

## LA EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN URUGUAY

*Germán W. Rama*

### BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El caso uruguayo reviste un interés especial para la consideración de la educación secundaria en América Latina. Se trata de un antiguo sistema educativo con un desarrollo muy temprano de la educación secundaria y que mantuvo –a pesar de la alta expansión en volumen– un notorio sesgo preuniversitario. Por una parte, registró una expansión muy fuerte desde los años 50, y los cursos equivalentes a los años 7º, 8º y 9º fueron declarados obligatorios en una temprana fecha: 1973; por otra parte, mantuvo una organización formal del currículo y de las prácticas educativas propias del sistema educativo francés de mediados de siglo.

Se puede afirmar que toda la sociedad uruguaya registró una impronta muy fuerte del sistema universitario. El título profesional fue, a lo largo del siglo XX, sinónimo de ascenso social, de pertenencia a la elite y de participación en la cultura superior. Recién a partir de los años 70, en que se inicia un ciclo de apertura económica y de reestructuración productiva -y por ende de la jerarquía de las distintas posiciones sociales- surgen nuevos procesos de movilidad social.

El estatus elevado, que había estado asociado con la condición universitaria, la política y el desempeño ocupacional en el Estado, pasó a definirse muy intensamente por la posesión de capital, por la internacionalización de las actividades y por el dominio de conocimientos que no eran los que se enseñaban en la universidad. El concepto de elite dejó de referirse a lo intelectual para ser percibido como elite de poder, y la cultura humanística fue suplantada por la cultura económica empresarial, la informática y el conocimiento de los sistemas de comunicaciones internacionales.

### **El primer impulso hacia la democratización de la educación media: la Ley de Liceos Departamentales de 1912**

La educación secundaria registró un primer gran impulso hacia la democratización con motivo de la Ley de Liceos Departamentales del año 1912. Por ella se decide la creación de un establecimiento de educación media en cada una de las capitales departamentales (18), cuando el país tenía poco más de 1.000.000 de habitantes y la tasa de analfabetismo registrada en el Censo de 1908, para la población de 15 años y más, era del orden de 40%.

El objetivo del legislador fue crear un sector social educado del que surgieran los futuros maestros, los administradores públicos y privados, y los universitarios. El desarrollo temprano de la educación secundaria estuvo ligado con la formación de las clases medias y con la constitución de una sociedad moderna y democrática; por tanto, en un país que había iniciado la escolarización primaria universal en 1875, se utilizó la educación media como instrumento de transformación social.

Si bien inicialmente el proyecto fue crear un servicio diferenciado, poco tiempo después pasó a pertenecer a la Universidad de la República, que ya administraba la educación secundaria en la capital. Bajo la forma de Sección Secundaria de la Universidad de la República continuó hasta el año 1936, en que pasó a ser un servicio descentralizado del Ministerio de Instrucción Pública, regido por un consejo directivo.

En América Latina no existió otro caso similar, en que la universidad tuviera a su cargo la totalidad de la educación secundaria. En Argentina, las universidades oficiales existentes a comienzo de siglo tuvieron su educación secundaria propia (eran los centros de más alto prestigio académico), y aún en los casos de las universidades de Buenos Aires y de Córdoba se mantienen liceos en la órbita universitaria. En Chile, la Universidad de Chile tuvo su liceo propio adscrito al Instituto Pedagógico, que fue un gran centro intelectual, apoyado por una importante misión docente de Alemania. En ambos casos se trataba de centros de elite, que funcionaban en forma paralela a una educación secundaria común, abrumadoramente mayoritaria, que era administrada por el Ministerio de Educación. Actualmente, en la región latinoamericana el caso más excepcional es, sin duda, el de México. Registra treinta y dos universidades, públicas y privadas, que cuentan con un servicio de bachillerato; generalmente sólo atienden los dos años finales del ciclo y, aun en 1995-96, tenían matriculados 83,670 alumnos<sup>1</sup>)

## Los ciclos liceo y preparatorios

De esa etapa ligada a la universidad pervivió en Uruguay un plan de estudios dividido en dos niveles. El primero, denominado “liceo” (nombre de origen griego y tomado en Uruguay por influencia del modelo educativo francés), comprendía cuatro años y tenía un programa de estudios común. El segundo abarcaba los grados 5° y 6° y se les denominaba “preparatorios”, en una clara referencia a su función introductoria para el ingreso a la universidad.

El currículo del liceo se integraba con las asignaturas correspondientes a cada una de las ciencias naturales (biología, química y física), la matemática, la lengua nacional y la lengua francesa, por ser considerada la lengua propia de la cultura; a partir de tercer año se incorporaban la lengua inglesa y la literatura universal; mientras tanto, la formación social se realizaba, a partir del primer año, a través de la historia y la geografía, como asignaturas independientes y enfrentadas, de acuerdo a la oposición de escuelas sobre el papel del tiempo y del espacio que regía en Francia. La formación artística, por su parte, se desarrollaba a través de la música y del dibujo, que eran impartidas como enseñanza previa a las formaciones de tipo académico propias de las escuelas de arte y de música. El programa tenía algunos complementos de asignaturas que vinculaban los conocimientos de otras asignaturas, como fue el caso de la cosmografía que, al vincular la geografía con la matemática y la física, abría un espacio hacia el conocimiento preciso del universo.

En el ciclo de cursos preparatorios, la educación era directamente preuniversitaria. Se diversificaba en preparatorios de Agronomía, Arquitectura, Ciencias Económicas, Derecho, Ingeniería y Medicina. La enseñanza de la matemática era el eje del preparatorio de Ingeniería, se cruzaba con la formación en historia del arte en Arquitectura, era de naturaleza financiera en el preparatorio de Ciencias Económicas, mientras desaparecía en el de Derecho. Allí la historia ocupaba el mayor tiempo

---

1 Roberto Castañón y Rosa María Seco. *Educación media superior en México*. Editorial Limusa, México 2000.

horario junto a la filosofía, mientras que la introducción al Derecho y el conocimiento del Italiano – para rastrear el origen del derecho hispanoamericano– se sumaban a un importante tiempo asignado a la formación literaria, entendida como manifestación de la cultura universitaria.

A pesar de las sucesivas reformas, en esencia este modelo perdura hasta hoy en el segundo ciclo; asimismo, si bien desde el año 1963 queda sucesivamente planteada la necesidad de revertir la concepción asignaturista y de lograr una enseñanza por áreas, recién con la reforma educativa de 1996 se logra en el primer ciclo una modificación efectiva en dicho sentido.

### **La reforma de 1963, como experiencia piloto, y el cambio en el perfil del alumnado**

En el año 1963 se intentó la primera transformación importante, a través de una experiencia piloto, aplicada en parte de los centros educativos de educación media, que tendió de manera prioritaria hacia el mejoramiento de los aprendizajes mediante la actualización de los procesos de transposición didáctica de los conocimientos. Sin embargo, en el lapso de su concepción no se percibió que el perfil del alumnado había cambiado socialmente, y menos aún que los profesores ya no iban proviniendo de la elite intelectual del país, sino que progresivamente comenzaban a constituir un colectivo que llegaría a caracterizarse por la escasez de sus conocimientos específicos.

La rápida expansión de la matrícula de la educación secundaria –en volumen y en distribución espacial, incorporando localidades de segunda y tercera magnitud poblacional– y la escasa formación profesional de los docentes, depararía que el cuerpo de profesores paulatinamente fuera integrado con maestros –formados para la educación primaria, con desertores de la universidad y, en general, con personas con escasa formación disciplinar y pedagógica-

La intención de crear una educación intelectualmente más rica se pierde frente al proceso de masificación, pues el modelo no respondió al carácter de educación universal que requería la población joven que se iba integrando como la primera generación, en la historia de sus familias, que accedía a este nivel posprimario. Podría decirse que, muy contrariamente, el nuevo plan –que fue formulado por sectores académicos muy destacados del cuerpo docente e implementado como experiencia piloto a partir del año 1963, sin llegar a generalizarse– aspiró a crear una nueva y más moderna educación de elites.

### **El ciclo básico y el establecimiento de su obligatoriedad**

En 1973 el legislador reconoce que se está frente a un nuevo proceso educativo y que para atenderlo debidamente era necesario otorgarle carácter universal, como lo tenía la educación primaria. El país estaba comenzando a lograr, por dichas fechas, que finalizara la escuela primaria casi la totalidad de los niños. Con una visión de democratización educativa se legisla declarando obligatoria la educación de nivel medio que comprende los grados 7º, 8º y 9º.

La intención enfrentó, sin embargo, dos importantes obstáculos. El primero provino de la historia económica y social de Uruguay. El largo ciclo de estancamiento económico iniciado a finales de la década de 1950 se transformó en un ciclo de crisis social y de enfrentamiento político que terminó destruyendo la democracia y el bienestar social del país. Parte de los jóvenes se volcó hacia la guerrilla y el grueso de ellos, ante la caída de ingresos de sus familias, inició su vida laboral a temprana edad, abandonando los estudios. El segundo, provino de la propia crisis financiera del

Estado. A partir de 1973 se inició una crisis económica en la que intervinieron los altos precios del petróleo y el agotamiento del modelo de exportación de bienes ganaderos hacia Europa, lo cual redundó en una menor capacidad financiera del Estado –agravada por el gasto militar– y por tanto, en menores recursos para atender la reforma propuesta, cuya implementación hubiera requerido mayores recursos públicos.

### **El período 1973-1985**

Uno de los resultados más importantes de la interacción de todas estas variables fue el desarrollo de una importante corriente de emigración internacional, que terminó expulsando del país a más de 10% de su población (la estimación proviene de la comparación entre las cifras de los Censos de 1963, 1975 y 1985 y de las encuestas específicas de la Dirección General de Estadísticas y Censos de Uruguay) en cuyo volumen predominaban los grupos de edades jóvenes). La educación media en general, y la secundaria en particular, ingresaron en un período de "letargo" que se prolongó, en cuanto al incremento de la matrícula, hasta los comienzos de los años 80

En cuanto a las nuevas propuestas educativas, que rigieron hasta el año 1985 (plan 1976, correspondiente al período gubernamental "de facto"), éstas no lograron mejorar la calidad de los aprendizajes. El plan extendió a todo el sistema la separación entre ciclo básico y bachillerato diversificado, ambos de tres años de duración; introdujo talleres de manualidades no integrados con las asignaturas académicas; creó la opción entre francés o inglés; redujo las horas de clase en asignaturas instrumentales, sin promover cambios sustantivos ni mejorar la calidad de la educación.

### **El conflicto entre la demanda social de educación secundaria y el carácter elitista del sistema**

Mientras la educación primaria fue concebida desde 1875 como un gran instrumento de integración nacional y, por ende, su objetivo fue la universalización de sus servicios, y sus metodologías de enseñanza fueron pensadas como las más apropiadas para incorporar a todas las capas sociales y a todos los grupos nacionales, en el caso de la educación secundaria la concepción fue inversa. Como fuera señalado, el objetivo en este caso fue formar una elite culturalmente apta para ingresar a la universidad o para actuar como sector de expansión de los conocimientos de nivel universitario de las clases medias.

En la lógica de sus profesores y directivos, la educación secundaria debía distinguirse de la educación primaria por el rechazo de la masificación propia de ésta, y por la demostración –mediante la cantidad y la calidad de los conocimientos adquiridos– de su nivel académico fuertemente selectivo. A fines de los años 40 se produjo una polémica pública entre el destacado inspector de educación primaria, Julio Castro, conocido por sus ideas progresistas, y un director de escuela secundaria que, en forma explícita, defendió el limitacionismo y aseguró que la mejor prueba de la calidad de la educación secundaria era la tasa de repetición. El examen de ingreso a la secundaria, que rigió hasta el año 1942, expresa también esta realidad.

En el año 1942 la matrícula en el primer grado de secundaria era de 5,339 estudiantes, de los cuales posiblemente entre 10% y 20% eran repetidores. Aun si se admite que se trataba de la totalidad del volumen de nuevo ingreso, la cifra sólo representaría 11% de los niños de 12 años, porcentaje que

señala el reducido número de estudiantes teóricamente elegibles para iniciar los estudios secundarios. Se estaba en presencia de una educación de elite.

De modo progresivo, el sistema de educación secundaria inició una etapa en la que, por un lado, la sociedad manifestaba sus aspiraciones de lograr para sus hijos ese nivel educativo mientras, por otra parte, las prácticas educativas cotidianas tendían a rechazar a esa masa de recién llegados provenientes de familias sin capital cultural, aunque representaran un grupo social en ascenso.

Esta contradicción entre demandas sociales y prácticas educativas se manifestó en la forma en que se procesó la expansión de la matrícula secundaria, en especial en su primer ciclo.

La oferta de servicios educativos continuó limitada a las capitales departamentales como había sido establecido por la ley de creación de los liceos en la ya remota fecha de 1912. Las restantes ciudades de provincias (“departamentos”, según la denominación uruguaya) carecían de oferta educativa. Esta situación generó un movimiento muy especial de las clases medias locales, mediante el cual obtenían un local donde enseñar, creaban un liceo, y reclutaban como profesores a los profesionales universitarios de la localidad, a los maestros de enseñanza primaria más interesados en ciertas disciplinas, o a los individuos que se caracterizaban por su formación autodidacta en alguna rama del conocimiento. Los grupos movilizados en la creación de esos centros gestionaban, posteriormente, ante los parlamentarios y representantes políticos, la oficialización del denominado “liceo popular” que, en el marco de una ley presupuestal, era transferido a la administración pública, y sus profesores honorarios designados como docentes titulares, con independencia de sus estudios formales. Este movimiento tuvo vigencia en las décadas de 1950 y 1960 en las ciudades de provincia y, salvo una excepción, no se proyectó a la capital.

La lógica social se impuso así sobre la lógica académica. La primera reivindicaba el derecho al estudio de nivel medio como un derecho social, mientras la segunda consideraba que debía reservarse el acceso únicamente para aquellos alumnos con altas credenciales de conocimientos. Se había logrado iniciar la transformación de un nivel educativo preuniversitario y elitista en un ciclo de enseñanza de acceso universal.

En 1951, la matrícula en el grado inicial del ciclo se había duplicado (10.862) y en un lapso de otros diez años volvió casi a duplicarse. En 1961 la matrícula pública y privada ascendía a 19.953 alumnos. Cifra que, comparada con la de los nacidos doce años antes (46.000), daría una tasa bruta de matriculación de 43%. Si se corrigen estas cifras aplicando al volumen de matriculados en el primer grado de enseñanza secundaria, una razonable cifra de repetidores del orden de 20%, se tendría que los nuevos ingresados habrían sido 15.962 jóvenes sobre un total de 46.000 miembros del tramo de edad 12 años, lo que implica que un tercio del tramo de edad estaba accediendo, para ese entonces, a la educación secundaria.

Una parte considerable de la juventud que ingresaba a la educación secundaria no lograba, sin embargo, continuar estudios. Basta comparar la cifra de inscritos en el primer grado con el volumen total de matriculación en los cuatro grados que integraba el primer ciclo (19.953 frente a 58.386). La selección era aún más considerable en cuanto al ingreso al segundo ciclo de educación secundaria, nivel que registraba una matrícula de 12.489 estudiantes entre los establecimientos públicos y los privados. Los objetivos de este último ciclo, centrados en la formación y selección académica de los

futuros profesionales e intelectuales universitarios, revelaba la persistencia de su sesgo fundacional, marcadamente preuniversitario<sup>2</sup>.

La educación secundaria se masificó progresivamente y, en forma simultánea, descendió la calidad de los conocimientos impartidos. En cuanto a plan de estudios y metodologías de enseñanza, se continuó con el antiguo plan de 1942, suplantado en pocos establecimientos por el plan de la reforma de 1963 como experiencia “piloto”, cuyos efectos más notorios se relacionaron con el cambio de las concepciones didácticas, pero que, frente al nuevo perfil del alumnado, no llegó a plantear la necesidad de introducir innovaciones en el proceso de socialización cultural de los jóvenes adolescentes<sup>3</sup>.

### La demanda social por educación secundaria en el período de la recuperación democrática

En 1970, la matrícula total de la educación secundaria pública –comprendiendo todos los cursos entre 7° y 12°– era poco más de 109,000 estudiantes, según se observa en el Cuadro 1. Diversos indicadores revelan la carencia de desarrollo educativo en la década. Son muchos los factores que explican este proceso y basta señalar, como los más importantes, los siguientes: la emigración internacional, la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo y las condiciones políticas del período.

CUADRO 1. URUGUAY – EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DEL 1ER. Y 2DO. CICLO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA. PERÍODO 1970-2000

	1970	1980	1985	1990	1995	1999	2000
Total Sec Pública (7° a 12°)	109.207	97.0707*	132.184	167.034	166.239	192.670	208.587
Montevideo	54.158	44.068	61.653	70.537	69.649	75.373	81.764
Resto del país	55.049	53.002	70.531	96.497	96.590	117.297	126.823
Dep. de Canelones **	(8.146)	(9.800)	(13.827)	(21.046)	(22.181)	(27.751)	(30.416)

\* No incluye el turno nocturno

\*\* Esta Subregión forma parte del “Resto del país”

2 Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay* (tomo I) Montevideo, 1965.

3, En 1964, en Chile se declara obligatoria la educación de los grados 7° y 8°. Para que los sectores populares pudieran incorporarse a una educación extendida, esos cursos, que formaban parte de la educación secundaria, se desplazaron a la educación primaria. Lo anterior obedeció al hecho de que a) ésta cubría a toda la sociedad, incluida la población rural; y b) a que su modelo pedagógico era más adecuado para la incorporación de los niños de los estratos populares a la cultura.

En 1963, en Uruguay la reforma de la educación secundaria no se plantea como objetivo la obligatoriedad de una parte de sus cursos; la atención a los sectores populares se circunscribe a la creación de talleres de manualidades, y continúa la tradicional separación de lo manual y lo intelectual; se lleva a cabo un reordenamiento de asignaturas pero se mantiene la noción de que la síntesis del conocimiento la deben realizar los alumnos y no los profesores, porque éstos teóricamente son los especialistas. A ello se agrega una vocación por educar pero no por evaluar –menos aún por conocer qué es lo que se enseña y qué es lo que se aprende–; se suprimen las calificaciones numéricas sustituidas por juicios sobre las capacidades de los alumnos, se les estimula hacia la investigación y las consultas a las fuentes bibliográficas en busca de una vocación por la enseñanza individualizada.

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública, CODICEN, Gerencia de Planeamiento: Análisis de matrícula de educación secundaria pública 1970-1999. Cuaderno de estadística No. II. Montevideo, febrero 2000 y Análisis de matrícula de educación secundaria y de educación técnico profesional. (1970-2000) Cuaderno de estadística No. 7.

En los años finales del período autoritario, se empiezan a recuperar los nexos entre la educación y la sociedad y, en forma mucho más lenta, se establece una articulación entre educación y mercado de empleo. El aspecto más dominante en esta "revinculación" fue en un inicio la demanda de educación por parte de la sociedad. Desde comienzos de los años ochenta, la educación secundaria incrementa su matrícula, proceso que se va a agigantar con la primera presidencia democrática. A comienzos de la década de 1990, la matrícula de educación secundaria superaba en 70,000 estudiantes a la matrícula de comienzos de la década de 1980.

En 1985, año inicial del nuevo período democrático, la matrícula era de 132,184 estudiantes. Cinco años después se había elevado a 167,034, lo que indica un incremento en el período quinquenal de 26%, cifra elevada que llama la atención en una sociedad que, desde el punto de vista demográfico, quedó afectada en forma negativa por la emigración internacional.

La sociedad demandaba más educación para tener mejores oportunidades en un mercado de empleo más competitivo y utilizar la educación media como un canal de movilidad social, como históricamente había sido en Uruguay; esta demanda es paralela al agotamiento del ciclo, que se había iniciado en los años setenta, de incorporación fácil y temprana –aunque no bien remunerada– de los jóvenes de 15 a 19 años, a la ocupación.

El incremento de matrícula se registró en los dos niveles de educación secundaria: tanto en el ciclo básico (grados 1° a 3°), que fuera declarado obligatorio por ley en 1973 y cuyo cumplimiento recién ahora se procesaba, como en el nivel superior (grados 4° a 6°). En este último ciclo, los jóvenes adquirirían credenciales más aptas para competir en un mercado de empleo de servicios, que fue históricamente considerable y cuyo desarrollo se aceleró en las décadas de los años ochenta y noventa, o se formaban para después ingresar a la educación universitaria o superior terciaria (formación de docentes y nuevas carreras que el sector privado agregó al panorama de estudios).

Los mayores volúmenes de estudiantes secundarios son recibidos por un sistema que, desde el punto de vista institucional, arrastra un déficit locativo muy considerable por la carencia de inversiones en edificios educativos a lo largo de toda la década de 1970 y los primeros cinco años de la década siguiente. A lo anterior se suma el hecho de que, si bien la población uruguaya tiene una tasa de crecimiento demográfico baja, registra muy fuertes desplazamientos internos. El cambio principal consiste en que la capital va perdiendo población en edad escolar y en edad liceal, como resultado de que las familias con hijos tienden a emigrar hacia una región metropolitana integrada por las circunscripciones administrativas cercanas (Canelones y San José) y en especial hacia zonas carentes de infraestructura previa, como es la región costera hacia el este del país. El segundo cambio se manifestó en la emergencia de un polo de crecimiento demográfico muy activo en el departamento de Maldonado, que comprende a Punta del Este como centro dinámico. El tercero radica en una revitalización de las circunscripciones del norte de Uruguay, que en parte crecen por el dinamismo del turismo (departamento de Salto), y en parte por retorno de emigrantes uruguayos desde Brasil, como en el caso de los departamentos de Artigas y Rivera.

En todos los casos, la alternativa ante el crecimiento de la matrícula secundaria consistió en incrementar fuertemente la cantidad de alumnos por grupo, en establecer centros educativos con tres

turnos, y en algunos casos con cuatro, al agregarse el nocturno, en utilizar casas antiguas grandes como supletivas de edificios apropiados, entre otros.

Este incremento poblacional tuvo un marcado sesgo social. Desde años y décadas atrás, las clases medias educadas tenían incorporados a sus hijos a los liceos. Los recién llegados provinieron de familias trabajadoras e incluso de sectores sociales con un casi nulo capital social y cultural. Ellos se acercaron a la educación en busca de credenciales con las cuales ingresar a un mercado de trabajo que los rechazaba por falta de calificaciones.

El movimiento fue espontáneo y se produjo tanto en Montevideo como en el resto del país. El concepto de educación obligatoria de los tres primeros años de la educación media, que inició muy pronto –en comparación con la mayoría de los países de América Latina– es tomado en cuenta por las familias, especialmente las de clase media y clase trabajadora, que perciben que para cualquier puesto de trabajo se exige un mínimo de nueve años de escolaridad. En pocos años, las capitales departamentales, que seguían teniendo el clásico instituto inaugurado por la Ley de 1912, favorecen con la aparición de hasta seis liceos. Por su parte, las pequeñas localidades urbanas y algunas con un volumen de población tan escaso que eran casi rurales (“rurbano”) pasan a tener liceos o bien escuelas técnicas (que desarrollan un ciclo básico en ciudades donde no existían liceos), que otorgan una oportunidad educativa –aunque de calidad dudosa– al conjunto de jóvenes que había sido hasta el momento marginal al proceso educativo de nivel medio.

En Montevideo, el proceso de escolarización media es más lento en lo cuantitativo, porque la ciudad capital comienza a registrar pérdida de población en edad de asistir a la educación posprimaria, en beneficio de los departamentos limítrofes. Hoy en día, si se considera en forma conjunta la matrícula de 1er. año de los liceos oficiales de Canelones (segundo departamento o provincia en el ordenamiento de los mismos, por volumen de población) y de Montevideo, resulta que de cada tres estudiantes, dos están matriculados en Montevideo y uno en Canelones. La capital tuvo una tasa de crecimiento de la matrícula de ciclo básico inferior a la que registra el promedio del país, en particular frente a los incrementos de matrícula de los departamentos limítrofes, Maldonado, y la “corona” de departamentos del norte. En el departamento capitalino, la educación secundaria pública acompaña los desplazamientos internos hacia zonas del departamento recién urbanizadas, mientras los clásicos liceos del centro de la ciudad pierden alumnado. El papel de la educación privada como absorbidora de demanda fue muy alto durante el período autoritario y luego desciende en la medida en que la sociedad democrática se reorganiza y mejora la oferta y la calidad de la educación pública, lo que es notorio en el último quinquenio del siglo.

Ante el crecimiento cuantitativo y la masificación de la educación media, las autoridades educativas del primer gobierno democrático intentaron abordar el proceso con una combinación de políticas que, en algunos casos, partieron de un diagnóstico insuficiente o de una visión ilusoria del país que lo ubicaba como si aún estuviera transitando la situación de los años cincuenta y sesenta. En otros casos las políticas respondieron a distintas lógicas, que al contradecirse, produjeron efectos no buscados o no deseados.

La primera política fue actuar como si existiera un cuerpo docente profesional, sin reconocer la carencia de docentes adecuadamente formados ni percibir que una educación de masas reclamaba un plan de estudios diferente al tradicional de los liceos, de claro sesgo preuniversitario, como fue el modelo a lo largo de la historia educativa del siglo XX. En algunos casos, y con la mejor voluntad, se

quiso atender a una población rural físicamente alejada de los centros urbanos donde existían liceos. Para ello, se generaron los llamados “liceos rurales” que en los hechos transfirieron el modelo del antiguo liceo preuniversitario a zonas diferentes de las urbanas de clase media, en el aspecto cultural. A lo anterior deben agregarse los problemas de logística planteados por la creación de liceos, con un vasto número de asignaturas y escasas horas de clase, en regiones que carecían de profesores titulados, incluso para los liceos de las capitales departamentales. No se pensó en utilizar la amplia red de escuelas primarias para extender el ciclo educativo de los adolescentes rurales, especializando a los maestros para enseñar áreas de conocimiento, lo que se estableció en el año 1999 como nueva alternativa de educación media cubriendo los cursos correspondientes a los grados 7º, 8º y 9º.

En el aspecto positivo, se debe señalar la creación de nuevos liceos, aunque fuera en inadecuadas condiciones edilicias y con profesorado precario, en ciudades y pueblos donde los grupos sociales de nivel medio articularon demandas educativas para su población adolescente. Se logró una incorporación masiva de estudiantes, estableciendo tres y cuatro turnos y, de alguna forma, se intentó dar respuesta a la demanda social.

La segunda política no provino de la sociedad sino que fue promovida por las autoridades educativas y tuvo como resultado la implantación de una especie de “populismo educativo”. Con la expresión “populismo educativo” se quiere indicar un sistema que otorga gratificaciones inmediatas a los estudiantes y a las familias de contextos socioculturales populares, sin promover previamente la formación de conocimientos y la capacitación para adquirirlos. Dicho en forma breve, les provee de una certificación de estudios y de la ilusión de que basta con dicha certificación para obtener empleos o lograr movilidad social, cuando lo necesario para lograr ambos fines son los conocimientos y las calificaciones indispensables que habiliten par el ejercicio de las ocupaciones técnicamente más avanzadas o de contenidos intelectuales más modernos, que surjan en el mercado de trabajo.

En 1986 se procesó una reforma que redujo de manera importante tanto los requisitos para el pasaje de grado como el número de días de clase para la totalidad de los estudiantes. Parte del tiempo de aula se destinó a la implementación de cursos paralelos (“cursos de compensación”) y finales (“cursos de recuperación”), dirigidos a la minoría de menor rendimiento. Los “cursos de compensación”, estructurados en cuatro áreas y destinados a estudiantes con dificultades de aprendizaje (en razonamiento o en lenguaje), o de integración (por problemas psicológicos o familiares) fueron ubicados entre los tres turnos diurnos. En las cuatro últimas semanas lectivas, se implementó el “curso de recuperación” (creado por el plan 1963 y reincorporado por el plan 1986), como intento de eximir de los exámenes finales a la minoría de estudiantes que durante el año no había alcanzado el nivel necesario para acceder al curso siguiente mediante exoneración. Si bien las autoridades educativas manifestaron una alta preocupación por mejorar los aprendizajes, el conjunto de medidas adoptadas condujo, en un principio, a la promoción automática en el ciclo básico de educación media. Las distintas modificaciones –en especial las relacionadas con los cursos de “compensación” y de “recuperación”– llevaron una agenda escolar de 720 horas anuales a menos de 500, ya que la gran mayoría de los estudiantes permanecía en los liceos y escuelas técnicas apenas 3 horas 10 minutos diarios.

Si saber o no saber no era importante para aprobar el curso, enseñar o no enseñar dejó de ser significativo, lo que produjo una desmoralización del cuerpo docente.

Al igual que en la educación primaria, el quinquenio 1990-1995 es de estancamiento de los efectivos en la educación media. La matrícula del último año se mantiene en los 166.000 estudiantes, y podría postularse la interacción de distintas variables que explicarían el estancamiento. En primer término figura sin duda la restricción de nacimientos que continuaría provocando la intensa emigración de la década de los años setenta. En segundo término, se puede suponer que lo que hemos llamado “populismo educativo” promovió una rápida desvalorización de los estudios secundarios en cuanto a credencial para obtener empleo, y los sectores socioculturales más bajos dejaron de insistir en un camino educativo que no deparaba dividendos. Finalmente, los adolescentes de nivel cultural familiar bajo no eran capaces de comprender una enseñanza con catorce asignaturas, con un promedio semanal de una hora y media de clases, en las que se les transmitía fragmentos del conocimiento con la equivocada expectativa de que esos educandos fueran capaces de comprender cada fragmento y luego integrarlo en una visión global de la ciencia o en una comprensión integral del fenómeno sociedad. En una palabra, el ciclo de atracción de la educación secundaria fue muy breve y su escasa pertinencia y calidad explicó el estancamiento de los efectivos. El sector del alumnado de menores credenciales sociales y culturales desertó percibiendo inútiles los esfuerzos.

Más allá de estas razones, hay otros factores no vinculados con el menor atractivo de la oferta educativa. La Reforma Constitucional del año 1989 en beneficio de las categorías de la población cubiertas por el sistema previsional estatal, implicó una transferencia monetaria a la población receptora de jubilaciones y pensiones del orden de 5 puntos del producto. Al no existir una política impositiva que gravara a los sectores de más altos ingresos, la reforma constitucional promovió una sensible caída de los ingresos de los asalariados públicos –incluidos los docentes– y una disminución aguda de los recursos destinados a inversiones y gastos de funcionamiento de la administración pública. Los resultados se manifestaron en graves deterioros en materia edilicia, carencia de equipamientos, y diversas formas de evasión de sus obligaciones por parte de docentes mal remunerados. Todo ello promovió un descenso del valor socialmente otorgado a la educación y constituyó tal vez una causal significativa de la reducción en las matrículas.

## **LAS ESQUIVAS RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL**

Otra de las políticas desarrolladas con posterioridad a la recuperación democrática se propuso reincorporar los conocimientos que las autoridades de la época consideraban adecuados para orientar a los estudiantes hacia competencias manuales y tecnológicas. Ante la masificación del sistema educativo secundario, se supuso que podía constituir una presión desmesurada sobre las ocupaciones de sesgo intelectual y que convendría reorientar a los jóvenes hacia ocupaciones del sector industrial o artesanal.

Es posible que la mayor equivocación fue no identificar los cambios que ya se habían producido en la estructura del mercado de empleo. La creciente apertura de la economía uruguaya, la progresiva integración con Argentina y Brasil –países con los que en el primer quinquenio de los años noventa Uruguay formaría el MERCOSUR– y la sobrevaluación de la moneda uruguaya que se produjo en el período 1990-1995 –y que incrementaron los costos de producción internos– impulsaron el desmantelamiento de ciertos sectores industriales y la tecnificación acelerada de otros que, sobre la base de la alta incorporación de tecnología, promovieron un descenso de la ocupación manual en las industrias.

La composición de la población económicamente activa (PEA) de Uruguay fue a lo largo del siglo XX muy diferente a los promedios latinoamericanos. La temprana disminución de la ocupación en el sector ganadero hizo que Uruguay ostentara hacia los años ochenta apenas un 10% de su PEA en actividades agrícolas. Por su parte, la ocupación industrial –que llegó a tener una participación porcentual muy importante en los años cincuenta– registra un descenso permanente desde la apertura económica del país en la década del setenta, que se acelera con las políticas económicas antes indicadas, que conducen a que hacia fines de siglo la ocupación industrial se ubique en el entorno de 20% de la ocupación total. La temprana tercerización del mercado de empleo nacional se acentúa con el importante incremento de los servicios turísticos, de intermediación y financieros a partir de la década de 1980, con la consecuencia de que la ocupación total en servicios pasaría a situarse entre 60 y 70% de la población ocupada.

No cabe duda que la denominación “servicios” incluye dos niveles cualitativamente diferentes de calificación de la mano de obra. Por una parte están los servicios tradicionales, que incluyen los domésticos y los de atención personalizada, que en Uruguay no tuvieron –y menos aún hoy día– alta significación numérica, entre otras razones por el elevado nivel de salarios que percibe la mano de obra en la economía uruguaya en comparación al promedio latinoamericano. Por otra parte, existen servicios altamente calificados que utilizan mano de obra con elevado nivel educativo. Entre ellos se incluyen los servicios sociales, como salud, educación y cultura. Así también se incluyen los servicios de apoyo a la producción, entre los cuales se pueden citar: servicios de consultoría, publicidad y servicios técnicos. Por último, figuran los servicios financieros y comerciales, y los servicios de administración pública (con una notoria disminución de sus efectivos). Estos sectores de servicios más modernos ocupan aproximadamente la mitad de la PEA del país.

La consecuencia del análisis previo es que el mercado de empleo requería de la educación una formación general de todos los jóvenes con importante carga de conocimientos en lengua materna, lenguas extranjeras, pensamiento científico y matemático, y reconocimiento de la realidad social. Estos son los atributos que la economía moderna reclama de la mano de obra<sup>4</sup>.

A pesar de las evidencias anteriores, el viejo debate de los años cincuenta sobre cómo vincular la manualidad con el intelecto (retomado en los planes 1963 y 1976) continuó en la educación secundaria con la creación de unas asignaturas que en teoría complementarían la formación de los jóvenes, al incorporar la manualidad y la tecnología como contrapeso a lo presuntamente intelectual de la formación general. Se introdujo una asignatura denominada “Tecnología” que nunca pudo ser definida adecuadamente, que careció de libros y de equipamiento, y para la cual se contrataba a profesores provenientes de las más variadas formaciones. El plan de estudios dio gran importancia a una nueva área denominada “Actividades Planificadas Optativas” (APO), que apuntaba, mediante la flexibilización del currículo, a promover la innovación en la totalidad del “pensum” de la educación media, por lo cual quedaba abierta en múltiples posibilidades (asignaturas), elegidas en principio por los alumnos con la orientación de las autoridades del centro educativo. En los hechos, esta diversidad –que el sistema no estaba preparado para enfrentar– generó la contratación de personas ajenas a la docencia o fue la solución encontrada para reinsertar a quienes habían actuado durante el régimen del gobierno “de facto” (Plan 1976) en talleres de manualidades. En su mayoría, estos últimos docentes

---

4 Robert B. Reich. *The Work of Nations*. First Vintage Books Edition, New York, 1992.

provenían de la formación profesional inicial de la ex Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)<sup>5</sup>, por lo que no era infrecuente que sólo hubieran recibido educación primaria. Esta situación incrementó los efectos negativos del recorte del tiempo de aula y de la evaluación permisiva. Por otra parte, si bien el Plan 1986 enunciaba nuevamente la necesidad de reducir el número de asignaturas y del trabajo por áreas, en la vía de los hechos las áreas no pudieron concretarse y el número de asignaturas aumentó. Como resultado, se produjo un descenso notorio en la calidad de los aprendizajes y en el proceso de socialización.

De manera inversa, se registra un importante vacío en cuanto a la reformulación de la educación técnica. Las orientaciones de la llamada educación técnica seguían siendo las de mediados de siglo, y la situación tecnológica de la enseñanza se caracterizaba por la falta de actualización de equipamientos y por la vigencia de planes y programas de estudio de los años 50. Mientras tanto el país ya había agotado su ciclo de sustitución de importaciones y, por el contrario, desde los años 70 había iniciado un positivo ciclo de industrialización para la exportación que operaba con equipamientos modernos y en campos muy diferentes a aquéllos que habían sido dominantes en la etapa de sustitución de importaciones. Así, por ejemplo, había emergido una industria de elaboración de “tops” de lana con tecnología muy avanzada y estaba en camino el progresivo fortalecimiento de la industria de lácteos para la exportación mientras que en otros rubros el país comprobaba la presencia de una industria química con resultados muy llamativos.

Por otra parte, la informática pasó a ser el sostén de la acumulación de memoria histórica, de la modernización de las administraciones, y de la transformación de los procesos productivos, e incluso Uruguay comenzó a transformarse en exportador de programas y de mantenimiento informático.

A pesar de estos cambios la rama técnica de la educación media seguía haciendo más de lo mismo y, fundamentalmente, seguía formando obreros para trabajar en una industria semi-artesanal y para un mundo fabril ya superado, cuyos productos estaban siendo sustituidos por la producción en serie originada en la nueva tecnología de consolidada aplicación en los países desarrollados e incipiente en algunas industrias nacionales.

La educación técnica careció de equipamiento, de docentes y de ideas para plantear una estrategia de educación y calificación de la mano de obra para los nuevos escenarios ocupacionales, por lo que fue quedando fuera de la corriente transformadora, y de hecho habría de reorientar a sus egresados hacia ocupaciones muy marginales en cuanto a uso de tecnología e ingresos de los trabajadores.

### ***La reforma de la educación media a partir de 1996***

En el último quinquenio del siglo se produjo un importante cambio en la tendencia decreciente de la matrícula de educación secundaria. La población matriculada en el ciclo de educación secundaria público (7° a 12° años de estudio) se incrementa en 25%, y en números absolutos, con 208,587 registrados en el año 2000 para el total del ciclo secundario (cursos 7° a 12°), incorporó a razón de más

---

5 Antiguo nombre del actual Consejo de Educación Técnico Profesional, institución de la educación media, que se ocupa de la formación técnico profesional y de la cual dependen las escuelas técnicas en Uruguay.

de 8,000 estudiantes por año luego del estancamiento del período quinquenal anterior. En el caso específico del ciclo básico, impartido tanto en la educación secundaria como en la técnica, se parte de una matrícula en 1995 en la educación pública de 110,521 alumnos, llegando a un volumen de 129,854 en el año 2000.

La educación secundaria y la educación técnica tienen en común los primeros tres años o ciclo básico, que fuera declarado obligatorio por la ley de educación de 1973. Ese ciclo, que junto a los seis años de educación primaria y a los dos años de educación inicial, debería constituir la formación cultural y técnica indispensable para la participación en sociedades modernas sujetas a permanentes cambios, carecía de una definición.

Como se muestra en los cuadros 1, 2 y 3, luego de un quinquenio de estancamiento de las matrículas de la educación media, en el quinquenio reformista 1995-2000 el Ciclo Básico de Educación Media incrementó su matrícula en 18% mientras la educación secundaria y la técnica del ciclo medio superior (10° a 12° años) incrementaron en 32% el volumen de matriculados. Estos cambios son muy significativos en un país cuyo crecimiento demográfico anual está por debajo de 1%.

CUADRO 2 URUGUAY – EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE CICLO BÁSICO (7º, 8º Y 9º CURSOS) BAJO DEPENDENCIA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y DE EDUCACIÓN TÉCNICA PÚBLICAS. PERÍODO 1985-2000

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total país	101.931	110.733	110.521	114.030	115.374	118.306	122.324	129.854
Ed. secundaria	78.203	94.767	92.390	97.350	99.912	104.014	108.032	115.154
Educación técnica	23.728	15.966*	18.131	16.680	15.462	14.292	14.292	14.700
Total Montevideo	33.372	37.136	35.409	36.706	36.624	37.644	40.807	43.532
Ed. secundaria	**	**	**	**	**	**	38.477	41.343
Educación técnica							2.330	2.189
Resto del país	44.831	57.631	56.981	60.644	63.288	66.370	81.517	86.322
Ed. secundaria	**	**	**	**	**	**	69.555	73.811
Educación técnica							11.962	12.511

\* Corresponde a 1989

\*\* Sin información

CUADRO 3. URUGUAY – EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL BACHILLERATO DIVERSIFICADO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA (10º A 12º) Y DE BACHILLERATO TÉCNICO Y CIENTÍFICO DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL. PERÍODO 1985-2000

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total país	58.642	75.016	74.962	77.882	80.750	83.709	87.831	98.575
Educación secundaria	53.981	72.267	73.849	77.286	79.612	81.890	84.638	93.433
Ed. técnica y Bachillerato Tecnológico	4.661	2.749*	1.113	596	1.138	1.819	3.193	5.142
Distribución regional de ed. secundaria								
Montevideo	28.281	33.401	34.240	34.654	35.909	35.361	36.896	40.421
Resto del país	25.700	38.866	39.609	42.632	43.703	46.529	47.742	53.012
(Canelones)**	(4.371)	(7.580)	(8.755)	(9.315)	(9.779)	(10.454)	(11.074)	(12.292)

\* Corresponde a 1989

\*\* Esta subregión forma parte de “Resto del país”

CUADRO 4 URUGUAY – EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL PLAN 1996 DE CICLO BÁSICO (7º, 8º Y 9º) EN EDUCACIÓN SECUNDARIA Y EN EDUCACIÓN TÉCNICA PÚBLICAS

		Total	Ed. Secundaria	Ed. Técnica	
1996	Total	114.030	97.350	16.680	
	Planes	1986	111.833	95.581	16.252
		1996	2.197	1.769	428
1997	Total	115.374	99.912	15.462	
	Planes	1986	108.398	94.583	13.815
		1996	6.976	5.329	1.647
1998	Total	118.306	104.014	14.292	
	Planes	1986	100.738	90.965	9.773
		1996	17.568	13.049	4.519
1999	Total	122.324	108.032	14.292	
	Planes	1986	84.510	79.670	4.840
		1996	37.814	28.362	9.452
2000	Total	129.854	115.154	14.700	
	Planes	1986	69.138	66.949	2.189
		1996	60.716	48.205	12.511

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública, CODICEN, Gerencia de Planeamiento: Análisis de matrícula de educación técnico-profesional, 1981-1999.

Consejo de Educación Secundaria: Matrícula de liceos diurnos y nocturnos, Montevideo e interior – Año 2000

CUADRO 5. URUGUAY – EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA PÚBLICA POR GRADOS EN CICLO BÁSICO SEGÚN PLANES 1986 Y 1996

	1º			2º			3º		
	Total	P. 1986	P.1996	Total	P. 1986	P. 1996	Total	P. 1986	P.1996
<b>Año 1999</b>									
Ens. secundaria	40.872	17.704	23.168	35.140	27.795	7.345	32.020	28.707	3.313
Enseñanza técnica	6.188	---	6.168	4.673	2.186	2.487	3.431	2.654	777
<b>Año 2000</b>									
Ens. secundaria	43.465	18.224	25.241	36.956	20.883	16.073	34.733	27.842	6.891
Enseñanza técnica	5.992	48	5.992	4.955	25	4.930	3.753	1.700	2.053

Fuente: ANET – CODICEN, Gerencia de Planeamiento: Análisis de matrícula de educación secundaria y educación técnica públicas. (1970-2000) Cuaderno de estadística No. 7, Año 2000.

De forma paralela, la reforma educativa impulsó la incorporación de todos los niños de 4 y 5 años a la Educación Inicial y logró tasas de cobertura en el año 2000 del orden de 90% del tramo de edad indicado. Como se incrementó sensiblemente la cobertura educativa del tramo de 12-15 años, que registró un incremento en la incorporación y por encima de todo un descenso considerable en la tasa de deserción en virtud de las transformaciones logradas, Uruguay logró ingresar al Tercer Milenio con una educación común y virtualmente obligatoria de las edades 4 y 5 (Educación Inicial), de las edades

6-11 años ó 12, según el mes de nacimiento, (Educación Primaria) y de las edades 13 a 15 años, cuya población pasó a ser escolarizada con un Ciclo Básico social y pedagógicamente efectivo.

A partir de 1974 y a pesar de las múltiples declaraciones en contrario, se había seguido aplicando a esa nueva masa de estudiantes que accedían a la educación posprimaria, un plan de estudios que provenía del bachillerato preuniversitario de la primera mitad del siglo XX. En él se presentaban múltiples disciplinas con la expectativa de que el futuro universitario anticipara su preferencia intelectual (con el progresivo agravante de que, si bien reiteradamente se postulaba la necesidad de reducir el número de asignaturas, cada nuevo plan de estudios, en los hechos, lo aumentaba). Este sistema, en una época de educación de masas, con una generación de estudiantes que en su mayoría eran los primeros en sus familias en acceder a estos niveles educativos, con carencia de capital cultural familiar, promovía entre los adolescentes un bloqueo en cuanto a la comprensión del conocimiento que se transmitía. Mientras en la escuela primaria el maestro preparaba la síntesis del conocimiento, en la educación secundaria eran ellos, los estudiantes, los que tenían que elaborar la síntesis de los conocimientos que proporcionaban catorce profesores, lo cual, evidentemente, incidía en una temprana deserción.

La reforma que se introduce con el Plan 1996, contiene una serie de variables que se complementan para satisfacer las demandas del desarrollo de un adolescente y crear una sólida cultura juvenil. En forma paralela a la enseñanza de lenguas, ciencias y matemáticas,, el plan de estudios del ciclo básico dedica una de las jornadas semanales a la atención de las capacidades con mayor vinculación a la expresión, como son las artes visuales y la música, bajo la modalidad de taller, y reduce así la pesada formalidad del aprendizaje académico para estimular una mayor libertad en los modos de expresión juvenil. A pedido de los propios estudiantes, media jornada está dedicada al análisis de los problemas de la adolescencia, habiéndose considerado necesario crear un espacio de intercambio de opiniones y de preocupaciones sobre esa etapa crítica donde se enfrentan la esperanza y la angustia. Por último, tres veces por semana y en otros horarios, los alumnos concurren a gimnasia y deportes.

## **El tiempo educativo**

En primer término, con la reforma de 1996 el tiempo de educación diario se incrementa de 3 horas 10 minutos, a 5 horas y media, de lunes a sábado, totalizando más de 200 horas netas adicionales. Esto implicó transformar liceos de tres turnos en establecimientos de dos turnos, lo que ha demandado una importante inversión edilicia que aún no se ha completado (en el año 2000 recién se había logrado que casi 70% de la población que iniciaba los estudios medios disfrutara de mayor tiempo para permanecer en los centros de estudios).

El tiempo de permanencia de los adolescentes en los centros de estudio se desarrolla diariamente de 7:45 hrs. de la mañana a 13:30 hrs. del mediodía, mientras el turno vespertino cubre desde las 13:45 hrs. hasta las 19:30 hrs., siempre de lunes a sábado, inclusive. Como se ha dicho, los alumnos participan en horarios complementarios en clases de gimnasia durante dos horas semanales y en actividades deportivas durante una hora semanal, que en su mayoría se realizan en locales deportivos. En términos de horas reloj de permanencia en situación educativa el plan de ciclo básico de 1996 elevó la atención semanal a 37 horas, lo que es aproximadamente el horario total semanal de la educación "*Middle High School*" en Estados Unidos.

Uruguay tiene una tasa de actividad femenina de 15 años y más de 47%, la que debe compararse con 34% de Argentina, 36% de Chile, para mencionar países vecinos de Alto Desarrollo Humano, o con europeos, como Francia con 47%, Italia con 38% y España con 37%<sup>6</sup>, para comprender que la extensión horaria además de una relevancia pedagógica tiene una importante significación social. La mitad de los adolescentes no encuentran a sus madres en el hogar en horario laborable, por lo que, de carecer de espacios sociales alternativos, se veían obligados a permanecer en las calles, situación que fue sustituida por una alta atención educativa.

## El plan de estudios

En segundo término, el plan de estudios se integra con actividades cognitivas que, en los cinco días de la semana, se distribuyen entre seis asignaturas de dedicación horaria igual y que son: lengua nacional, lengua inglesa, lenguaje informático, matemática, ciencias de la naturaleza y ciencias sociales. Las tres primeras asignaturas tienden a reforzar los códigos de comunicación. La importancia asignada al lenguaje es crucial para el desarrollo de la inteligencia – ya que no hay pensamiento sin lenguaje – por lo que la reforma de 1996 le asignó a la enseñanza de la lengua nacional y de la literatura cinco horas semanales de clase en los cursos de 7º, 8º y 9º, incrementando la dedicación horaria con relación al plan 1986. Todo ello ha incidido en el notorio avance de los alumnos con relación al manejo del código escrito, registrado por las evaluaciones.

En cuanto al conocimiento de la lengua inglesa, se le asignó la mayor relevancia. Históricamente, Uruguay había enseñado francés como primera lengua extranjera y la opción por lengua inglesa, como primer idioma extranjero, significó un cambio importante en el proyecto de articulación del país con el resto del mundo, lo que fue robustecido por el plan 1996 con la asignación de igual número de clases a la lengua inglesa que a la nacional, en los cursos de 7º y 8º. Para asegurar un aprendizaje efectivo de esta lengua extranjera se adquirieron libros y cuadernos de práctica, editados en Gran Bretaña, que fueron distribuidos en forma gratuita a cada uno de los estudiantes.

El nuevo plan de estudios intenta promover la educación informática de toda la población. En el año 2001 se logró que todos los jóvenes que accedían al ciclo básico de educación media con el plan 1996 –que ya eran 70% de la generación que se incorporaba al 7º grado– recibieran durante dos años 5 horas semanales de cursos de informática, en una relación de 2 estudiantes por cada terminal de computación. En dichos cursos se privilegió el conocimiento del sistema operativo del computador y el aprendizaje de una serie de programas básicos como Word y Excel.

El objetivo de la incorporación de la informática fue lograr que todos los jóvenes –con independencia de su estatus social– comprendieran y logaran el desarrollo de habilidades de este instrumento crucial para el conocimiento, la comunicación y la comparación de alternativas de investigación o de gestión en diversas culturas y naciones.

Este objetivo adquiere un relieve especial si se considera que Uruguay, país con escasos 3 millones de habitantes, tiene desafíos muy considerables en un mundo globalizado, lo que implica hacer una apuesta a la alta calidad de los recursos humanos.

---

6 UNDP. *Human Development Report 2000*.

Los estudiantes no sólo aprenden informática, sino que el conocimiento de otro código incide también en el mejoramiento de su expresión escrita, como lo demostraron las evaluaciones anuales de conocimientos que se aplicaron desde 1996, realizando un seguimiento comparativo de estudiantes bajo el antiguo plan 1986 y bajo el nuevo plan 1996<sup>7</sup>.

Existe una historia universal del debate entre enseñanza por asignaturas y enseñanza por áreas con argumentos relevantes en ambas partes. El supuesto del debate es que los alumnos pertenecen a familias de clase media altamente educada, cuyos estudios posteriores los llevarán a la universidad, y que la función de la educación secundaria es constituir las bases que permitan el desarrollo del pensamiento científico en el nivel terciario superior.

La realidad social y pedagógica de Uruguay –y tal vez en mayor grado en los restantes países de América Latina– es muy diferente. En el año 1999, alrededor de 40% de las madres de los alumnos de educación pública en 3er. año de ciclo básico tiene como máximo nivel educativo 6 años de escuela primaria. En los hogares de los alumnos de 3er. año de ciclo básico en establecimientos públicos y privados, 11% no registraba la presencia de libros –de cualquier carácter-, 15% contaba con menos de cinco unidades, y otro 15% contaba entre cinco y diez unidades. En total más de 40% de los hogares registraba un acceso casi nulo al conocimiento recogido por los libros<sup>8</sup>.

En la educación primaria un solo maestro sintetiza y explica todos los conocimientos a los educandos. El niño, al pasar de primaria a secundaria cambiaba un educador por catorce. En el plan 1986, y en el área de ciencias en particular, tan sólo en el 1er. año el alumno recibía 3 horas de ciencias naturales, 2 de introducción a las ciencias físicas y 3 de iniciación tecnológica. El plan 1996 se propuso recuperar la dimensión pedagógica y social en la organización del currículo.

La enseñanza de las ciencias naturales tuvo como grandes ejes: integrar en un área los conocimientos de biología, física y química; promover, a partir de una base común en el 1er. año, un desagregamiento natural hacia ciencias biológicas de una parte y hacia ciencias físico-químicas de la otra en 2º y 3er. año; desarrollar la curiosidad científica de los adolescentes a partir del conocimiento de los seres vivos, de la diversidad y la unidad, y en especial del conocimiento del cuerpo humano.

El área de ciencias sociales se propone formar a los educandos en la comprensión del mundo en que vive. De acuerdo a la tradición educativa francesa de la primera mitad del siglo XX se enseñaban la geografía y la historia –el espacio y el tiempo– como dos disciplinas separadas. Por su parte, la historia tenía el carácter genético de las interpretaciones darwinianas y el etnocentrismo europeo, por lo que los programas se iniciaban con la Prehistoria y continuaban con las civilizaciones del Cercano Oriente, Grecia, Roma, la Edad Media, el Renacimiento, los Tiempos Modernos, y difícilmente llegaban a los escasos puntos asignados a la Sociedad Contemporánea.

---

7 CODICEN/ANEP. Estudio de seguimiento de la experiencia piloto Plan 1996. Resultados de la implementación en 1996. Documento VI. Montevideo, 1997.

Estudio de seguimiento de la experiencia piloto Plan 1996. Resultados de la implementación en 1997. Documento IX. Montevideo, 1998.

Estudio de seguimiento de la experiencia piloto Plan 1996. Resultados de la implementación en 1998. Documento X. Montevideo, 2000.

8 Datos procesados del “Censo Nacional de Aprendizajes 1999 en los Terceros Años de Ciclo Básico”, Programa MESyFOD, ANEP.

El nuevo plan de estudios en ciencias sociales integra los conocimientos de historia, geografía, economía y ciencias sociales, y dedica su primer curso a enseñar el mundo actual. Se consideran los fenómenos poblacionales, las diferencias culturales entre las distintas sociedades, el incremento permanente de las comunicaciones, los cambios tecnológicos y productivos, y el comercio internacional. Los alumnos entre sus tareas deben observar informativos televisivos y explicar los contenidos de las noticias.

En el segundo curso se enseña la historia y la multifacética organización social de las Américas. Se inicia con sus culturas originarias, se repasa el impacto del enfrentamiento de culturas, se observa la organización colonial, la revolución independentista, y las principales tendencias del período independiente para, finalmente, concentrarse en la “Gesta de la Independencia”, y en la formación de la sociedad uruguaya junto al conocimiento de la sociedad estadounidense contemporánea y la de los grandes países vecinos –Argentina y Brasil– con los que Uruguay integra el MERCOSUR. Para ampliar el conocimiento de éste, existe una asignatura específica que aborda la geografía del MERCOSUR.

El 3er. curso de ciencias sociales está dedicado al conocimiento de la estructura y la historia contemporánea de la sociedad uruguaya y, a pesar de las dificultades de enseñar la historia inmediata, prolonga el conocimiento hasta fines del siglo XX.

### **Profesores de establecimiento y comunidad educativa**

En tercer término, se modifica la forma de trabajo del profesor. En lugar de dispensar y dispersar su enseñanza en diversos liceos o escuelas técnicas y en diversos horarios, el docente es asignado a un establecimiento educativo y a un turno de 30 horas semanales, de las cuales 25 horas son para el dictado de clases y 5 horas para la corrección de tareas, la atención de alumnos y padres, y la coordinación de actividades con los restantes docentes.

En cuarto término, se integra el conjunto de docentes con la dirección del establecimiento, formando una comunidad académica que orienta el proceso de enseñanza y se hace responsable, colectivamente, de la suerte de sus alumnos no sólo como educandos sino también como personas.

### **Centros de Lenguas Extranjeras**

Siguiendo a los pequeños países de Europa Occidental –que junto a la lengua nacional desarrollan el conocimiento de una o más lenguas extranjeras– la política educativa se ha propuesto una formación en lenguas extranjeras para el mayor número de estudiantes. Para ello se ha creado un modelo particular, basado en los Centros de Lenguas Extranjeras. Éstos constituyen unidades educativas externas a los liceos y a las escuelas técnicas, de inscripción voluntaria, donde se enseñan los idiomas portugués, francés e italiano, y recientemente (aunque sólo en la capital por el momento), alemán. En el año 2000 funcionaban quince Centros de Lenguas –que atendían a más de 10% de la matrícula del ciclo básico– con la interesante característica de que aquellos que funcionan en los departamentos del interior del país, lo hacen a través de acuerdos de cooperación entre la Administración Nacional de Educación Pública y las Intendencias Municipales. El idioma portugués es elegido por alrededor de la mitad de los estudiantes, lo que es comprensible dada la integración con Brasil en el MERCOSUR y los procesos de intercambio culturales y ocupacionales cada vez más

frecuentes entre Uruguay y dicho país. El idioma francés es estudiado por una cuarta parte de los alumnos, que manifiestan su vocación por la fuente cultural del Uruguay, mientras que una proporción similar, atendiendo a los orígenes italianos de parte de la población, estudia la lengua peninsular.

## **Segundo ciclo de educación media**

En el segundo ciclo de educación media se inició un proceso de reforma, creando los bachilleratos tecnológicos. Estos constituyen modalidades educativas que pueden ser consideradas como de carácter terminal, como etapas previas hacia una mayor especialización de nivel intermedio, o también como formación equivalente a la secundaria general para el ingreso a la educación superior.

En el año 2000 se habían creado bachilleratos tecnológicos en: termodinámica, química industrial, mantenimiento informático, electrónica, técnicas de construcción, servicios turísticos, hotelería, administración y técnica agraria. En cada una de estas especializaciones, el plan de estudios dedica un tercio de su tiempo a la formación científica, un tercio a la formación tecnológica, y el tercio restante a la formación social y a la cultura general. Esta estrategia ha reclamado importantes inversiones para asegurar las calidades científicas y tecnológicas necesarias.

La nueva propuesta educativa ha promovido un alto interés entre los jóvenes estudiantes que, al término del ciclo básico de educación general, se presentan a los concursos de ingreso que seleccionan el acceso a los bachilleratos tecnológicos.

Las transformaciones antes señaladas no implican una renovación global de los bachilleratos. En etapas posteriores, el país tendrá que considerar la creación de bachilleratos centrados en idiomas extranjeros, en el uso de los medios informáticos, bachilleratos organizados en torno al fenómeno social de las comunicaciones, bachilleratos en ciencias sociales, entre otros. A la vez es necesario promover la reforma de los actuales bachilleratos humanístico, biológico y científico, que se originan en políticas de los años 60, y que finalizan con un 6º año de carácter preuniversitario, de dudosa validez en la actualidad (hoy la enseñanza superior requiere una buena formación científica y cultural y no la iniciación a los estudios universitarios). Además, sobre una población que finaliza la educación media y que representa casi 50% de la generación correspondiente, poco más de un tercio se interesa por la educación universitaria. Importantes contingentes de jóvenes se inclinan hacia una formación terminal más breve, y un volumen muy significativo (unos 7,500 estudiantes al año), aspira a realizar carreras docentes, que son impartidas en el ámbito de la propia Administración Nacional de Educación Pública.

## ***Profesionalización y jerarquización docente***

Hacia fines de siglo, la educación secundaria seguía considerando a sus profesores como lo hacía el sistema universitario en la primera mitad del siglo: especializados en una disciplina, con títulos académicos pertinentes, con remuneraciones que les habrían permitido dedicarse únicamente a la enseñanza y atender unas pocas horas de clases semanales. Si bien, con la expansión del sistema, las horas de clase tomadas por un docente comenzaron a estar distribuidas en liceos diferentes y distantes, no se percibió el obstáculo, pues la imagen idílica del desempeño docente persistía, suponiendo una persona con ingresos adicionales en el ejercicio de profesiones liberales, o integrante de una clase

media acomodada que permitiría, especialmente en el caso de las mujeres, dedicar horas de trabajo a la causa de la cultura.

La realidad era muy diferente y progresivamente se fue alejando de esa imagen. En la medida en que se masificaba la educación secundaria se reducían, en moneda constante, los ingresos salariales de los profesores. En 1951 una ley, llamada de “Escalafón Docente”, aseguró ingresos considerables, especialmente si se tiene en cuenta que la máxima carga horaria semanal prevista era de 21 horas de clase. Uruguay disfrutaba en aquella época de precios muy favorables en la canasta de sus bienes exportables, y aún el volumen de estudiantes de la enseñanza secundaria era muy reducido. A partir de esa fecha, y en particular a partir de los años 60, las remuneraciones docentes sufren importantes caídas en la medida en que se acentúa la crisis de inserción económica internacional de Uruguay, su estructura de edades envejece considerablemente –con el alto costo de un sistema previsional muy desarrollado– y la disputa distributiva termina en altas tasas de inflación que castigan por encima de todo a los trabajadores del Estado. Más aún, la enorme expansión de los servicios educativos –que adquieren una escala similar a la de un país desarrollado, en especial en la década de 1990– se había realizado sobre la base de reducir el costo salarial de la prestación de servicios educativos gratuitos, con altas tasas de cobertura, no sólo en la primaria sino también en una educación media que hacia fines del siglo alcanzará tasas de asistencia del orden de 70 a 80% en la edad de 15 a 16 años.

Resulta importante destacar el carácter público y no universitario de la formación docente en Uruguay, porque este rasgo lo distingue del conjunto de los países latinoamericanos, que en los últimos años transfirieron a la educación universitaria, tanto de carácter público como privado, la formación de maestros y profesores de enseñanza media. Para ambos niveles docentes hay que señalar, en primer término, que se está en presencia de una política nacional y de sistemas de formación uniforme que aseguran que los estándares de calidad sean aproximadamente los mismos en todos los institutos que tienen a su cargo la formación de docentes.

A lo anterior hay que agregar que la profesionalización del cuerpo docente de educación media fue un fenómeno tardío y poco eficiente desde el punto de vista cuantitativo. Uruguay mantuvo un comportamiento muy diferente en cuanto a profesionalización de los docentes, según se tratara de la educación primaria o de la educación secundaria.

Respecto a la formación profesional de los maestros, la misma forma parte de la estrategia global que el reformador de la escuela uruguaya, José Pedro Varela, presenta en el año 1875 como solución a los graves problemas nacionales en un país que vivía una constante guerra civil.

La voluntad de constituir una sociedad moderna, un estado eficiente y comportamientos de los individuos acordes con la economía capitalista, va a incidir en un poderoso proyecto educativo que asigna a la escuela la responsabilidad de construir la nación. El proyecto no es esencialmente diferente al de Domingo Faustino Sarmiento en la Argentina o al de Mauro Fernández en Costa Rica, reformadores del mismo período histórico que conocieron la construcción del importante sistema de educación pública que llevó a cabo Horace Mann en Massachussets, y que igualmente estaban informados de la gran reforma educativa de Jules Ferry en Francia.

En todos esos proyectos el papel de los maestros y de las maestras era crucial. Incluso puede decirse que el modelo del cuerpo docente era más próximo al de una orden religiosa que a la noción moderna de cuerpo de especialistas en la transmisión del conocimiento, pero una “orden” portadora de

la ciencia y de la cultura y, en el caso de Francia y Uruguay, trasmisora de una concepción laica de la educación.

Por tanto, una de las primeras acciones de la reforma educativa vareliana fue crear la carrera magisterial. Ya en 1885 se inauguraba un gran centro de formación de maestros en Montevideo, con internados de mujeres y de hombres, en lo que fue el comienzo de un proceso que se continúa a partir de los años 30 con la creación de institutos normales en todas las ciudades principales del país. Hace más de 60 años que desaparecieron de la educación uruguaya los maestros sin título.

La otra tradición en materia de formación de docentes es la que caracterizó a las universidades en el siglo XIX. Ellas no formaban a su cuerpo docente, sino que elegían a los profesionales y a los científicos más destacados en el ejercicio libre de sus carreras, o los seleccionaban por sus actividades en los centros estatales y privados que promovían la investigación científica. La “cualidad” para enseñar era un resultado de la notoriedad o de la fama del profesional en su campo de actividad. En ese tipo de universidad, no se planteaba la posibilidad de que existiera una formación o una capacitación de los docentes. Éstos eran personas muy distinguidas como para “someterlos” a una capacitación pedagógica, que podría ser percibida como de tinte “escolar”.

A esta segunda tradición respondió el modelo del profesorado de la educación secundaria, ya que ésta dependió administrativa e intelectualmente de la Universidad de la República hasta el año 1936. Recién en 1951, el Dr. Antonio Miguel Grompone –abogado, profesor de Filosofía del Derecho, iniciador de los estudios sociológicos en el país y creador de importantes libros sobre educación– logró, con adecuados respaldos políticos, la creación del primer instituto de formación de profesores para la educación secundaria.

La concepción del Instituto de Profesores “Artigas” (IPA) seguía un modelo próximo a *l'École Normale Supérieure de France*. La oferta de cupos de ingreso fue limitada a diez alumnos por especialización (matemática, historia, entre otras materias); los candidatos a ingreso debían ser bachilleres, y aprobar con las máximas calificaciones un concurso de ingreso constituido por una prueba sobre los conocimientos de la especialidad; otra, sobre el conocimiento de una lengua extranjera; y, en algunos casos, una tercera, sobre los conocimientos de disciplinas afines o relacionadas con la elegida. Por su parte, el plan de estudios, de cuatro años de duración, dedicaba la mitad del tiempo al área de conocimientos específicos, mientras que la otra mitad se distribuía entre formación en asignaturas técnico-pedagógicas (psicología, pedagogía, sociología, evaluación, por nombrar algunas), formación en didáctica, y práctica docente.

La rigurosa selección se oponía de frente a lo que era el sistema universitario de libre ingreso. El país carecía y carece de un examen final de educación secundaria del tipo “Bac” francés, y la universidad oficial –que tuvo el monopolio de la educación universitaria hasta el año 1983– se oponía a aplicar un examen de conocimientos para establecer quiénes adquirirían el derecho al ingreso. Lo paradójico de la situación es que la máxima selectividad se aplicó al nivel pos-secundario, que formaba para una carrera de menores ingresos a las clásicas de abogado o de médico pero que, en un país con fuerte tradición intelectual, logró la máxima jerarquía en términos de calidad del conocimiento.

Los objetivos primordiales no eran cubrir en cantidad la demanda de profesores de secundaria de un sistema en franca expansión cuantitativa, sino crear un cuerpo docente de elite para fijar de esta

forma el nivel de conocimientos al que se debía llegar en la educación secundaria. Debe decirse que se logró establecer en el país un perfil de profesor de educación secundaria muy próximo al que regía en la tradición de la Europa Occidental de la inmediata posguerra, pero que el proyecto no logró cambiar el nivel promedio de conocimientos de la educación secundaria. Los problemas se volvieron más complejos en la medida en que la educación secundaria pasó a cubrir el conjunto del país, y el carácter montevideano del IPA se volvió muy contradictorio con la extensión de la educación en los departamentos y ciudades de todo el territorio nacional.

El número de profesores que formaba por año el mencionado instituto al inicio fue de unos 60 (tomando el egreso de la primera generación en 1954), evolucionó hacia un promedio entre 100 y 120 egresados en la década de 1960 y, en la década siguiente, fue afectado de manera profunda por la crisis institucional del país, que se inició en 1973. En dicho período, la calidad académica, que ya venía siendo duramente afectada por la conflictividad política prevaleciente en Uruguay desde 1967 en adelante, registra una fuerte disminución como consecuencia de la eliminación de docentes por razones políticas y no académicas. A la vez, durante el gobierno “de facto” se intenta “homogeneizar” toda la formación docente, creando el plan 1976 que establece un “tronco común” (constituido por las mismas asignaturas didáctico-pedagógicas) para la formación de profesionales docentes tan diferenciados como son los maestros de primaria, los profesores de secundaria y los maestros de carreras técnicas. Este intento de igualar las diferentes carreras docentes lleva a concentrar la formación en un solo edificio, que fue designado “Instituto Nacional de Docencia” (INADO). En forma paralela se transfiere a los institutos normales de ciudades de provincia la formación de profesores para educación media, cuando se carecía de bibliotecas, de laboratorios y, fundamentalmente, de docentes para atender las diferentes formaciones específicas, la didáctica y la pedagogía de los docentes de educación media.

En el plano académico, este plan promovió la sustitución de docentes especializados (muchos de los cuales fueron separados de sus cargos por razones políticas), por docentes cuya única formación era para la atención de la niñez en el nivel de primaria, los cuales pasaron a guiar la didáctica, a desempeñarse en el dictado de asignaturas técnicas pedagógicas, y en algunos casos de asignaturas específicas, del plan para la formación de profesores de educación media. Durante este período también se elimina el tope de estudiantes admitidos cada año y el concurso de ingreso, que habían constituido la base de la selección académica del alumnado del Instituto de Profesores “Artigas”.

Restablecida la democracia en 1985, el Instituto de Profesores “Artigas” recuperó un ritmo de egresos del orden de 150 anuales, pero su calidad académica ya no fue la que rigió en sus comienzos históricos, y su capacidad de modernización cognitiva y programática en relación con los nuevos escenarios de la educación secundaria fue muy reducida. Dejó, así, de ser el centro de formación de elites de su concepción inicial, pero tampoco fue repensado, en relación a un papel acorde con las nuevas demandas, como institución formadora de todos los docentes necesarios para una educación secundaria en pleno proceso de masificación.

### ***La creación de los Centros Regionales de Profesores***

En el año 1995 se realizó el “Censo Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria”, que demostró las graves carencias de personal docente que tenía el sistema oficial de la Administración Nacional de Educación Pública. En la ciudad capital, sólo 50% de los docentes en ejercicio tenían título profesional habilitante; en los liceos de los departamentos del interior del país el porcentaje caía

a 20%. Para la comprensión de esas cifras, debe agregarse que la participación de la matrícula del interior del país en el total era, en dicho año, del orden de 65%, por lo que proyectadas las cifras de titulación en relación con los grupos donde ejercían los docentes titulados, el porcentaje de alumnos que recibía clases de profesores formados especialmente para la tarea decrecía a escaso 30% para el conjunto del país.

La carencia de profesores formados para la tarea pedagógica es uno de los factores fundamentales para la explicación de los bajos resultados de los alumnos a fines de la década de los 90, cuando se comienza una transformación integral del sistema educativo. Dada la masificación del cuerpo de alumnos, se había incorporado a la educación de nivel medio un nuevo grupo social que carecía de la cultura familiar para apoyar el proceso de adquisición de conocimientos. Basta pensar que casi 40% de las madres de los alumnos de la educación pública y privada matriculados en 6to. año en el año calendario 1996 –es decir, de aquellos niños que ingresarían en el año siguiente en la educación secundaria– tenía como nivel educativo más elevado el de la escuela primaria completa<sup>9</sup>.

Para el conjunto de la educación secundaria, en relación con la formación de los adolescentes, se puede decir que el país había realizado un importante esfuerzo en materia de coberturas educativas, con resultados muy débiles en cuanto a conocimientos adquiridos, siendo uno de los principales factores explicativos la carencia de personal docente formado de manera adecuada.

La respuesta elaborada por las autoridades educativas y en particular por el firmante, quien tuvo a su cargo el diseño del plan de estudios y de la organización académica de las instituciones denominadas “Centros Regionales de Profesores” (CERPs), consistió en radicar fuera de la capital un conjunto de seis centros educativos, ubicándolos en las siguientes regiones: norte (Rivera), litoral (Salto), este (Maldonado), sur (Atlántida), oeste (Colonia), y centro (Florida).

Dichos centros tienen una serie de características muy especiales. En primer término, son centros de dedicación exclusiva para estudiantes y profesores y el plan de estudios cubre 40 horas reloj semanales, lo que a lo largo de tres años de cursos establece un total de 4.500 horas de clase, un volumen muy superior al común de la educación terciaria.

En segundo término, los aspirantes deben aprobar un examen de ingreso demostrando dominio de la lengua nacional. Entre los admitidos se asignan becas de alojamiento, comida y transporte para quienes pertenecen a hogares de bajos ingresos y provienen de otras ciudades. Para quienes tienen el mismo estatus, pero residen en la ciudad sede del CERP, se les otorga beca de alimentación. El cupo de ingreso es limitado, siendo de hasta 40 estudiantes en las especialidades Ciencias Sociales y Ciencias de la Naturaleza y de 30 en las especialidades de Inglés, Lengua y Literatura, y Matemáticas<sup>10</sup>.

En tercer término, el cuerpo docente es seleccionado con sumo cuidado entre profesionales universitarios y titulados para la formación docente, quienes luego de aprobar un examen preliminar de reflexión, reciben clases durante un período de unos tres meses –en un solo periodo o en tiempos

---

9 Administración Nacional de Educación Pública, Proyecto MECAEP. *Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes en Educación Primaria en el Uruguay, 1995-1999*. Montevideo, abril del 2000.

10 Germán W. Rama. “¿Qué son los CERP?” en ANEP/CODICEN. *Centros Regionales de Profesores. Programas de 1er. año*. Montevideo, 1999.

fraccionados– antes de realizar el examen final que los habilita para el ejercicio de la docencia en los CERPs. Esos docentes –que reciben compensaciones especiales por su radicación en las ciudades del interior– deben dedicarse en forma exclusiva a la formación de los futuros profesores de enseñanza secundaria.

En cuarto término, debe mencionarse el clima muy especial de comunidad académica que se creó en dichos centros. Entre dos tercios y cuatro quintos de los estudiantes son alojados en hogares estudiantiles, y al término de sus jornadas de estudio conviven, desarrollando actividades expresivas y recreativas. Las ciudades en que estudian fluctúan entre 20,000 y 100,000 habitantes, y los CERPs constituyen los institutos de educación superior por excelencia. Por su parte, también dos tercios de los profesores provienen de otra parte y en su comunicación social el CERP ocupa un lugar central. En conjunto, se produjo una interacción cultural y personal muy especial: los estudiantes se sienten parte de una nueva comunidad, y los profesores, actores de un nuevo emprendimiento cultural.

En quinto término, la deserción es mínima (10% aproximadamente), y casi toda concentrada en el primer año. Esto refuerza la solidaridad entre los actores y garantiza la viabilidad económica del modelo. Si bien el costo anual por estudiante – incluida alimentación y gastos de alojamiento – es superior al del Instituto de Profesores “Artigas” de Montevideo, como éste tiene ingreso abierto y registra una elevada deserción, el costo por egresado de los CERPs es inferior al del IPA.

En sexto término, el plan de estudios aspira a formar al futuro profesor en distintas dimensiones. La primera es de carácter instrumental y se integra con idioma inglés e informática. Se trata de que cada profesor, incluso desde la más pequeña localidad urbana, pueda acceder vía Internet a fuentes de información y conocimientos, que son fundamentalmente internacionales. La segunda refiere a la especialización en el conocimiento de la disciplina o área de estudio. Normalmente, en cada uno de los tres grados hay dos asignaturas que totalizan 20 horas de clase a la semana y que, en algunas situaciones específicas, pueden ser tres (por ejemplo, para el primer año de la especialidad Ciencias de la Naturaleza, las asignaturas son: la naturaleza de la materia y sus transformaciones, unidad y diversidad de los sistemas vivos, y como asignatura auxiliar, matemática). La tercera, es que existe un área en ciencias de la educación común a todos los estudiantes, y que comprende en los dos primeros grados las siguientes asignaturas: sociología de la educación, teoría de la educación, investigación educativa, y economía de la educación (la carencia de profesores especializados impidió el dictado de esta última asignatura). En el tercer grado las asignaturas de carácter general pasan a ser “clínicas” que se dictan en el liceo o escuela técnica de práctica. Tomando el modelo de la formación de los médicos se establecen “clínicas” en donde se analizan casos de la práctica, que en los CERPs son: sicología de la adolescencia, e investigación y planificación de centros educativos. Por una parte se trata de estudiar los comportamientos adolescentes de los alumnos y las bases biológicas, psicológicas y sociales que los explican. Por otra parte, la investigación sobre aprendizajes y resultados educativos, junto al conocimiento sobre la gestión de un centro educativo, se desarrolla también como una “clínica” que trabaja con la información y los casos que provienen del liceo de práctica.

Por último, la cuarta dimensión es una innovadora propuesta de práctica docente. En la antigua tradición francesa de las escuelas normales para formación de maestros primarios, la práctica docente constituía un capítulo medular de la formación de los maestros y, normalmente, la primera tenía una escuela de aplicación anexa para imbuir a los futuros maestros y maestras de las prácticas y

del espíritu de la enseñanza<sup>11</sup>. Este modelo se transfirió a la formación de los profesores en las llamadas “Escuelas Normales Superiores”. Uruguay siguió esta línea en sus Institutos Normales y en la presencia de escuelas distinguidas en lo académico por ser las escuelas de práctica donde los futuros maestros, durante dos años, aplicaban media jornada a la práctica pedagógica. El Instituto de Profesores “Artigas” recogió esa tradición, pero la incluyó dentro del modelo de cátedra en el que el profesor tenía poca relación con la gestión del establecimiento y con los resultados académicos. El estudiante asiste un año como observador a la clase de un profesor, un segundo año como asistente dictando un número limitado de clases, y un tercer año como profesor a cargo de un grupo, en el que es supervisado por los profesores de didáctica.

En el caso de los CERPs se crean liceos o escuelas técnicas de práctica en los que casi la totalidad del cuerpo docente está formada por practicantes. En cada grupo actúan como profesores dos estudiantes en su año final de la carrera para asegurar que uno de ellos comente la clase del otro. En el liceo de práctica son designados profesores técnicamente preparados para actuar como tutores de los practicantes. Los tutores visitan, en promedio, una vez cada quince días las clases de cada practicante, y luego las comentan y realizan un análisis crítico. Cuando ninguno de los estudiantes que está a cargo de un grupo se siente en condiciones de dictar una clase, el profesor tutor asume la misma para que los practicantes aprendan cómo debe ser enfocado el tema y asumida la didáctica necesaria. Los practicantes, en sus horas libres en el transcurso de la media jornada en que deben permanecer en el liceo de práctica, asisten y participan en las “clínicas” y llevan a cabo investigaciones que comprenden desde la distribución de calificaciones según los profesores, hasta los problemas sociales y humanos que afectan a los estudiantes. También colaboran con el director del liceo de práctica en la gestión del establecimiento<sup>12</sup>.

Los CERPs constituyen instituciones en las que se desarrollan comunidades de docentes con carácter regional y una profunda intercomunicación social, que darán lugar a un nuevo tipo de profesorado cualitativamente distinto de la noción aislada del catedrático universitario.

En 1999 egresaron las primeras generaciones de profesores de los CERPs de Rivera y Salto; en el año 2000 se agregó el CERP de Maldonado; en el presente año se incorporarán las generaciones de egresados de Atlántida y Colonia, y el ciclo se complementará en el año 2002 con los egresos del CERP de Florida. De acuerdo a las inscripciones en 1er. año y a la tasa de deserción, se puede establecer que globalmente los seis CERPs estarán aportando desde el próximo año un volumen de 600 profesores titulados. La cifra debe compararse con la escasísima cifra de profesores titulados en las especialidades Ciencias de la Naturaleza, Ciencias Sociales, Matemática y Lengua y Literatura que, estando activos en el año 1995 en la educación oficial de las ciudades de provincia de Uruguay, contaban con título profesional habilitante. Ellos eran exactamente 970.

La segunda comparación a realizar es con los egresos del Instituto de Profesores “Artigas”. Por razones largas de explicar –que hemos obviado en este texto– la mencionada institución, a pesar de voluminosos ingresos anuales, por encima de 1000, sólo registra 14% cursando materias del 4º año –

---

11 Antoine Prost. *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*. Ed. Armand Colin, 1968.

D. Delhome, N. Gault, y J. Gonthier. *Les premières institutrices laïques*. Ed. Mercure de France, 1980.

12 Germán W. Rama. “Modalidades innovadoras en la práctica docente: la experiencia de los CERP” en ANEP/CODICEN *Centros Regionales de Profesores. Una apuesta al Uruguay del siglo XXI*. Montevideo, 1999.

último— cuatro años después. Ello explica que la graduación en el conjunto de las especialidades esté estabilizada en torno a una cifra de 160 a 180 egresados, sin que existan indicadores de mejoramiento de la eficiencia<sup>13</sup>.

La tercera observación es sobre el volumen de docentes que enseña en la educación secundaria – sin incluir al ciclo básico de la educación técnica – que era de 13,233 en el censo de 1995. En Montevideo el volumen de los titulados ascendía a 44% del total y en el resto del país, donde se atiende a dos tercios de los estudiantes, sólo 20% tenía título<sup>14</sup>. Hasta la creación de los CERPs, la graduación que realizaba el IPA era notoriamente insuficiente para proveer el reemplazo de las vacantes por jubilación o cambio de actividades de los docentes en ejercicio, por lo que se venía asistiendo a un proceso de progresiva descalificación profesional de los docentes. A la inversa, se puede asegurar que con el volumen que aportan los CERPs se irá profesionalizando la docencia de manera progresiva y cubriendo la ampliación de cargos por el incremento regular de la matrícula de estudiantes de secundaria.

Las reformas educativas llevadas a cabo no se agotan en sí mismas sino que su mayor virtud es la de promover un cambio en las mentalidades colectivas. Los niños que reciben educación inicial mejoran su capacidad verbal de manera ostensible y el programa confiere una base muy poderosa para reafirmar la equidad social como principio básico de la nación. Los adolescentes que participan de los nuevos centros educativos de enseñanza media no sólo reciben más conocimientos, sino que tienen mayor interacción con sus profesores y entre ellos, descubren la expresión colectiva y crean condiciones democráticas de vida comunitaria en los liceos. Los jóvenes estudiantes de los CERP se identifican con el proceso pedagógico y no sólo se piensan como historiadores o literatos, sino como profesores. Pero además se acostumbran a respetar el conocimiento y aprenden la importancia del respeto democrático a las diferencias de sexo, de condición social, de ideologías o de religiones.

### ***Eficiencia y mejoramiento de la calidad en la reforma educativa de 1996***

El proceso de reforma educativa se inició en 1996, pero se ha caracterizado por una implementación progresiva. Se requería de la construcción y equipamiento de nuevos locales para extender la jornada de clases; era necesario capacitar en forma masiva a los profesores en ejercicio; había que definir en cada uno de los tres primeros años la naturaleza de planes y programas, al ajustar el proyecto original a los resultados del año precedente; fue necesario ir licitando nuevos manuales de enseñanza para las asignaturas ciencias de la naturaleza, ciencias sociales, matemática, y lengua y literatura, con una cadencia técnica que demandó cinco años; se crearon por primera vez en la historia de la educación uruguaya guías curriculares elaboradas por destacados profesores, que incluyeron explicaciones acerca de los modos de programación de los diferentes cursos, sugerencias didácticas, entre otros.

En 1996 la reforma educativa se inició en once establecimientos en todo el país; al año siguiente fue ampliada a veintiséis establecimientos; la cifra asciende en 1998 a cincuenta y seis liceos

---

13 ANEP/MESyFOD. *Análisis de la generación 96 del Instituto de Profesores Artigas: seguimiento de una cohorte de estudiante (1996-1999)* Montevideo, mayo de 2000.

14 Banco Interamericano de Desarrollo. *Sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Washington, septiembre de 2000.

y escuelas técnicas; para 1999 se había pasado a ciento cuarenta y seis, y en el año 2001 están funcionando con el nuevo plan más de doscientos establecimientos de los casi cuatrocientos de que dispone el sistema educativo oficial. En cada establecimiento se inició la reforma con la generación que accedía al 7° año de estudios, por lo que durante un lapso de tres años convivieron en el mismo local de enseñanza antiguos con nuevos modelos pedagógicos. Este carácter progresivo fue muy eficiente para asegurar el entrenamiento de profesores y directivos, y suministrar los equipamientos necesarios, incluidas las salas de informática, pero obviamente establece la necesidad de un tiempo mayor para evaluar en lo académico los logros de la reforma.

Uno de los logros más destacados fue la reducción de la deserción. El sistema de enseñanza del ciclo básico estuvo organizado con el precedente de que la deserción era un fenómeno natural y resultado de que los estudiantes no tenían capacidades intelectuales para seguir los estudios, o carecían de medios económicos para privarse de la participación en el mercado laboral. Por lo normal, en liceos y escuelas técnicas se creaban diez grupos para 7° año, siete para 8° y cinco para 9°. Bajo el nuevo plan las tasas de deserción descendieron 40% en aquellos establecimientos que tenían en vigencia el nuevo plan de estudios en los años 1996 y 1997. En concreto, en el 7° grado –que es el del ingreso al ciclo básico– en la ciudad de Montevideo, en 1996, la tasa de deserción cae de 19.3% a 11.2%; y en 1997 aún se acentúa la tendencia, ya que la tasa se mantiene constante en los liceos del plan 1986 en 19.3%, mientras desciende a 7.2% en los liceos del plan 1996<sup>15</sup>. La deserción (muchas veces motivada por el fallo de la asamblea de docentes del grupo en relación a las inasistencias o al escaso rendimiento que, según el período de realización de dichas asambleas, anticipaba o determinaba la pérdida del curso) se vio paulatinamente incrementada en la medida en que, durante los diez años de aplicación del plan 1986, se fueron aumentando las exigencias de aprobación de los cursos, mayor exigencia que entró en conflicto con un plan de estudios de catorce asignaturas y mínimo horario semanal de clases efectivas.

La tasa de repetición –con guarismos increíblemente elevados, que eran aceptados como normales por los distintos actores del sistema educativo y del sistema político y social nacional– que en los liceos del plan 1986 se ubicaba en promedio en 30% en los tres grados de 7° a 9°, se vio reducida en los liceos del plan 1996 a 20% en 7° grado, 15% en 8° y 10% en 9°<sup>16</sup>.

Los cambios en ambas dimensiones tuvieron un efecto en particular importante en los estudiantes provenientes de hogares de bajos ingresos y escaso nivel educativo. Sin que existiera un discurso explícito, todos los actores sociales suponían que eran necesarias dos generaciones para que se crearan las condiciones culturales familiares de base que habilitara en los próximos educandos la capacidad de aprender en ese sistema educativo. La reforma educativa demostró que era posible promover un ascenso cognitivo de los sectores populares y de los alumnos que, perteneciendo a familias con indicadores más favorables, tenían menor aprestamiento específico. El problema no radicaba en los alumnos, sino en el modelo de enseñanza.

Respecto a qué es lo que aprenden los estudiantes en el ciclo básico en relación con los dos códigos fundamentales de pensamiento, como son la lengua nacional y la matemática, la Comisión

---

15 ANEP/CODICEN/MESyFOD. *El Plan 1996 en el Ciclo Básico. Una análisis de los indicadores de resultados educativos*. Montevideo, 1999.

16 Idem.

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su Oficina en Montevideo, realizó una larga serie de investigaciones que comenzaron con el informe “Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay” y finalizaron con el estudio “Los Bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan”<sup>17</sup>. En el intermedio se realizó un estudio específico sobre el ciclo básico – en acuerdo con las autoridades nacionales– que incluyó pruebas de evaluación de conocimientos, un censo de profesores en 1990, y una encuesta socio-cultural a las familias<sup>18</sup>. Los resultados demostraron no sólo niveles de aprendizaje bajos, no sólo una asociación muy consistente con el origen sociocultural de los estudiantes, sino –lo que era más grave– un fenómeno de “desaprendizaje” en relación con los niveles de conocimiento que habían sido evaluados tres años antes en los sextos grados de las escuelas primarias.

Ante este escenario, era de suma importancia saber de lo aprendido por los alumnos al término del ciclo básico. En el año 1999, la autoridad educativa nacional, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, aplicó *tests* universales a los estudiantes que finalizaban el 9º grado de estudios. A partir de los datos censales resultantes, un estudio realizado en base a técnicas de análisis multivariado, demostró que los estudiantes del 9º grado, que habían cursado el plan 1996, obtenían mejores resultados en los *tests* de aprendizaje de matemática y de idioma español que los estudiantes de igual condición socioeconómica –en especial de similar educación formal de la madre– que habían realizado sus estudios bajo el plan 1986. Es de señalar que, en el transcurso de los tres grados del plan 1986, el porcentaje de desertores con relación a la matrícula inicial es mucho más elevado que el que se registra en el plan 1996. Como en este hay menos desertores, entre los matriculados en 9º grado hay un número mayor de estudiantes de origen sociocultural más bajo, que son los que por lo general desertan antes de llegar a dicho grado en el plan 1986. Al ser pedagógicamente más efectivo, el plan 1996 promueve hasta el último año del ciclo obligatorio a un mayor volumen de jóvenes entre los que figuran los de menor estatus sociocultural, y que antes registraban menores logros académicos. La comparación entre las dos poblaciones está deformada por la mayor retención que se produce por las medidas pedagógicas del plan 1996<sup>19</sup>.

La reforma del ciclo básico de la educación secundaria en Uruguay se encuentra aún en proceso. Con un nuevo préstamo del BID se lograrán ejecutar las inversiones necesarias para incorporar a todos los actuales y futuros estudiantes al nuevo plan. De forma paralela se había iniciado una modificación del ciclo superior de la educación media al crear bachilleratos tecnológicos avanzados en el campo de la educación técnica. Uruguay iniciará a partir del año 2002 un proceso de consulta para definir estrategias de cambio para el segundo ciclo de la educación secundaria, lo que complementará la reforma iniciada en los bachilleratos tecnológicos. Un proceso de reforma educativa es, por naturaleza, continuo y de implementación progresiva.

---

17 Germán W. Rama et.al. *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*. CEPAL, Montevideo, 1990; *Los Bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan*. CEPAL, Montevideo, 1994.

18 Germán W. Rama et.al. *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* CEPAL, Montevideo, junio de 1992.

19 Mariela Buonomo. *What have we learned after three years of reform in Uruguay's Middle Education?* Research Practicum in Education, Social and Family Policy, Georgetown Public Policy Institute, 2001.