del C.E.S.

Esta expansión matricular se ha expresado en un aumento de las tasas de cobertura en todos los estratos socioeconómicos. Sin embargo, como se aprecia en el Cuadro 1, en el transcurso de la pasada década el ritmo de crecimiento fue mayor entre los adolescentes de ingresos medios o altos que entre los pertenecientes a los hogares de menores ingresos: mientras que en el primer grupo la cobertura creció casi un 8% entre 1991/1992 y 2000/2001, en el segundo grupo el incremento fue de 4,5%. En consecuencia, la razón entre los adolescentes de bajos ingresos y los de ingresos medios o altos que no asisten pasó en esos diez años de 2,1 a 3,4, manifestando una evolución negativa en términos de equidad social en el acceso.

Cuadro 1: Adolescentes de 14 a 17 años residentes en áreas urbanas según quintiles de ingreso per cápita del hogar y asistencia a centros de enseñanza. Bienios seleccionados entre 1991 y 2001. En porcentajes

	1991-1992	1996-1997	2000-2001
<u>Quintiles 1 y 2</u>	100	100	100
Estudian	68,4	65,2	71,5
No estudian	31,6	34,8	28,5
<u>Quintiles 3 a 5</u>	100	100	100
Estudian	85,1	86,7	91,6
No estudian	14,9	13,3	8,4
<i>Inequidad en el acceso: relación entre el porcentaje que no asiste en los quintiles 1 y 2, y los que no lo hacen en los quintiles 3 al 5.</i>	2,1	2,6	3,4

Fuente: UNICEF–Uruguay (2003)

Como se ha adelantado, el aumento de la cobertura no debe ocultar los graves problemas que la Educación Secundaria tiene para garantizar la efectiva asistencia de los adolescentes a los liceos. Los datos de asistencia que se presentan a continuación surgen del procesamiento de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE. A diferencia de los datos de matrícula, la asistencia permite saber si el joven efectivamente concurre a alguna instancia formal de enseñanza. Los datos de matrícula constituyen una buena aproximación a la proporción real de individuos que atiende el sistema, pero también es cierto que puede sufrir distorsiones debido a la deserción durante el año. En contrapartida, es más probable que quien declara en la encuesta estar asistiendo al sistema educativo lo haga efectivamente.²

La ECH permite la construcción de dos tipos de tasas de asistencia: brutas y netas.³ Además permite el estudio detallado de los niveles de asistencia a cada uno de los subsistemas educativos para las distintas edades. Observando el Gráfico 3 es posible señalar el aumento que se produjo entre 1991 y 2002 -especialmente a partir de 1995- en las en las tasas brutas y -en menor medida- netas de asistencia al ciclo básico de Educación Secundaria.

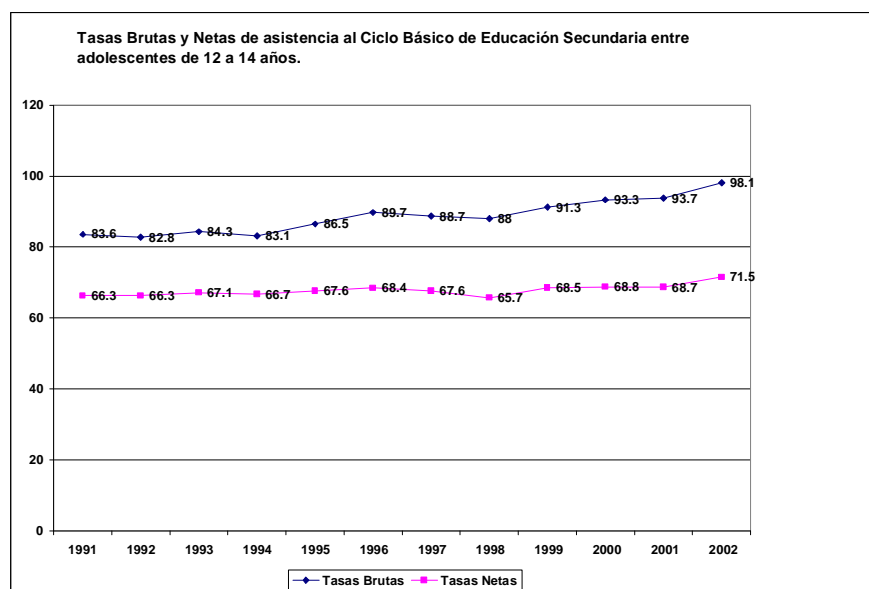
² Aún así, una de las limitantes de la Encuesta de Hogares es que realiza estimaciones para la población que reside en localidades de 5000 o más habitantes.

³ Las tasas brutas se calculan dividiendo la cantidad de asistentes a determinado nivel sobre la población con edad pertinente del nivel. Las netas se calculan dividiendo los asistentes con edad pertinente sobre la población con edad pertinente. Las edades pertinentes por nivel son: Ciclo básico 12 a 14; Segundo ciclo 15 a 17. Cuando las tasas brutas de asistencia son más altas que las netas, se podría inferir que se está en presencia de extraedad en el sistema.

Hacia 1998 y luego de haber alcanzado su punto más bajo en ese año, las tasas netas empiezan a incrementarse acompañando también la clara mejora de las tasas brutas. En efecto, en el año 2002 las tasas brutas del ciclo básico alcanzan por primera vez una cifra cercana al 100%, en tanto las tasas netas superan 70% por primera vez en todo el período considerado.

Sin embargo, los datos también muestran uno de los desafíos más importantes que enfrenta el sistema educativo. Las diferencias que se registran entre las tasas brutas y netas se explican básicamente por la presencia en el nivel de estudiantes con edades superiores a las esperadas si existiera un flujo óptimo al interior del sistema. En otras palabras, de todos los asistentes al ciclo básico de Educación Secundaria solamente siete de cada diez tienen la edad apropiada para el nivel educativo que están cursando. El porcentaje restante es razonable asumir que se encuentra rezagado –cursando con extraedad cursos de Educación Primaria- o fuera del sistema educativo.

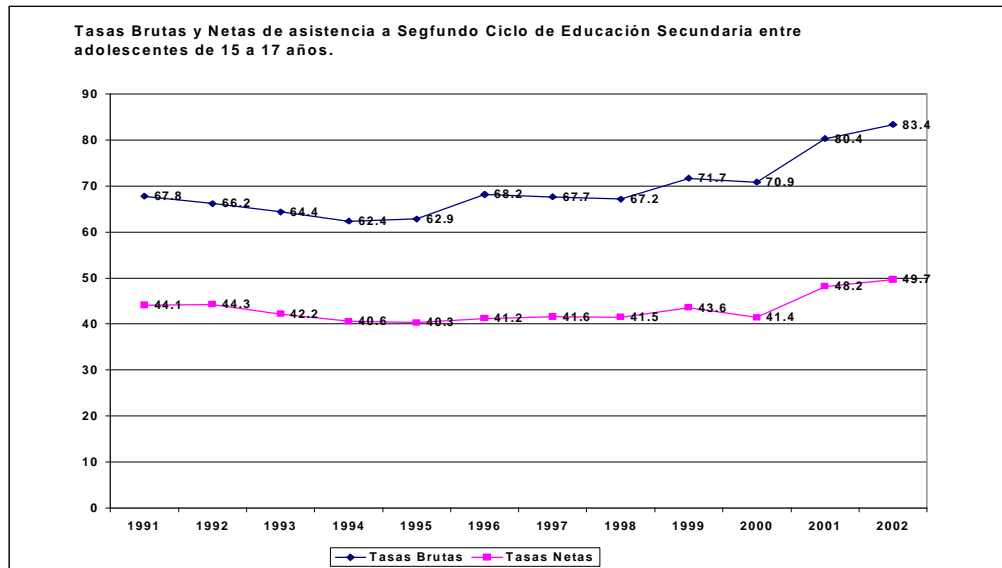
Gráfico 3



Fuente: ANEP. *Panorama de la Educación* Elaboración en base a ECH del INE.

En lo que refiere al segundo ciclo de Enseñanza Secundaria, es importante anotar que las tasas brutas presentan un incremento sostenido a partir de 1995 que las lleva de 62.9% en ese año a más del 83% en 2002. Este es el resultado natural del incremento de la matrícula que se ha mencionado anteriormente.

Gráfico 4



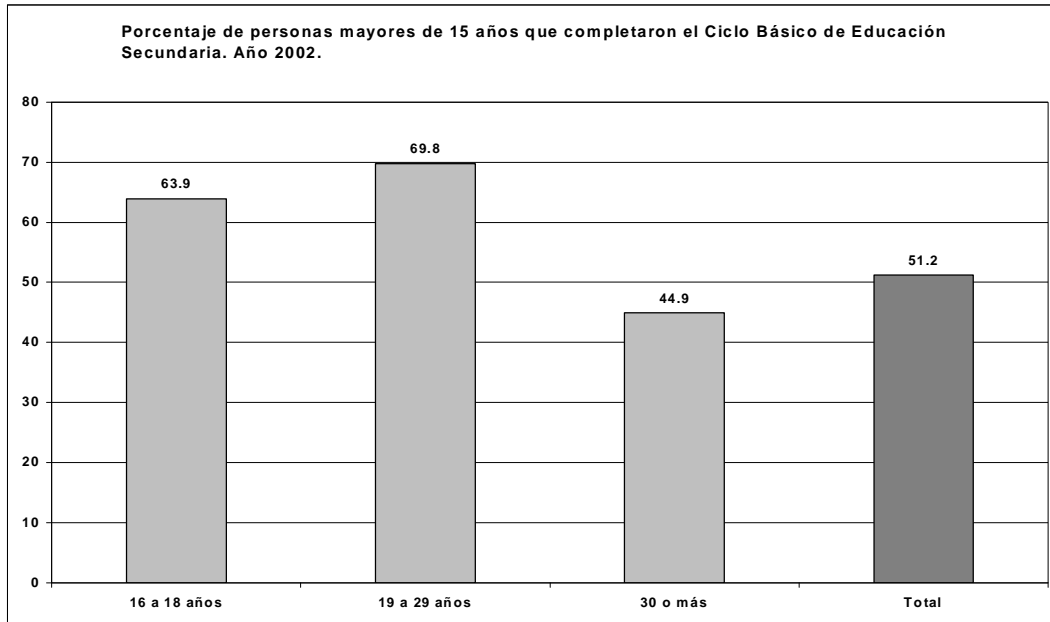
Fuente: ANEP. *Panorama de la Educación* Elaboración en base a la ECH del INE.

Las tasas netas del mismo período reflejan en forma tardía y amortiguada la tendencia de las tasas brutas: el incremento de las tasas brutas entre 1995 y 2002 fue del 20% pero el de las tasas netas no alcanza el 10%.

Esto quiere decir que, entre 1995 y 2002, se produce o bien un mayor egreso del ciclo básico, o bien una mayor retención durante el segundo ciclo de la Enseñanza Secundaria. En rigor, esta es la única forma por la cual las tasas brutas de este nivel pueden aumentar. Sin embargo, la ausencia de impactos de este incremento de las tasas brutas sobre las tasas netas quiere decir que el primero de estos fenómenos se explica fundamentalmente por la retención de alumnos con extraedad –aquellos que habiendo repetido algún año en el ciclo básico o en el segundo ciclo continúan asistiendo fuera de su rango de edad-.

El desempeño del sistema educativo también puede evaluarse de acuerdo a las tasas egreso y, en ese caso, los indicadores también reflejan la existencia de un déficit considerable. Como lo muestra el Gráfico 5 solamente poco más de seis de cada diez jóvenes de entre 16 y 18 años han culminado el Ciclo Básico y la proporción baja a medida que aumentan las edades.

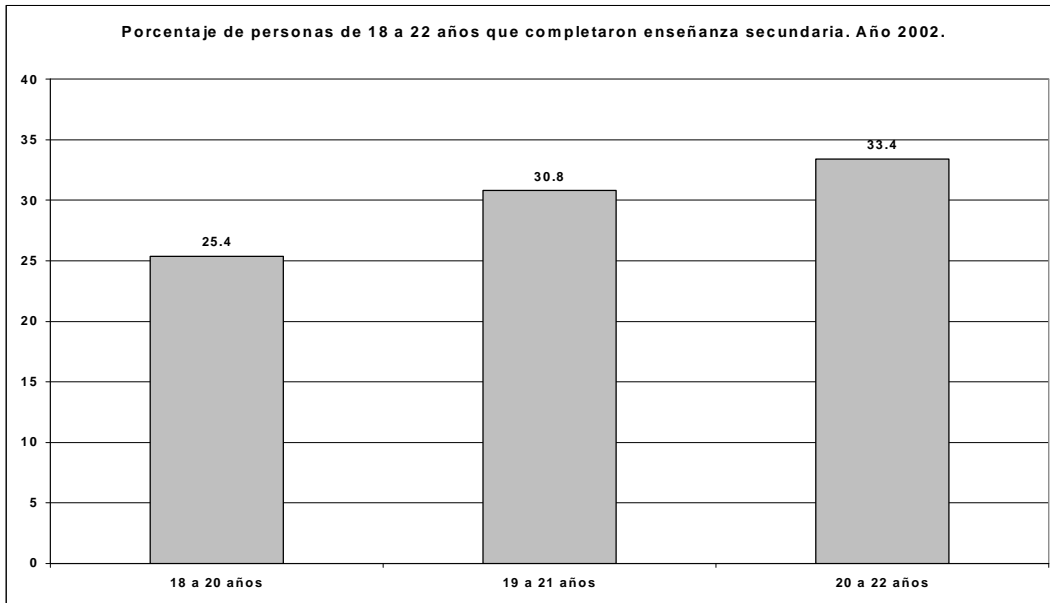
Gráfico 5



Fuente: ANEP. *Panorama de la Educación*.

Los resultados son aún más preocupantes si se considera la tasa de egreso del ciclo de seis años de la educación secundaria. A pesar del incremento en los niveles de acceso antes mencionados, en el año 2002 solamente un tercio de los jóvenes uruguayos de entre 20 y 22 años de edad lograba completar el ciclo. Peor aún, como lo muestra el Gráfico 6, sólo uno de cada cuatro niños que ingresaba al sistema escolar lograba completar los seis años de la educación secundaria antes de alcanzar los 21 años de edad.

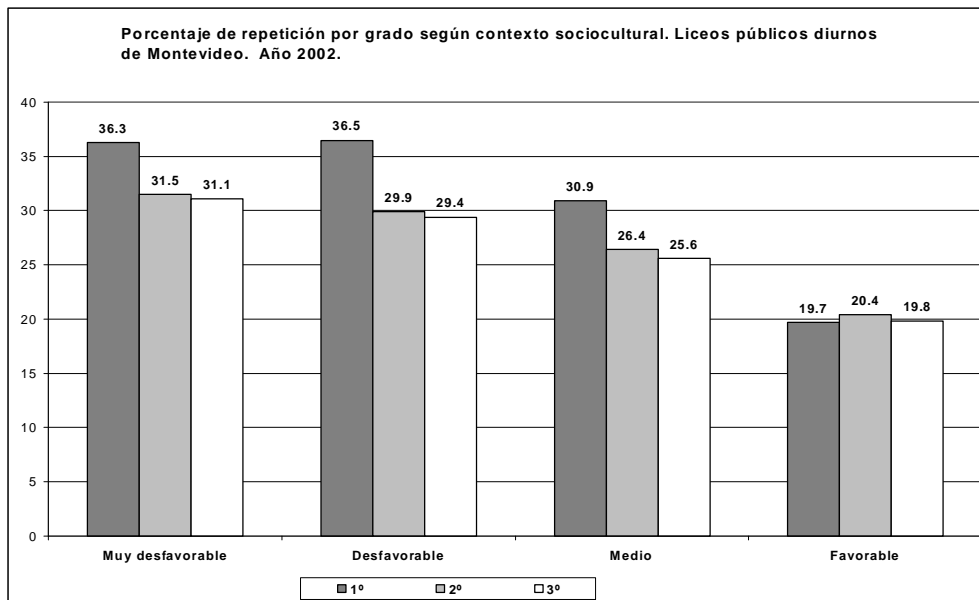
Gráfico 6



Fuente: ANEP. *Panorama de la Educación*.

El subsistema también tiene problemas atendibles en relación a las tasas de repetición. El nivel de repetición en los tres primeros grados de Educación Secundaria es importante y afecta especialmente a los estudiantes que provienen de los contextos más desfavorables. Como puede observarse en el Gráfico 7 en el año 2002 más de tres de cada diez estudiantes de primer año de liceo (36,3%) provenientes de contextos socioculturales definidos como muy desfavorables repitió el curso. Ello se atenúa levemente hasta llegar al análisis de las tasas de repetición que presentan los alumnos de contexto sociocultural favorable en primer ciclo, en los cuales la proporción fue significativamente más baja (19,7%) pero aún así muy considerable.

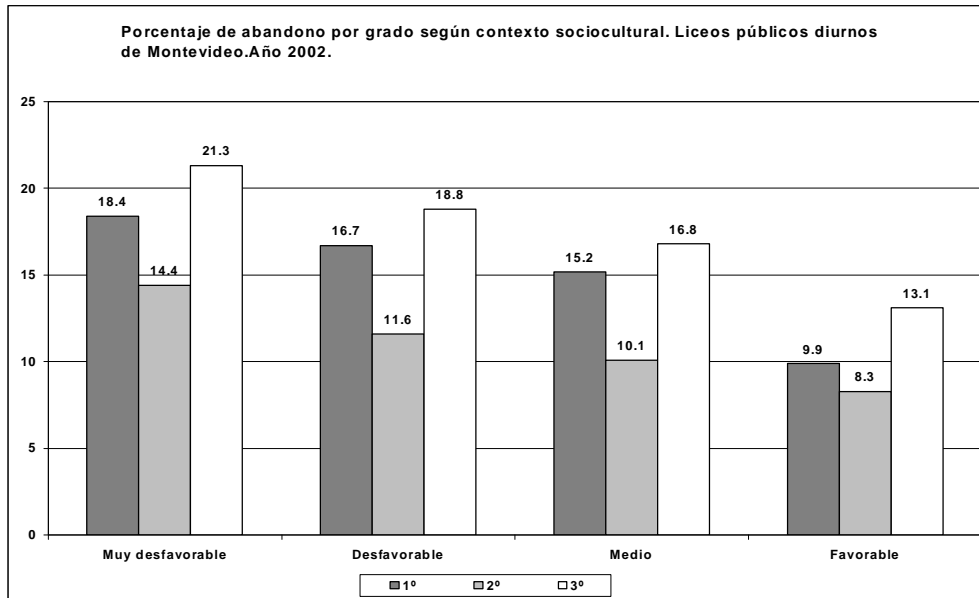
Gráfico 7



Fuente: ANEP. *Panorama de la Educación*.

Algo similar ocurre con los niveles de abandono de los estudios que se registran entre los jóvenes que asisten al subsistema de enseñanza secundaria. Como puede observarse en el Gráfico 8, el primer y el tercer año del Ciclo Básico son los momentos en los que se registra un mayor porcentaje de abandono. Una vez más, este fenómeno está fuertemente asociado a los contextos socioculturales de origen. En los liceos diurnos de Montevideo, en el año 2002, 18,4% de los estudiantes provenientes del contexto más desfavorable abandonaron el liceo, 14,4% hizo lo propio en segundo de liceo y 21,3% en tercero. Ese mismo año, uno de cada diez estudiantes de contexto favorable (9,9%) abandonó el liceo en primer año, 8,3% en segundo y 13,1% en tercero. Las cifras reflejan la magnitud del problema y las diferencias significativas en las oportunidades de “supervivencia” que ofrece el subsistema a los estudiantes que provienen de diferentes contextos.

Gráfico 8



Fuente: ANEP. *Panorama de la Educación.*

En síntesis, los datos presentados permiten destacar lo siguiente:

- a) El porcentaje de adolescentes que, habiendo terminado la educación primaria, ingresan al Ciclo Básico se ha incrementado sistemáticamente.
- b) La tasa de egreso del Ciclo Básico de Educación Media también ha aumentado, aunque a un ritmo mucho menor. En la actualidad poco menos de siete de cada diez jóvenes entre 19 y 29 años, completaron este ciclo obligatorio de enseñanza. Ello muestra el desafío que representa para el sistema no sólo mejorar el egreso en las actuales generaciones, sino preparar el diseño de ofertas alternativas que brinden nuevas oportunidades de culminación de este ciclo, fundamentalmente para los jóvenes que lo han interrumpido.
- c) La tasa de egreso del Ciclo Superior de Educación Secundaria entre los jóvenes 18 a 22 años se ha mantenido estable y continúa siendo muy baja. Apenas un tercio de los jóvenes de entre 20 y 22 años ha finalizado el ciclo completo de Educación Secundaria.

d) Por otra parte, el subsistema presenta niveles muy elevados de repetición, abandono y extraedad. Estos fenómenos afectan particularmente a los estudiantes que provienen de los contextos socioculturales más desfavorables y sus efectos agregados contribuyen a agravar las condiciones adversas en la que viene registrándose el incremento de la matrícula.

III.2.2. Una infraestructura insuficiente y deteriorada para una población en aumento.

El sistema de educación media en Uruguay presenta un contraste histórico con el sistema de primaria. Mientras este último posee la ventaja de haberse masificado y universalizado en un contexto de abundancia de recursos y de fuertes políticas de estado orientadas a la mejora del sistema educativo, el ciclo medio se expandió sin contar con esos apoyos. Ello ha generado un conjunto de déficit relevantes. Más allá de los esfuerzos realizados por el sistema para incrementar la cobertura y para acompañar este proceso de expansión matricular, los problemas del ciclo son de larga data y requieren de un esfuerzo prolongado que permita atender las nuevas demandas al tiempo que soluciona los viejos problemas. En este sentido, una de las carencias centrales del subsistema es la insuficiencia e inadecuación de los espacios físicos disponibles.

A comienzos de la década del 70 se extendió normativamente la obligatoriedad de la enseñanza a los tres primeros años del ciclo medio. Sin embargo, esta extensión normativa no se vio acompañada de un impulso en materia de inversiones que permitiera efectivamente enfrentar el desafío de una universalización real. Las carencias edilicias del ciclo medio para el logro de estas metas se fueron atendiendo en mayor medida en el período 1995 y 2003, en el cual se incrementa en más de un 10% la cantidad de liceos.

Cuadro 2. Evolución de la cantidad de liceos diurnos según región. (1995-2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002
TOTAL	219	223	228	231	235	240	246
Montevideo	51	53	53	54	58	58	60
Interior	168	170	175	177	177	182	186

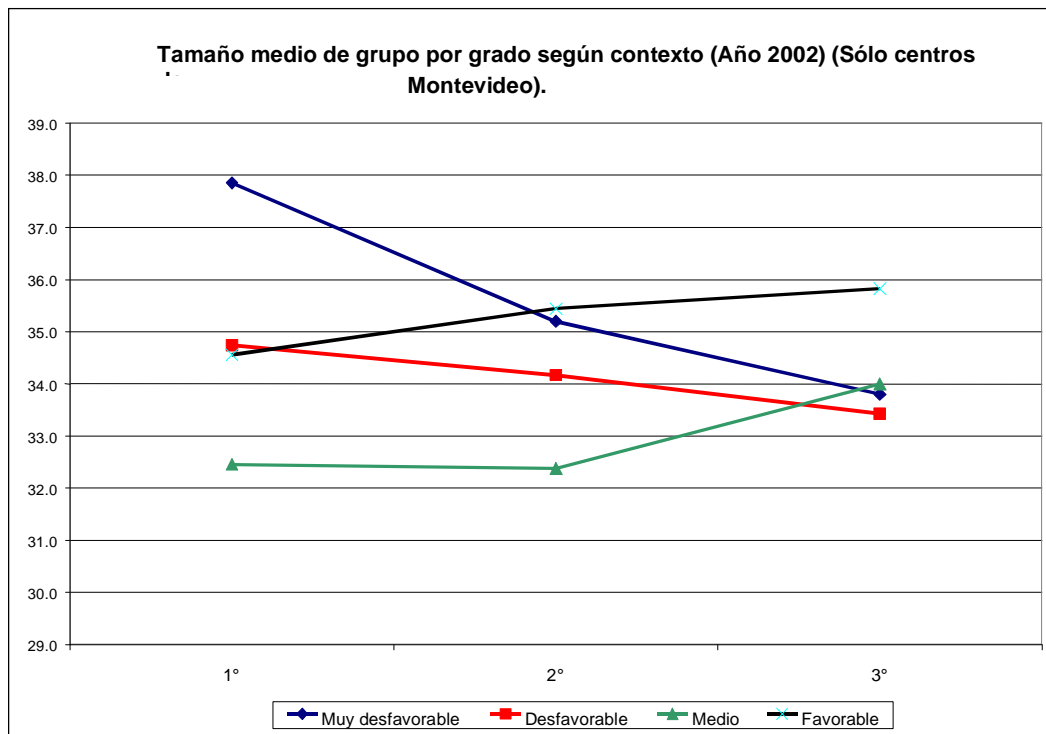
Fuente: Elaboración en base a datos de la Gerencia de inversiones Codicen y Programa MEMFOD

Por otra parte, esto representa tan sólo una porción de la inversión edilicia desarrollada en el período ya que el incremento en el número de los espacios aula es bastante mayor que el de los liceos nuevos.

Ambos esfuerzos son fundamentales para mejorar la matriculación y la asistencia, así como para mantener niveles adecuados de calidad. La creación de nuevos liceos no sólo incrementa la capacidad locativa del sistema, sino que también cumple la función de acercar el liceo a zonas y regiones donde previamente no existían establecimientos educativos del ciclo medio, fortaleciendo las redes de integración social. En este sentido, el incremento del número de liceos en Montevideo no logró aún aproximarse a un cierre razonable de la brecha que se verifica entre la oferta educativa de la educación primaria y la de la educación secundaria. En Montevideo, existen 60 liceos diurnos contra más de 238 escuelas.

Además, la educación secundaria en Montevideo enfrenta problemas críticos en lo que hace a la dotación de establecimientos y a la capacidad locativa, precisamente en los contextos más desfavorables. El gráfico que sigue muestra claramente que en esos contextos se está en presencia de aulas notoriamente más superpobladas que en el resto del sistema.

Gráfico 9

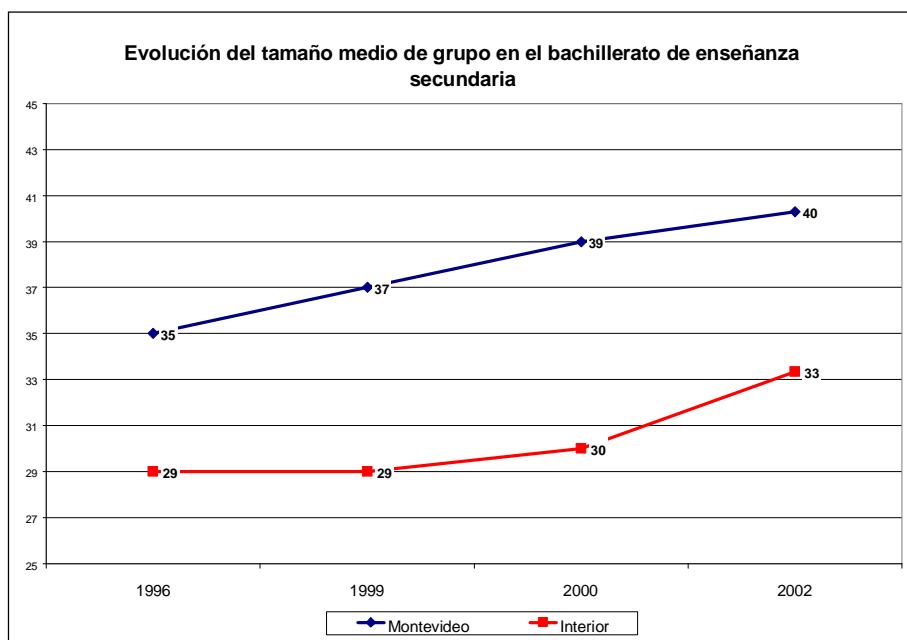


Fuente: ANEP. *Panorama de la Educación*.

En efecto, para este contexto es posible encontrar, en promedio, aulas con 38 estudiantes en primer año. Ello implica muy posiblemente que muchos liceos de contextos desfavorables reciben al niño recién egresado de la primaria en aulas de más de cuarenta alumnos. La caída del tamaño medio de grupo posterior en este mismo contexto responde en buena medida al abandono.

El problema se agudiza en el bachillerato en el marco de un proceso de expansión de matrícula similar o superior al de ciclo básico. Si se observan los datos de los años 2001 y 2002 esta situación ya es palpable.

Gráfico 10



Fuente: ANEP. *Panorama de la educación.*

La información disponible sugiere que la expansión de matrícula registrada en el bachillerato ha redundado en el incremento del tamaño medio de grupo. Este incremento es, además, más marcado en Montevideo que en el Interior, aún cuando en el primer caso se partía en 1996 de niveles más altos que los del resto del país.

Es preocupante en este sentido anotar que Montevideo ya presenta tamaños promedio de grupo de 40 estudiantes. De no mediar una mejora de la capacidad edilicia acompañada de la adecuada dotación de recursos humanos, la democratización en el acceso al bachillerato se hará a costas de su calidad, prolongando y expandiendo las tendencias generadas en los anteriores períodos. De ser así, la democratización será más aparente que real, al tiempo que sus costos serán pagados por los contextos más desfavorables.

Otra variable importante es el estado de conservación de las aulas. La información disponible muestra que, en algo más de cuatro de cada diez liceos (45%), las aulas están en un estado malo o regular. Adicionalmente, como se muestra en el gráfico que sigue, el estado parece ser claramente peor en los

centros de contexto sociocultural más desfavorable. En efecto, mientras que en estos la proporción de centros con aulas en estado malo o regular es de 54%, en los contextos desfavorables disminuye a 46%, en los medios a 43.5% y en el contexto más favorable desciende a casi 40%.

III.2.3. Los niveles de aprendizajes en un contexto de incremento de matrícula y escasez de recursos.

En el año 2003, Uruguay participó por primera vez en su historia de un estudio internacional de evaluación de aprendizajes. La ANEP decidió participar en el “Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes” (PISA, por su sigla en inglés), llevado adelante por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su segunda evaluación (la primera fue realizada en el año 2000).

PISA está concebido como un programa de evaluación permanente, con un ciclo que se repite cada tres años utilizando pruebas equiparables, lo que permite al país contar con un seguimiento externo e independiente de la evolución de los resultados del sistema educativo nacional. La prueba PISA fue aplicada a una muestra representativa del conjunto del sistema educativo nacional, tanto público como privado, en liceos a los que asisten jóvenes de 15 años de edad.⁴

El propósito del Programa es evaluar en qué medida los jóvenes que se supone están terminando la escolaridad obligatoria son capaces de emplear los conocimientos adquiridos a lo largo de su trayectoria escolar en asuntos y problemas propios del mundo real, así como el grado en que poseen un conjunto de competencias relevantes e indispensables para actuar como ciudadanos a nivel personal, social y económico. Para ello se evalúan tres “dominios” fundamentales: capacidad de lectura, cultura matemática y cultura

⁴ Los resultados refieren a la aplicación de la prueba en 239 centros de enseñanza; fue realizada por 5.797 alumnos de los que un 75% asistía a liceos públicos, un 12,7% a escuelas técnicas, un 14.1% a instituciones privadas, y un 1% a otro tipo de ofertas educativas (escuelas rurales con 7mo a 9no año, liceos militares, etc.)

científica, lo que luego se “traduce” en una escala de niveles ascendentes desde 0 a 5 y desde 0 a 6 en lectura y matemática, respectivamente.

A partir del Informe Nacional elaborado por la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP se cuenta con el análisis de los resultados, desde tres perspectivas diferentes: la mirada a la situación de Uruguay en el contexto latinoamericano, la comparación de Uruguay con otros países de pequeña escala de la OCDE y, por último, su análisis desde la perspectiva del país.⁵

La diferencia en los niveles de asistencia de los alumnos de 15 años a la educación formal –y, por lo tanto, la diferencia en la proporción de jóvenes de dicha edad representados en los resultados de cada país- inciden en los indicadores de desempeño. Los resultados deben analizarse teniendo en cuenta que países que tienen fuera del sistema educativo a una porción considerable de los jóvenes pueden obtener un engañoso “beneficio” en los resultados de las pruebas. En otras palabras, es razonable suponer que los jóvenes excluidos del sistema tendrían desempeños que afectarían negativamente el promedio nacional.

En el cuadro siguiente se indica la cantidad de alumnos de 15 años en cada uno de los países y la proporción de ellos que asistían a la educación media. Los datos muestran la amplia expansión de la educación media de buena parte de los pequeños países europeos, el rezago de nuestro país en relación a ese grupo y las situaciones de muy baja cobertura que se registran en países latinoamericanos como Brasil, México o Perú. Chile por su parte, presenta la menor proporción de alumnos fuera del sistema educativo en la región.

⁵ En el contexto latinoamericano se compara a Uruguay con los países participantes en la edición 2000 y 2003: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. En el marco de los países de la OCDE de pequeña escala se lo compara con Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Noruega, Nueva Zelanda y Suiza. En la perspectiva del propio país el análisis toma en cuenta los grados que están cursando los estudiantes de 15 años (que es la generación evaluada), los distintos tipos de ofertas educativas y los contextos socioculturales. Se hace además un análisis de los resultados de los alumnos que completaron el Ciclo Básico obligatorio en la educación pública, según el Plan de estudios en que lo cursaron (Plan 86, Plan 96, Ciclo Básico Tecnológico en escuelas técnicas).

Cuadro 3. Asistencia a la Educación Media de jóvenes de 15 años. En porcentajes del total de jóvenes en esa edad. OCDE y países seleccionados de la OCDE y latinoamericanos.

	Total de Jóvenes de 15 años	Jóvenes que asisten a la Educ. Media	Porcentaje de Asistentes sobre el total
OCDE	15.764.615	14.032.140	89,0
Finlandia	61.107	61.107	100,0
Letonia	37.544	37.275	99,3
Noruega	56.060	55.648	99,3
Dinamarca	59.156	58.200	98,4
Eslovaquia	84.242	82.354	97,8
Suiza	83.247	81.045	97,4
Irlanda	61.535	59.801	97,2
Nueva Zelanda	55.440	53.293	96,1
Uruguay	53.948	40.023	74,2
Chile	263.863	230.538	87,4
Argentina	662.014	505.404	76,3
Perú	546.601	358.780	65,6
Brasil	3.618.332	2.359.854	65,2
México	2.192.452	1.273.163	58,1

Fuente: Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP, sobre base de datos de la OCDE/PISA, 2003.

Los resultados de Uruguay muestran luces y sombras. En las pruebas de Lectura nuestro país obtuvo resultados significativamente superiores a los de los demás países latinoamericanos considerados, con excepción de Argentina. Sin embargo el desempeño promedio de los estudiantes uruguayos se ubica muy por debajo del promedio de los países de la OCDE.

La comparación de Uruguay con los países europeos de pequeña escala muestra que el resultado promedio de nuestro país es inferior al de todos los países considerados. Si la comparación se limita a Finlandia -el país con mejor desempeño en las pruebas- el 5% de sus alumnos de peor desempeño se ubica en una puntuación bastante cercana al promedio de todo Uruguay. Sin embargo, la enorme dispersión que presenta Uruguay permite que nuestros mejores alumnos alcancen resultados similares a los mejores estudiantes de Dinamarca.

De acuerdo a los resultados, el 40% de los estudiantes uruguayos evaluados poseen una muy rudimentaria capacidad para leer, comprender y encontrar información en textos escritos de diverso tipo. En los países de la OCDE el porcentaje de estudiantes en ese nivel alcanza a 20%. En América Latina, para

Argentina representan casi el 44%, en Chile, Brasil y México alrededor del 50% y en Perú el 80% del alumnado. En el otro extremo, 16,5% de los estudiantes uruguayos alcanzaron los niveles más altos de desempeño en lectura.⁶ En los países de la OCDE ese porcentaje se eleva a 30%, en Argentina cae a 10% y en el resto de los países latinoamericanos la proporción es menor aún.

Los resultados de las pruebas PISA de Lectura muestran, a grandes rasgos, que Uruguay es el país con mayor distancia en los resultados de sus mejores y peores estudiantes en Lectura, es decir, es un país altamente inequitativo en materia de logros en este dominio. Sus mejores estudiantes están bastante cerca de los mejores estudiantes de la OCDE y bastante lejos de los mejores estudiantes de los demás países latinoamericanos, al tiempo que sus estudiantes con peor desempeño están muy por debajo de los de la OCDE e, incluso, algo por debajo de algunos países latinoamericanos.

En las pruebas de Matemática Uruguay aparece nuevamente con el mejor promedio entre los países latinoamericanos considerados. Por otra parte, Uruguay no es en Matemática el país más inequitativo de los considerados en la comparación pero, a diferencia de los resultados de Lectura, ello se explica por el hecho de que el 5% de mejor desempeño no tiene puntajes destacados. Los puntajes en Lectura y Matemática no son directamente comparables entre sí, pero es posible observar que la situación de Uruguay en relación a los demás países es peor en Matemática.

En resumen, en el contexto de América Latina, Uruguay alcanza resultados aceptables en términos relativos, es decir, un poco por encima del resto de los países. No obstante, proporciones muy importantes de alumnos (4 de cada 10 estudiantes en Lectura y 5 de cada 10 en Matemática) exhiben niveles de desempeño insuficientes. Si a ello se le agrega el hecho de que una cuarta parte de los jóvenes de 15 años está fuera del sistema, es razonable pensar que la situación del conjunto total de los adolescentes de 15 años es peor que la señalada por estos resultados.

⁶ Definidos por la capacidad para leer y comprender textos complejos, así como para interpretar y reflexionar críticamente sobre el contenido y las formas de diverso tipo de textos

El patrón general de resultados de Uruguay sugiere la sobrevivencia de una “herencia educativa y cultural” que, en algunos sectores de la sociedad, preserva mejor a sus jóvenes lo cual se objetiva en el logro de buenos desempeños en materia de aprendizajes. De allí que los resultados sean buenos en el extremo superior de la distribución. Pero, al mismo tiempo, importantes sectores de estudiantes no logran resultados mínimamente satisfactorios.

Probablemente esto sea la consecuencia de las dificultades de la educación media para incorporar efectivamente a la actividad educativa a los estudiantes provenientes de los sectores sociales más desfavorecidos. Por otra parte, la crisis económica y el incremento de la cantidad de niños y jóvenes bajo la línea de pobreza ha tenido incidencia directa en la fuerte caída que se observa en el extremo inferior de la distribución de resultados. La combinación de ambos fenómenos da lugar a que los resultados de Uruguay presenten una amplia dispersión, la más grande de los países considerados.

Si se tienen en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo social, económico y educativo entre Uruguay y los países europeos con los que se lo comparó, los resultados de Uruguay en Lectura aparecen como relativamente buenos, en especial en lo que respecta a los resultados de los buenos alumnos. Como se mencionaba con anterioridad, los mejores estudiantes de Uruguay tienen resultados similares a los de los mejores estudiantes de países como Dinamarca, Eslovaquia, Letonia y Suiza. Cuando se controla el contexto sociocultural de los centros los resultados de Uruguay en los contextos más favorecidos son incluso mejores que los de Noruega.

En cambio, los resultados en Matemática son relativamente peores cuando se los compara con la OCDE y con los países europeos de pequeña escala. En este caso aún los mejores alumnos de Uruguay quedan bastante por debajo de los mejores alumnos de los países europeos.

III.2.4. Las condiciones de trabajo del personal docente.

Un sistema que se masifica y expande en un contexto de escasez fiscal y de ausencia de políticas claras de Estado respecto a los recursos necesarios para dicha expansión, acumula además de los problemas de infraestructura, un conjunto de problemas relativos a los recursos humanos disponibles.

Adicionalmente, y a diferencia de Primaria, el problema del personal docente en la enseñanza secundaria y de su asignación a centros y grados se agudiza por la fuerte dispersión de materias que tornan aún más difícil la concentración horaria y la estabilidad de los elencos docentes. Además, un sistema que se masifica sin recursos, carece de instrumentos que permitan estructurar sistemas de incentivos adecuados, así como retribuciones materiales y simbólicas que contribuyan a la generación de ámbitos laborales cohesivos y orientados a la excelencia. Finalmente, el último impulso de la expansión de matrícula, positivo en muchos aspectos, coloca desafíos a un personal docente y administrativo poco acostumbrado a atender poblaciones estudiantiles de los estratos de ingresos más bajos.

El paso de un sistema de enseñanza secundaria expulsor a uno no expulsor implica la necesidad de una nueva transformación en su personal docente: de docentes que enseñaban predominantemente a sectores integrados a docentes que deben adecuar sus estrategias a adolescentes y jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza y muchas veces de exclusión social.

Uno de los problemas estructurales que generó la expansión del sistema de educación media refiere al déficit de recursos humanos titulados para la docencia en este ciclo. En efecto, como se puede observar en el siguiente cuadro, el contraste entre primaria y cualquiera de los subsistemas de la enseñanza media es muy claro. Menos de la mitad de los docentes de secundaria posee diploma específico para enseñar en este nivel. Asimismo, el porcentaje que carece de cualquier título de nivel terciario asciende en la enseñanza media a casi el 25%. Las proporciones de titulados en Primaria

superan el 90% y aquellos que carecen de todo título a nivel terciario no superan el 0.5%.

Cuadro 4. Tenencia de título, según subsistema educativo en el que trabaja (*). Año 2001.

	Subsistema			TOTAL
	Primaria	Secundaria	Enseñanza técnica	
No tiene título	0.5	23.3	23.3	13.4
Tiene título de maestro	90.5	8.0	19.4	44.6
Tiene título de profesor de enseñanza Media	0.3	46.9	30.0	25.3
Tiene título de maestro y profesor	2.3	1.9	0.8	2.0
Tiene otros títulos de grado no docente	0.1	6.9	12.3	4.4
Tiene título docente y otro grado no docente	3.6	8.9	12.3	6.9
Tiene título de postgrado	2.7	4.0	2.0	3.2
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Encuesta A.N.E.P - UNESCO/IIPE, 2001. (*) "¿Qué título tiene Ud?".

Este problema de titulación se encuentra mucho más extendido en el interior que en Montevideo. Debe considerarse que es precisamente en el Interior donde se ha producido en los últimos seis o siete años la mayor incorporación de estudiantes al sistema de educación media. La experiencia de los CERP ha procurado ser una respuesta a este problema de titulación en el interior. En tanto Montevideo presenta un 18% de docentes de secundaria sin titulación de ningún tipo y casi un 64% con titulación de profesorado, en el interior los guarismos respectivos son de 27.3% y 48%.

Estas afirmaciones sobre la titulación no se sustentan en una ritualización de la certificación. En otras palabras, no se confunde la certificación con la calidad docente. Se señala, sin embargo que atravesar un ciclo de formación específica con componentes didácticos, más allá de reconocer las especificidades de contenido que caracterizan la docencia de secundaria, contribuye a mejorar las capacidades de los docentes.

Por último, cabe detenerse en la estructura de la titulación por materia. Carecemos de información actualizada sobre este punto. Sin embargo, los datos que surgen del censo de docentes de octubre de 1995 indican que los

menores porcentajes de docentes titulados se encuentran en la matemática. Tan sólo un 13% de los profesores de matemática en la enseñanza secundaria uruguaya poseen título docente. Todos sabemos que matemática constituye en secundaria la materia de mayor dificultad para los estudiantes. Esto es así en buena parte del mundo. Sin embargo, parece razonable suponer que parte de los resultados de suficiencia y aprobación de exámenes que presenta la matemática en secundaria se expliquen por la existencia de un número significativo de profesores cuyo conocimiento de la materia puede ser adecuado, pero que no necesariamente manejan las herramientas didácticas para transmitir dichos conocimientos.

Los problemas de titulación mencionados anteriormente no responden a un sistema carente de criterios a la hora de incorporar recursos humanos para la docencia. La razón fundamental de la escasez de docentes titulados en el sistema es la escasez de docentes titulados en el país. La ausencia de recursos humanos titulados y no titulados en el sistema es un problema que se ha visto agravado con la creciente expansión de la matrícula, de los establecimientos y de los grupos. Esto implica una sobrecarga laboral que hace muy difícil el adecuado rendimiento de los docentes en aula y la preparación y trabajo de evaluación fuera del aula.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el porcentaje de docentes con más de 40 horas de dedicación a la docencia alcanza casi el 45% de aquellos que no realizan ningún otro tipo de actividad remunerada⁷. Si comparamos la dedicación exclusiva a la docencia en el sistema secundario y primario de educación, puede constatarse rápidamente la mejor situación de los maestros. En Primaria, tan sólo un 8% de los maestros posee más de 40 horas semanales asignadas.

⁷ Aún en quienes sí realizan otro tipo de actividades remuneradas, el 25% dedica más de 40 horas a la docencia.

Cuadro 5. Cantidad de horas dedicadas a la docencia (directa e indirecta), según subsistema (sólo entre quienes trabajan exclusivamente en la docencia).

	Primaria	Secundaria	Enseñanza técnica	TOTAL
HORAS DEDICADAS A LA DOCENCIA				
20 o menos	53.8	11.5	12.1	31.4
21 a 30	5.3	18.9	12.1	12.0
31 a 40	32.5	25.0	30.6	28.9
41 a 50	7.1	27.6	28.9	18.1
50 o más	1.2	16.9	16.2	9.4
No contesta		0.2		0.1
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta A.N.E.P - UNESCO/IIPE, 2001.

No sólo el cuerpo docente de la enseñanza media presenta un mayor porcentaje de docentes con sobrecarga laboral, sino que también puede constatarse una menor presencia de docentes cuya única actividad remunerada está relacionada con la enseñanza. En tanto en primaria tan sólo un 10% de los maestros dicen desarrollar otro tipo de actividades remuneradas, en secundaria el porcentaje asciende al 21.5% y en la enseñanza técnica al 30.8% (ANEP-UNESCO/IIPE, 2003).

La presencia de esta sobrecarga laboral en un porcentaje importante de docentes se ve acompañada de la exposición del docente a un número sumamente elevado de estudiantes. La despersonalización muchas veces señalada como problema del sistema de enseñanza media no es, por tanto, un problema de voluntad docente sino un problema estructural de escasez de recursos y sobrecarga de trabajo. A esto debe sumarse el tiempo que queda disponible para que el docente desarrolle las tareas necesarias para la acción concreta en aula. Ello implica al menos contar con horas libres en la semana que permitan planificar el curso, preparar las clases y evaluar el desempeño de los estudiantes.

Es muy claro que las razones detrás de estas formas adaptativas perversas y de sus efectos sobre la calidad de la acción docente se encuentran no sólo en la escasez de recursos humanos, sino también en los bajos salarios que perciben y en la ausencia de sistemas de incentivo y contralor adecuados.

A modo de ejemplo, para el análisis de la evolución de las remuneraciones del cuerpo docente de secundaria, se seleccionaron seis categorías correspondientes a profesores titulados con funciones en aula, grado 4 y grado 7 de 1er ciclo, con 20 horas, cuyas remuneraciones coinciden con las de maestros grado 4 y 7 con la misma carga horaria. A ellas se agregan las categorías de profesores titulados de 2do Ciclo en los mismos grados que los anteriores y en el escalafón de Dirección se consideran dos categorías: Director 4ta categoría, Grado 4 y Director, 1era categoría, Grado 7.

Cuadro 6. Sueldos Líquidos de profesores de Secundaria. Pesos Constantes de enero de 1997. Índices 2001=100.

AÑOS	Sueldos Líquidos a precios constantes de Enero/1997 Promedios anuales				Índices de Sueldos Líquidos Docentes Base 2001=100			
	Prof. 2do ciclo 20 hs.	Prof. 2do. Ciclo 20 hs.	Director 4ta categoría	Director 1era categoría	Prof. 1er ciclo 20 hs.	Prof. 1er ciclo 20 hs.	Prof. 2do ciclo 20 hs.	Prof. 2do. Ciclo 20 hs.
	Grado 4	Grado 7	Grado 4	Grado 7	Grado 4	Grado 7	Grado 4	Grado 7
1997	3316,7	4678,4	6480,2	7539,5	89,0	91,5	89,6	91,8
1998	3383,0	4724,8	6584,2	7662,4	90,8	92,3	91,3	92,8
1999	3593,4	5035,9	7076,0	8239,9	96,6	98,6	97,0	98,9
2000	3570,2	5003,3	7030,3	8186,0	96,0	98,0	96,4	98,2
2001	3703,5	5094,0	7199,3	8321,2	100,0	100,0	100,0	100,0
2002	3599,4	4842,4	6856,6	7903,5	97,3	95,2	97,2	95,1
2003	2901,7	3941,0	5751,5	6633,9	78,5	77,4	78,3	77,4
2004	2887,5	3925,9	5818,9	6714,7	78,1	77,1	78,0	77,1
2005	2966,3	4056,0	6011,9	6938,0	80,2	79,7	80,1	79,6

Fuente: En base a información de la Gerencia de Programación y Presupuesto de la ANEP

El bajo nivel absoluto de las remuneraciones docentes se visualiza al comparar el nivel de remuneraciones más recientes (año 2004) con otro tipo de indicadores. En el cuadro siguiente se toman los salarios en pesos corrientes del año 2004 y se relacionan con la estimación, para el mismo año, de la línea de pobreza a nivel nacional.

Cuadro 7. Salarios docentes, según categoría y grado, y línea de pobreza (LP). En pesos corrientes y en número de LP. Año 2004.

2004	En \$ corrientes	En número de Líneas de Pobreza
Prof. 2do. Ciclo, Grado 4, 20 hs.	5844,2	1,8
Prof. 2do ciclo, Grado 7, 20 hs.	7947,2	2,4
Director, 4ta categoría, Grado 4	11779,1	3,6
Director, 1era categoría, Grado 7	13592,5	4,1
Línea de Pobreza	3306,1	1,0

Fuente: En base a información de la Gerencia de Programación y Presupuesto de la ANEP y del INE (2005).

Como se aprecia, bastaría considerar un hogar cuyo único ingreso está constituido por una de las remuneraciones correspondientes al profesor de aula de 2do Ciclo, en las categorías 4 y 7 para que, conformado con 2 y 3 adultos equivalentes respectivamente, el ingreso per cápita del hogar se situara por debajo de la línea de pobreza.

Para enfrentar adecuadamente el marcado incremento de la matrícula tanto en este ciclo como en el bachillerato, deben solucionarse estos aspectos esenciales. De lo contrario, el impacto de cualquier reforma futura será minimizado por estos factores.

Los datos aquí presentados no agotan ni mucho menos los problemas de recursos humanos que debe enfrentar el sistema de enseñanza secundaria. El rol de los adscriptos, los conocimientos de los docentes para enseñar en los diversos currículos vigentes, la existencia de docentes que no han recibido ninguna forma de capacitación en servicio, el escaso manejo de las nuevas tecnologías de información, son tan sólo algunos de los temas y desafíos que han sido documentados en estudios relativamente recientes.

Por último, más allá de los problemas de infraestructura, equipamiento y recursos humanos reseñados, el sistema de educación secundaria presenta tal vez los mayores déficits en el conjunto de relaciones internas y externas de los miembros de la institución escolar y las normas que regulan dichas relaciones.

En el caso de secundaria, y por la propia naturaleza de su funcionamiento, es altamente probable que los docentes se encuentren asignados a más de un establecimiento. Esto posee en principio un efecto negativo sobre la posibilidad de constituir redes y relaciones mutuamente referidas. El intento de concentrar horas en un mismo establecimiento atacando así lo que se ha definido como el “profesor-taxi” reconocía justamente este problema. En rigor, muchos liceos y centros de educación media, dada la demanda de horas en ciertas materias que poseen, permitirían una fuerte concentración de docentes en un mismo establecimiento.

El siguiente cuadro permite observar que en la Educación Secundaria –y en el ciclo medio en general- se está aún muy lejos de lograr una cierta concentración de horas docente en un mismo establecimiento. A esto, se le debe sumar un aspecto que afecta en forma similar al sistema de primaria: la rotación. Es muy común la queja de directores que señalan que de su plantel docente del año anterior, sólo sigue al siguiente año un porcentaje ínfimo. Ahora bien, más allá de los problemas de rotación, y solo observando la dimensión relativa a la cantidad de establecimientos atendidos por el docente, la evidencia indica que solo un 25% de los profesores de enseñanza secundaria trabaja en un sólo centro. De hecho, casi un 36% de los docentes de secundaria trabajaban en el año 2001 en 3 o más establecimientos.

Cuadro 8. Cantidad de establecimientos educativos en los que trabaja, según subsistema educativo en el que trabaja. En porcentaje de docentes.

Cantidad de establecimientos	Primaria	Secundaria	Enseñanza técnica
1	67.6	25.4	37.5
2	30.3	38.9	38.7
3	1.3	24.1	17.8
4	0.5	8.1	3.6
5	0.2	2.6	0.4
6	0	0.6	0.8
7	0	0.1	0.4
8	0	0.1	0.4
9	0	0.1	0.4
Más de 9	0	0.2	0.4

Fuente: Encuesta A.N.E.P - UNESCO/IIPE, 2001.

A este problema y a los efectos de la rotación docente debe sumársele el de la cantidad de alumnos que se debe atender. La despersonalización de la relación docente-alumno que implica la sobrecarga de alumnos que deben enfrentar

algunos docentes atenta definitivamente contra las posibilidades de establecer un sistema de obligaciones mutuas normativamente estructurado.

III.2.5. Las dificultades para la construcción de comunidades educativas.

La posibilidad de construir sistemas de relaciones estructuradas normativamente requiere de un conjunto de reglas formales e informales. Toda organización compleja genera sistemas normativos que van más allá de las reglas formales definidas por la institución. Estos sistemas normativos operan no sólo desde la autoridad sino también desde el control que los pares realizan entre ellos. Asimismo, y tal como se señaló, algunos elementos normativos se encuentran internalizados en los actores en tanto otros elementos del sistema normativo se apoyan claramente en premios y castigos que permiten orientar la acción de los participantes en las direcciones deseadas.

La ausencia de sistemas normativos eficientes (sean estos internalizados o externos) que orienten la acción de tal manera de garantizar el buen funcionamiento del sistema jerárquico y la cooperación y contralor mutuo entre pares se explica en parte por las insuficientes bases materiales y temporales que permiten estructurar relaciones e internalizar pautas normativas. Ello no implica que se carezca de todo sistema de normas. Pero las normas que tienden a emerger en estos contextos, sumadas a la notoria escasez de recursos materiales y humanos, son en muchos casos contraproducentes en relación a los objetivos generales de la institución. Así, la permisividad con el ausentismo, la tolerancia de la autoridad y de los propios colegas al dictado insuficiente de clases, la legitimación de la sobrecarga docente y la inexistencia de valores que perciban en el fracaso estudiantil un fracaso docente, son moneda común en el sistema. La adaptación a la escasez se produce mediante la recreación de un contrato autoridad-docentes que tiende a dejar fuera de la ecuación al tercer actor: el estudiante. La tasa de fracaso estudiantil, repetición, y exámenes y la percepción por parte de los alumnos de enfrentar evaluaciones para los que no fueron preparados, están sugiriendo justamente

esto: el contrato entre estudiante y docentes, pilar necesario del sistema, se encuentra devaluado y ha sido desplazado por un contrato cuyo eje es la tolerancia a la escasez pedagógica justificada por la escasez de recursos.

Otra forma de desplazamiento del contrato estudiante-docente se encuentra en las clases particulares, que nada tienen que ver con el contrato prometido por la enseñanza pública: el de transmisión gratuita de conocimientos. En el módulo que se aplicó a jóvenes de entre 15 a 29 años conjuntamente con la Encuesta Continua de Hogares, se preguntó sobre la asistencia a clases particulares. Los jóvenes entre los 16 y 18 años declaran en un 50% haber asistido a clases particulares. Esta realidad es notoriamente más alta en los sectores más pudientes y en los bachilleratos científicos. En rigor, tal como se ha argumentado, es posible considerar el bachillerato como un sistema público no “gratuito” y más como una combinación público-privado con un componente pago.

Estas críticas al ciclo medio no implican una crítica individual generalizable a los elencos docentes y directivos del sistema. Por el contrario, dado el conjunto de carencias de todo tipo que pueden constatarse en un contexto de expansión de la matrícula, resulta bastante milagroso que el sistema opere en forma mínimamente adecuada.

III.3. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA.

La situación reseñada en las páginas anteriores habilita a sostener que el subsistema de Educación Secundaria es uno de los eslabones más débiles del sistema educativo nacional. El efecto combinado de factores como el incremento masivo de la matrícula, en especial entre los jóvenes provenientes de sectores más vulnerables de la sociedad uruguaya, y la insuficiencia o inadecuación de las respuestas que destinaron recursos físicos y humanos para garantizar niveles aceptables de retención, egreso y calidad de los aprendizajes, hace que en la actualidad la Educación Secundaria sea percibida

como un sistema que funciona al límite de sus posibilidades de cumplir mínimamente las tareas que le ha encomendado la sociedad.

La magnitud de los déficit y la escasez de los recursos disponibles fundamenta la necesidad de centrar la atención en las principales líneas generales de políticas, dirigidas a atender en el menor plazo posible las prioridades más acuciantes. En estas páginas se describen las líneas generales de acción que el Consejo Directivo Central de la ANEP y el Consejo de Educación Secundaria han resuelto llevar adelante en esta Administración. Estas iniciativas recogen el resultado de numerosas y fecundas consultas realizadas a cada uno de los actores –docentes, técnicos, funcionarios, etc.- involucrados en la gestión del subsistema.

III.3.1. Mejorar las condiciones de trabajo del personal docente y no docente de Educación Secundaria.

Todos los diagnósticos e investigaciones disponibles confirman que no es posible modificar positivamente los resultados que se están alcanzando en el subsistema de Educación Secundaria sin mejorar de forma simultánea las condiciones de trabajo en las que se desempeñan sus recursos humanos docentes y no docentes.

Esta Administración tiene como una de sus líneas prioritarias de acción para el período la progresiva recuperación y aumento de las retribuciones que perciben los funcionarios del sistema. Al mismo tiempo, promoverá un conjunto de iniciativas que permitirán el aprovechamiento más eficiente y eficaz de los recursos humanos disponibles, eliminando costos y mejorando las condiciones de trabajo.

En este sentido se orientan las medidas tendientes a lograr la concentración de horas de cada docente en un centro educativo –buscando la progresiva conversión de horas en cargos- y la reducción efectiva de la rotación docente por medio de procesos de adjudicación de paquetes horarios cada tres años. También se inscriben en esta línea las medidas tendientes a separar en el

tiempo la adjudicación de horas –o cargos- y el comienzo de los cursos. De esta forma se logrará un impacto positivo en la cantidad de horas de clase dictadas a lo largo del año.

La asignación a cada docente de un paquete horario que garantice su presencia efectiva en los liceos y les permita operar como referentes significativos para los adolescentes, a través de la extensión del tiempo de convivencia tanto en el aula como fuera de ella, también atenderá la necesidad de docentes y funcionarios de contar con el tiempo mínimo indispensable para la reflexión y elaboración de proyectos colectivos a nivel de centro, de asignaturas, grados o grupos.

Finalmente, esta Administración implementará acciones tendientes a incentivar el desarrollo de mayores niveles de compromiso entre los funcionarios y las comunidades educativas a las que se integran, reduciendo el ausentismo y aumentando el tiempo pedagógico por medio de la revisión de los procedimientos de suplencia ante faltas por enfermedad y una revisión de los procedimientos y criterios de las inasistencias y llegadas tarde de los docentes.

III.3.2. Transformar la gestión institucional a nivel de la estructura central y de los liceos.

Buena parte de los problemas y amenazas que enfrenta la Educación Secundaria están directamente relacionados con la insuficiente capacidad de gestión, tanto a nivel de la estructura del Consejo como de los liceos de todo el país. Por tal motivo, esta Administración promueve un conjunto de medidas destinadas a corregir un déficit que en el pasado ha sido sistemáticamente desatendido.

En primer lugar se pondrán en marcha iniciativas tendientes a lograr un mayor grado de descentralización de la gestión hacia los centros educativos. Parece inútil seguir insistiendo en un discurso que reclama mayor capacidad de liderazgo a los directores, docentes y funcionarios, al mismo tiempo que se

anula toda capacidad de emprendimiento y se obstaculiza la gestión de los recursos indispensables para el funcionamiento cotidiano del centro educativo.

Al mismo tiempo, se impulsarán medidas tendientes a acrecentar el grado de autonomía para la gestión institucional desde una perspectiva territorial, especialmente a través del diseño e implementación de un nuevo modelo de supervisión de la tarea docente, enfatizando el asesoramiento y acompañamiento.

Finalmente, se diseñará y pondrá en marcha un proceso de reestructura administrativa y de la gestión del consejo de Educación Secundaria.

III.3.3. Universalizar la cobertura del Ciclo Básico y abatir significativamente los niveles de abandono y rezago.

Como se ha dicho en las páginas anteriores, en los últimos años la Educación secundaria ha registrado un incremento muy significativo de la matrícula. Este incremento ha permitido el acceso masivo al subsistema de sectores sociales tradicionalmente excluidos del mismo. Sin embargo, los datos presentados reflejan la existencia de grupos de jóvenes pertenecientes a los sectores sociales de mayor pobreza que tienen enormes dificultades para completar el tránsito de la educación primaria a la secundaria. En algunas zonas del país estas dificultades están especialmente agravadas por la existencia de una brecha considerable entre la oferta locativa de la educación primaria y la que se registra en secundaria. A tales efectos se priorizará la construcción de edificios y aulas en las zonas del país en las que se concentran déficit más pronunciados.

Como se ha observado la universalización del acceso es una meta relativamente próxima. Sin embargo, el subsistema registra dificultades muy notorias en la retención de los estudiantes, en especial en los años correspondientes al Ciclo Básico. En tal sentido, la construcción de nuevos espacios educativos es también una prioridad absoluta para lograr desarrollar una modalidad de Ciclo Básico Extendido en dos turnos –con liceo nuevos y

pasando liceos de tres turnos a dos extendidos-. Por esta vía, se busca aumentar el tiempo pedagógico de los alumnos y reforzar su vinculación con el centro educativo, acciones que a partir de la evaluación de experiencias anteriores parecen estar claramente asociadas a mejoras en los niveles de retención del alumnado. Estas iniciativas deberán impactar en la evolución positiva de las tasas brutas y netas de asistencia a la educación secundaria, tanto a nivel de Ciclo Básico como de Bachillerato.

Sin embargo, el abatimiento de las tasas de abandono no puede lograrse al costo de incrementar los ya elevados niveles de repetición, rezago y extraedad. La extensión del tiempo pedagógico y la disminución del número de alumnos por aula, así como la implementación –en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social- de medidas tendientes a atender algunas necesidades básicas de la población más vulnerable, estará orientada a la mejora de la calidad de los aprendizajes y a la progresiva eliminación de las brechas que actualmente separan a los estudiantes según sus contextos de origen. La implementación de estas acciones deberá reflejarse en un abatimiento de los niveles de repetición, rezago y extraedad a nivel del subsistema.

III.3.4. Mejorar significativamente los niveles de cobertura de la Educación Media Superior y abatir las tasas de abandono y rezago.

Como se ha señalado, el incremento de la matrícula global de Educación secundaria se explica en buena medida por el crecimiento del número de estudiantes que logran alcanzar el nivel de bachillerato. Sin embargo, la ampliación de la cobertura en este ciclo ha estado acompañada por problemas crecientes en los niveles de abandono y rezago. Estos fenómenos se pueden explicar por diversos motivos, algunos de los cuales tienen mucho en común con los que se han mencionado al hablar del Ciclo Básico. El déficit locativo en algunas zonas del país –por ejemplo- redundando en situaciones de superpoblación que comprometen seriamente las más mínimas posibilidades de desarrollar el proceso de enseñanza y aprendizaje. La inversión en infraestructura –y específicamente la construcción de liceos y aulas- tiene también en este ciclo la urgencia derivada de la necesidad de modificar

rápidamente las situaciones más graves. Las iniciativas a promover con los recursos presupuestales estarán orientadas en primer lugar a las zonas en las que se registra un déficit locativo más marcado.

Las iniciativas deberán impactar positivamente en el nivel de cobertura en los liceos de segundo ciclo, las tasas brutas y netas de asistencia, así como los niveles de abandono, repetición y rezago.

Por otra parte, se evaluará la multiplicidad de currículos actualmente vigentes y se desarrollará un nuevo modelo.

Más allá de los procesos de discusión colectiva actualmente en curso acerca de las características que tendrá el nuevo currículo de Ciclo Básico resulta claro que se tratará de un liceo con dos turnos de horario extendido.

Por último, es imprescindible la construcción de aulas y centros a los efectos de contar con la infraestructura mínima indispensable para reducir progresivamente la cantidad de alumnos por aula.