

**La educación en Uruguay:
desafíos, líneas de acción y
propuestas de mejora para
el quinquenio 2015-2020**

Montevideo, Octubre de 2015

Índice

1. Resumen.....	p. 3
2. Introducción.....	p. 3
3. La Economía y la Sociedad del Conocimiento del siglo XXI.....	p. 4
4. Principales desafíos de la educación en el Uruguay.....	p. 7
4. 1. Estructura curricular.....	p. 7
4. 2. Prácticas de evaluación en las aulas.....	p. 9
4. 3. Las instituciones educativas y los adolescentes.....	p. 10
4. 4. Los docentes: formación, desempeño e incentivos.....	p. 11
4. 5. Dirección y gestión de la educación secundaria.....	p. 14
4. 6. Inversión en educación.....	p. 15
4. 7. Calidad de los aprendizajes.....	p. 24
4. 8. Desafíos en materia de retención.....	p. 28
5. Consideraciones respecto al estado actual de la educación en Uruguay	p. 31
6. Tasas de Retorno de la educación en el Uruguay.....	p. 31
7. Apuntes sobre la Productividad Total de los Factores y la educación en el Uruguay de hoy.....	p. 32
8. Presupuesto educativo 2015-2020.....	p. 34
9. Líneas de acción del gobierno para el período 2015-2020.....	p. 40
10. Fuerzas Impulsoras vs. Fuerzas Restrictivas del cambio educativo..	p. 43
11. Una propuesta de mejora: ¿qué dicen los expertos nacionales? y ¿qué pasa en el mundo?.....	p. 44
11. 1. La opinión experta	p. 44
11. 2. ¿Qué pasa en el mundo?	p. 46
12. Conclusiones.....	p. 48
13. Bibliografía.....	p. 51

La educación en el Uruguay: desafíos, líneas de acción y propuestas de mejora para el quinquenio 2015-2020

1. Resumen

El presente ensayo persigue varios objetivos, entre los cuales figuran: resaltar la importancia de la educación, en un mundo regido por la economía del conocimiento; hacer un diagnóstico de cuáles son, actualmente, los principales desafíos que enfrenta la educación en el Uruguay; analizar el contenido del próximo presupuesto quinquenal 2015-2020 en materia educativa, para luego realizar un análisis de las principales líneas de acción a implementar, por parte del gobierno; finalmente, concluir con el desarrollo de una propuesta de mejora de la educación uruguaya. Todo esto, a través del análisis de conceptos teóricos centrales confrontados con la realidad, que se presenta como resultado de la realización de una investigación intensiva, consultando a distintos referentes -a nivel académico- en materia educativa, en Uruguay.

2. Introducción

Según una encuesta realizada por el Instituto Factum¹ durante el año 2012, la educación es uno de los temas que más preocupa a los uruguayos; en la última elección nacional fue uno de los temas recurrentes en el debate político y una de las promesas de campaña, del gobierno actual, fue asignar un 6% del PBI al sistema de educación de gestión pública. Estos datos, sirven para darnos una idea respecto a la importancia que está adquiriendo la educación en la discusión pública; no obstante, el actual debate educativo está plagado de discusiones sin fundamento, argumentos de validez dudosa, y en materia de accionar político, según nuestro criterio, existe un afán de diagnóstico desproporcionado, que desplaza la necesidad de centrarse en propuestas concretas y aplicables, que redunden en una mejora real de la educación en

¹ Disponible en: <http://www.factum.edu.uy/node/862>

nuestro país. De nuestra labor de investigación, se evidencia que los principales problemas son ampliamente conocidos; sin embargo, los resultados en las evaluaciones internacionales empeoran día a día, los índices de repetición y deserción del sistema educativo son muy elevados, y la distancia en el nivel de calidad, con respecto a nuestros vecinos, de la cual nos “ufanamos”, a lo largo de buena parte de nuestra historia, se ha reducido significativamente.

Esto sucede debido a la “parálisis” que existe actualmente, a la hora de introducir cambios sustantivos en la educación; hace años que no hacemos más que hablar de la “gran reforma educativa”, pendiente casi que a perpetuidad en la agenda de los diferentes gobiernos “de turno”. Mientras tanto, el mundo avanza hacia una economía y una sociedad del conocimiento, por lo que, si las cosas siguen como están, parafraseando a Galeano², vamos a entrar al mundo, pero por la puerta de servicio.

3. La economía y la sociedad del conocimiento del siglo XXI

Según Peter Drucker (1993, pp.13-14), tras el final de la Segunda Guerra Mundial, tiene lugar el surgimiento de un nuevo tipo de sociedad, una “sociedad pos capitalista”; la caída de la ideología marxista y la debacle del comunismo en el mundo en la década de los noventa, no hizo más que confirmar esta predicción. Esta nueva sociedad, naturalmente, seguirá funcionando regida por el sistema de libre mercado y las demás instituciones características del capitalismo; este sistema, como tal, va a experimentar cambios drásticos, por lo cual hay matices que merecen ser destacados. En este sentido, el principal cambio que se puede observar en nuestros tiempos, es la paulatina e inevitable consolidación de un nuevo recurso económico básico: el saber.

La tierra, los recursos naturales, el capital, la mano de obra en su versión clásica, ya no serán los factores de producción determinantes en la creación de riqueza; este hecho, supone un desafío importante para la teoría económica, que ahora deberá ocuparse más de términos como productividad e innovación. El empresario innovador, motor y protagonista del avance capitalista, convive ahora con el “trabajador del saber”, que además es propietario del “medio de

² Cfr.: <http://nuestraamerica.info/article/salvavidas-de-plomo/>

producción”, que es en este caso, el conocimiento. La sociedad del futuro próximo, estará organizada de una manera totalmente diferente: las clases sociales que vemos en la actualidad, darán paso finalmente a una sociedad dividida entre trabajadores del conocimiento, creadores de valor a través de la generación de conocimiento y los trabajadores de servicios, que serán la mayoría, encargados de la gestión de dicho conocimiento. La información se convierte, en consecuencia, en el recurso más valioso de la actualidad, en torno al cual gira toda la actividad económica.

Términos nuevos como TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación), productividad e innovación, se incorporan masivamente a las actividades económicas, principalmente en los países desarrollados. Un aspecto ineludible a considerar entonces es: ¿Qué valor tiene la educación en la sociedad del conocimiento? En la actualidad, la importancia del capital humano y su formación, ocupan un lugar central en la literatura económica y organizacional; es decir, el desarrollo de un país está íntimamente ligado con la producción de conocimiento e innovación, y esto se logra, solamente, si se ha formado capital humano que investigue y desarrolle conocimiento en ciencias, tecnologías y aplicaciones en nuevos productos. Resta entonces, definir qué es el capital humano; Acemoglu, lo define: *“como todo stock de conocimiento o características del trabajador, innato o adquirido, que contribuya a su propia productividad”*³.

En un estudio sobre educación y crecimiento económico, los economistas Marco E. Terrones y César Calderón (1993: p. 25), enumeran una serie de argumentos por los cuales la educación, con la subsecuente formación de capital humano, influyen en el crecimiento económico, entre los cuales destacan:

- Aumento de la capacidad productiva del individuo, producto de la mejora en su aptitud para aprender y recabar información.
- Aumento de la capacidad creativa del individuo, que redundará en innovación.
- Mejora la capacidad de lectura y cálculo, lo cual fomenta la racionalidad económica y la asignación eficiente de los recursos.

³ ACEMOGLU, D. y AUTOR, D. (2011). *Lectures in labor economics*. Manuscrito, MIT. p. 3.

- El mayor stock de capital humano atrae otros factores productivos y aumenta la productividad.
- Genera externalidades positivas, porque una sociedad con altos niveles educativos produce, inevitablemente, individuos más productivos.

Una de las innovaciones más importantes, en lo referente al reconocimiento de la importancia del capital humano en el desarrollo de los países, fue realizada por parte de los economistas Mankiw, Romer y Weil (1992) que incluyeron el capital humano en el Modelo de Crecimiento de Solow. En dicho modelo, la relación entre capital humano y crecimiento económico se expresa, según Barro, en los siguientes términos: *“Dado un valor inicial del PBI per cápita, la tasa de crecimiento subsecuente de un país está positivamente relacionada con el capital humano inicial. A la vez, dado un capital humano inicial, el crecimiento subsecuente está negativamente relacionado con el nivel inicial del PBI per cápita”*⁴.

Sin embargo, es importante resaltar el siguiente aspecto: el reconocimiento de la importancia del capital humano por parte de la academia, es condición necesaria pero no suficiente; si lo que se quiere es transformar la educación en nuestro país y alinearla en torno a la formación de capital humano, para poder insertarnos efectivamente en la economía mundial, en las grandes cadenas globales de valor, de las cuales estamos, actualmente, al margen y a futuro potencialmente excluidos, es necesario un accionar sostenido y coordinado por parte de las autoridades gubernamentales, que nos ayude a salir de esta situación crítica.

El propósito de este apartado es, poner de relieve cuál es el mundo y la economía que “se viene”; ningún país se desarrolla en forma aislada, la globalización actual es la prueba más fehaciente de esto. Y, la educación es un mecanismo imprescindible de inserción internacional, a nivel económico, comercial y productivo.

⁴ BARRO, Robert J. (1991). “Economic growth in a cross section of countries.” En: *Journal of Economics*, Vol. 1, CVI, N° 2, p. 409.

4. Principales desafíos de la educación en el Uruguay

Actualmente, en nuestro país, existen dos grandes limitantes del crecimiento económico y el desarrollo; por un lado, la falta de capital físico: carreteras, puertos, infraestructura en general, en la que Uruguay está rezagado; y por el otro, deficiencias en lo que refiere a la formación de capital humano. La manifestación más clara de esta carencia, ocurrió durante el año 2013, cuando Google⁵, que planeaba instalarse en Uruguay, descartó esa posibilidad, argumentando la carencia de mano de obra calificada. La causa fundamental de estos inconvenientes radica, naturalmente, en los problemas que presenta el sistema educativo uruguayo. El estudio más reciente, referido a los principales desafíos de nuestro país, en materia educativa, es el “*Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*” (INEEd: 2014); el él, se plantea cuáles son los retos más importantes a superar, entre los cuales figuran, en primer lugar, aspectos relacionados a la actual estructura curricular, seguido de las prácticas de evaluación en las aulas, el vínculo entre las instituciones educativas y los adolescentes, las condiciones de ejercicio de la profesión docente, la gestión de la educación secundaria, y finalmente, la inversión en educación. Más allá de la concordancia con estos retos, nuestro trabajo de investigación añade también, problemas vinculados a la calidad de los aprendizajes y a la retención de los alumnos en el sistema educativo.

A continuación nos dedicaremos a un estudio más pormenorizado de cada uno de estos desafíos, examinando los documentos más recientes, a la vez que incorporamos también estudios y entrevistas a expertos y referentes nacionales, en materia educativa.

4. 1. Estructura curricular

Según el último informe del INEEEd (2014: p.152 y ss.), en materia de estructuras curriculares, el Uruguay tiene ya una larga trayectoria en lo que refiere a modificaciones y reestructuras de planes de estudio, en todos sus niveles de enseñanza. Actualmente, introducir modificaciones requiere

⁵ Disponible en: <http://www.espectador.com/sociedad/276832/por-que-google-no-se-instalo-en-uruguay>

necesariamente que las políticas a aplicar apunten al cumplimiento de tres grandes desafíos. En primer lugar, es esencial universalizar la educación básica obligatoria, y una forma de contribuir a este objetivo es homogeneizando la estructura curricular, disminuyendo el número de asignaturas; la eliminación de las unidades integradas, le quitó “gradualidad” a la evolución del estudiante, y aumentó los requisitos de “cursado simultáneo” para los alumnos. Debido a esto, el tránsito de la educación primaria a la educación media, se hace más difícil para el alumno promedio, a tal punto que, en el año 2013, según un editorial del diario el País⁶, un 33% de los alumnos reprobó el primer año del Ciclo Básico. Esta dificultad en el tránsito de la educación primaria al nivel básico de secundaria, es un problema crónico de la educación uruguaya; no obstante, hasta hoy, ninguna administración ha podido abordar exitosamente el problema.

Segundo, es impostergable la necesidad de incrementar la coordinación y la comunicación entre los diferentes organismos, que tienen a cargo de la gestión educativa; es necesario descartar la concepción de primaria y secundaria como compartimentos estancos, sin relación entre ambos, con estructuras y prácticas pedagógicas diferentes, porque la formación del alumno debe ser pensada de forma integral, y es vital que, mediante un trabajo conjunto, se creen las condiciones necesarias de gradualidad y “navegabilidad”. Finalmente, es imposible pensar una reforma seria del sistema educativo, en nuestro país, si persiste el “divorcio” actual entre docentes, autoridades gubernamentales, directivos y la sociedad uruguaya en general. Es evidente que se requieren cambios sustanciales en materia de políticas y metas a alcanzar, y que es necesaria la formulación de un currículo que defina objetivos, fije estándares de cumplimiento, y establezca criterios claros de promoción, y defina claramente el rol que deben de jugar los actores relevantes, sin dejar de considerar la función que cumplen los actores secundarios (familias y sociedad).

⁶ Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/repeticion-ciclo-basico-se-mantiene.html>

4. 2. Prácticas de evaluación en las aulas

Siguiendo la línea del informe del INEEEd (2014: p.170 y ss.), en lo que refiere al tránsito educativo de los alumnos, existe un consenso generalizado de que la época más traumática para los mismos, es el pasaje de la educación primaria a la secundaria media. Se pasa de tener clases con un maestro (a veces dos) a una docena de docentes diferentes; a su vez, los criterios de asistencia a clase, la metodología de las calificaciones y el sistema de promoción cambian sustancialmente. A estos factores críticos se le agrega otro: las prácticas de evaluación se modifican, debido a que un estudiante de primer año de ciclo básico se enfrenta, sin ninguna preparación, a un sistema de calificaciones que toma en cuenta, tareas domiciliarias, intervención en clase, pruebas escritas de carácter usualmente mensual y semestral, en contraposición a la calificación global que recibía durante su trayecto en la educación primaria.

Queda patente entonces una pronunciada discontinuidad, en el proceso de aprendizaje del alumno, y la gradualidad necesaria, a la que hacíamos referencia en párrafos anteriores, no existe lo que se refleja en el desempeño académico del alumno. Las evaluaciones son, evidentemente, el mecanismo que más condiciona la adaptación del alumno al cambio y su pasaje de grado; el rediseño de las mismas es por tanto un desafío mayúsculo para la educación uruguaya. Se requiere continuidad en los modos de evaluar y calificar, adecuados y adaptados a la evolución desde la escuela al ciclo básico; esto implica, a su vez, que maestros y profesores deban coordinar y cooperar entre sí a la hora de establecer pautas de evaluación y calificación conjuntas, incorporando además el seguimiento de la trayectoria y el desempeño de los alumnos desde la educación primaria. De esta forma, el nivel primario no terminaría con un “simple” pase al nivel secundario, como señal de la desvinculación del estudiante al finalizar el ciclo, sino con un currículum vitae escolar, que permitiría a los profesores “conocer” y “dar continuidad” al proceso educativo.

4. 3. Las instituciones educativas y los adolescentes

Lo primero que debemos considerar, en lo que concierne al vínculo de los adolescentes con las instituciones educativas, es la importancia sustantiva que las mismas tienen en la vida de los mismos, teniendo en cuenta que constituyen, después de la familia, el entorno de socialización más importante, previo al inicio de su vida laboral. Uno de los desafíos más importantes es el actual deterioro del clima institucional y de convivencia, en muchos centros educativos, donde prolifera la violencia, junto con diversas formas de adicciones y otros problemas que contribuyen, negativamente, a la formación de los estudiantes. Es necesario potenciar el hecho de que, según diversos estudios, los adolescentes conciben los centros educativos, en primer lugar, como centros de encuentro, y que evalúan positivamente aquellos aprendizajes que les permiten vincularse con otros (INEEd: 2014: p.192). No obstante, los docentes, en la actualidad, se muestran incapaces de encauzar esta potencialidad en aras de fomentar una formación integral, con énfasis en valores como el respeto y el compañerismo.

En lo que respecta a su relación con los docentes y su capacidad de aprender los conocimientos que estos les transmiten, los factores más influyentes están vinculados con las características personales propias del docente: su predisposición a enseñar y explicar los conocimientos en forma entendible las veces que sea necesario; el trato justo e igualitario; y, su predisposición a no abusar de su posición de poder.

Es interesante también ver cómo los adolescentes experimentan su desvinculación del centro educativo: para ellos, esta situación es percibida como provisoria, netamente circunstancial y con posible solución a corto plazo. Lamentablemente, esto no siempre es así y la desvinculación resulta permanente, por lo que Uruguay tiene alta tasa de deserción y una baja tasa de finalización del Ciclo Básico de Enseñanza Media.⁷

⁷ Los egresos de enseñanza media básica se mantienen próximos al 70 %. Cfr.: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/universalizacion-egreso-ensenanza-media-basica-duplicacion-media-superior-netto-anep>

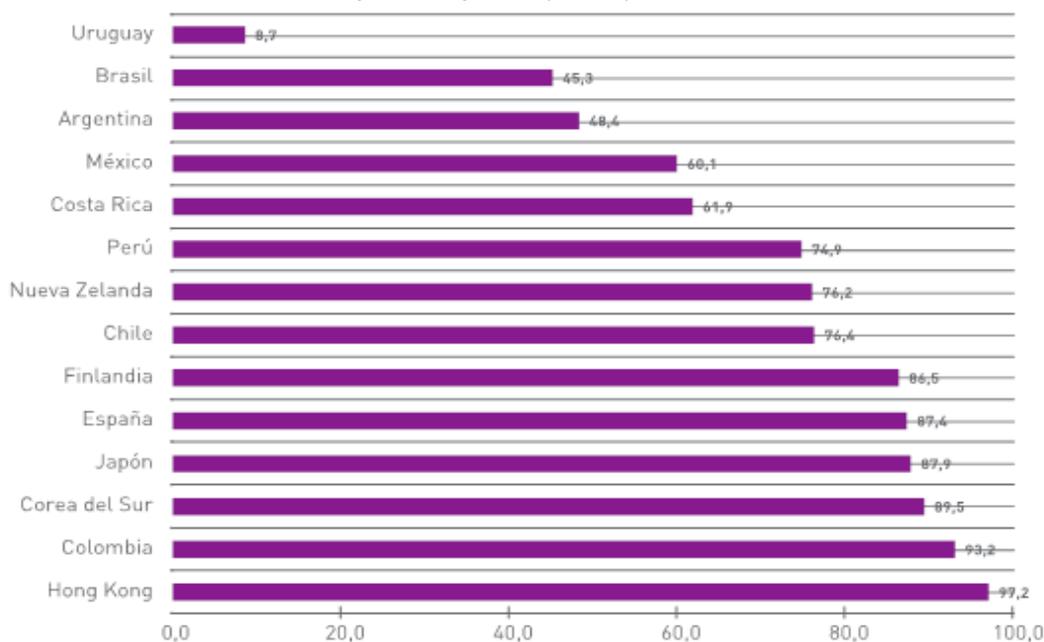
4. 4. Los docentes: formación, desempeño e incentivos

La perspectiva de un cambio educativo a largo plazo, en nuestro país, es impensable si primero no se modifican las condiciones de formación y de ejercicio de la profesión docente, es decir, sin docentes de calidad es imposible una educación de calidad. La profesionalización de los docentes se ha elevado sustancialmente en los últimos años, con un aumento considerable del porcentaje de docentes titulados, sobre el total de docentes en ejercicio. En lo que refiere a la inserción laboral, la misma es aceptable, porque –básicamente- es de pleno empleo, a tal punto que actualmente egresan menos docentes de los necesarios; esto muestra el lado negativo de la profesión docente y se encuentra ligado –esencialmente- a la baja remuneración de los docentes, en Uruguay, junto con la escasa valoración social de su profesión.

Además, la tasa de deserción de la carrera docente es muy alta; prácticamente, 4 de cada 10 aspirantes, que ingresan a los institutos de formación docente, abandona en el primer año, lo cual debería inducirnos a modificar o al menos replantearnos, los diseños y las estructuras curriculares de las carreras docentes.

Otro de los problemas importantes que tiene nuestro sistema educativo, es la incapacidad de crear cargos para profesores secundarios de tiempo completo, que enseñen en un solo establecimiento, en un régimen de dedicación total; a esta estructura se le ha denominado “régimen de profesor-cargo”, pero se enfrenta al obstáculo (importante) del sistema de elección de horas docentes, que permite elegir con absoluta libertad dónde y cuánto tiempo trabajan (según un sistema preferencial basado en el grado docente), privilegio que no tiene ningún otro funcionario público. El siguiente grafico ilustra, en términos comparativos nuestra situación actual, donde se puede apreciar que menos de un 10% de los docentes se desempeña en un régimen de tiempo completo.

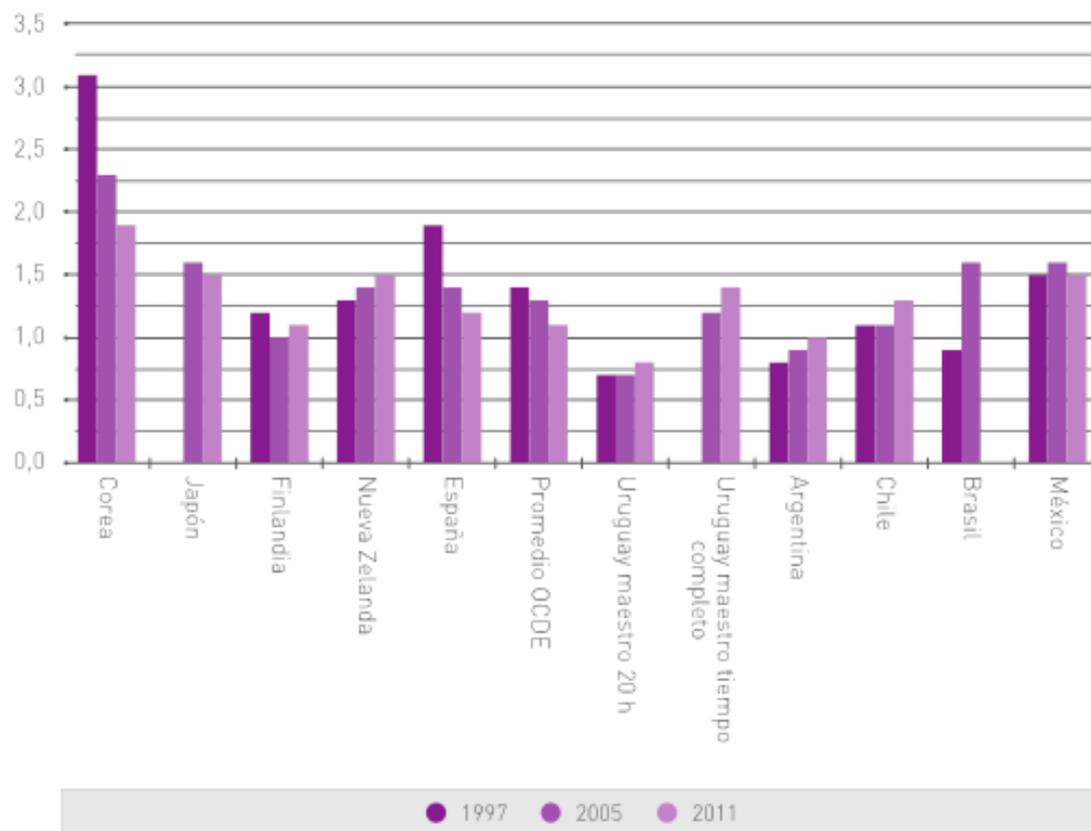
Gráfico 1: Docentes de tiempo completo (en %). Países seleccionados 2012



Fuente: *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*

En lo que refiere a los salarios, todas las estadísticas indican que el mismo ha aumentado, particularmente el de los docentes de la enseñanza de gestión pública, más que la media del resto de los trabajadores; el problema es que se parte de un piso salarial diferente. Dicho de otro modo, por más que los salarios docentes hayan aumentado en mayor proporción, los demás trabajadores, pueden ostentar una remuneración superior, sin mencionar que si se compara a nivel de cada sector de actividad, se revela que en muchos de estos, los aumentos han sido ampliamente superiores a los obtenidos por los docentes, más allá de que buena parte de los trabajadores de nuestro país posee escasa formación, en comparación con la situación de los docentes. Así mismo, si nos comparamos con el mundo, también salimos desfavorecidos, según muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Salarios de los docentes con 15 años de antigüedad en educación primaria. Países seleccionados. 1997, 2005 y 2011



Fuente: *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*

Como se puede observar, los docentes de primaria mejor remunerados, son aquellos que trabajan en régimen de tiempo completo, y están en los mismos niveles salariales que los países de la OCDE, pero en nuestro país son la minoría; la mayoría restante, trabaja en régimen de dedicación parcial.

Un aspecto a recalcar, es que en nuestro país las remuneraciones de los docentes están –significativamente- ligadas al criterio de la antigüedad, en lugar de hacer énfasis en incentivos por buen desempeño, entre otros; para un docente recién egresado, el panorama salarial es poco alentador y constituye una fuente constante de preocupación. Otro aspecto a resaltar es que existe una cierta carencia en lo que refiere a la concientización de la dimensión y la complejidad de la labor docente; es decir, enseñar es una tarea de excepcional complejidad, requiere habilidades no solo técnicas, también emocionales y un régimen de dedicación que implica mucho más tiempo que el que transcurre en el aula. Requiere a su vez de la presencia de un ambiente y una infraestructura

apropiada, para poder desempeñarse efectivamente; a su vez, es necesaria la formación y actualización permanente. Muchos de estos elementos están actualmente ausentes, por lo que enseñar y transmitir conocimientos en estas condiciones es difícil para cualquier docente, y la sanción de una sociedad que cada día invierte más presupuesto y solo ve más paros y peores resultados en las evaluaciones internacionales, es particularmente difícil de asimilar, para el cuerpo docente.

En conclusión, mejorar las condiciones de ejercicio de la profesión docente, requiere superar una serie de desafíos en lo que refiere a remuneración, formación y capacitación, reconocimiento de los tiempos de trabajo fuera del aula, fortalecimiento de los vínculos entre los docentes y las instituciones en las que se desempeñan y avanzar hacia el concepto de “profesor-cargo”. Los cambios en las condiciones de ejercicio de la profesión docente, constituyen, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos de la educación en el Uruguay, y no hay cambio educativo sin ellos.

4. 5. Dirección y gestión de la educación secundaria

Si bien la educación secundaria, en nuestro país, no es la única área que enfrenta desafíos en materia organizativa y de gestión, sí es la que en términos globales ofrece peores resultados y donde se requieren más cambios (INEEd, 2014: pp. 262-263), la estructura vigente sobre la que se sostiene la educación secundaria en el Uruguay, no está capacitada para afrontar las exigencias actuales; básicamente, fue pensada para otro tiempo y otra realidad, y actualmente, las deficiencias en materia organizativa, de coordinación entre distintos entes, CODICEN, CES, ANEP, así como de definición de competencias e implementación de políticas, dejan bastante que desear. Debido a esto es que se plantean cuatro grandes áreas en las cuales se requieren importantes modificaciones. Un primer desafío es rediseñar ciertas áreas de los centros de enseñanza secundaria, para poder incorporar en forma efectiva a los docentes, otorgándoles un espacio propio a nivel institucional, y poder de decisión en materia de conducción.

Es a su vez imperiosa la necesidad de reorganizar el sistema de elección de horas docentes, así como el grado de dedicación de los mismos, con el fin de proveer docentes en forma efectiva a los distintos centros de enseñanza. Otro desafío a afrontar está ligado al rol de los directores: se requiere un rediseño de los perfiles de cargo, sus funciones, su remuneración, y se deben también modificar los procesos de reclutamiento y selección de los mismos, así como las evaluaciones de desempeño, a la vez que se fomente su formación y actualización profesional permanente. En tercer lugar, figura el fortalecimiento y la reestructura de los sistemas de inspección, incorporando recursos humanos; se necesitan más inspectores apoyados por una infraestructura administrativa más sólida, para perfeccionar las evaluaciones de desempeño docente, a la vez que se incorporan, a nivel local y de cada institución, personal con especialización didáctico-pedagógica, que funcione asesorando y orientando a los demás docentes.

Finalmente, es necesario combatir la centralización del sistema educativo uruguayo, dotando de mayor autonomía a los distintos centros de enseñanza, otorgando mayor libertad en lo que refiere a la toma de decisiones y simplificando los procedimientos administrativos; los organismos rectores de la enseñanza deben marcar la pauta en los aspectos estratégicos, implementando la planificación estratégica como principal herramienta de gestión, y dejando las cuestiones de índole táctico a cada centro educativo. No obstante, es importante aclarar que los diversos intentos de reforma de las estructuras que rigen la enseñanza en Uruguay, han dejado hasta el momento resultados bastante pobres; sin la conformación de equipos de gestión especializados y la asignación de recursos económicos y humanos necesaria, es poco probable que se produzcan cambios sustanciales.

4. 6. Inversión en educación

Actualmente, el presupuesto educativo es uno de los temas más discutido, en el debate nacional, a tal punto que se ha vuelto casi excluyente; las desavenencias entre el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez y los gremios de la enseñanza, en relación a los recursos asignados a la educación y la meta de llegar al 6% del PBI, motivaron que el 25 de Agosto del presente año, se

declarara la esencialidad en la educación⁸, una medida sin precedentes desde la vuelta a la democracia en el Uruguay. La intensidad del debate ilustra la importancia del tema, al que nos referiremos extensamente de aquí en adelante. Las estadísticas indican, al menos a primera vista, que el Uruguay ha incrementado –sustancialmente- los recursos destinados a educación a lo largo de la última década, no obstante los resultados que obtiene el país, en las pruebas internacionales, como por ejemplo en las pruebas PISA, en principio dan evidencia de una relación inversamente proporcional: a más recursos, peores resultados.

El primer aspecto que veremos, respecto al gasto en educación, será en relación a la prestación y el financiamiento. Tal como muestra el Cuadro 1, un 76,3% del gasto total en educación proviene de fondos públicos, que a su vez usufructúan un 68,6% de los mismos. Las instituciones privadas se benefician de la renuncia fiscal del gobierno, y cuentan a su vez con el restante 23,7%, que proviene –principalmente- de los pagos de los hogares y las donaciones de empresas e instituciones privadas. Con respecto al análisis y la composición del gasto público, vale resaltar que la mayor parte del mismo está en manos de dos grandes organismos, la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) y la Universidad de la República, más allá de que existen otras instituciones que hacen uso de esos recursos.

Según las últimas mediciones, correspondientes al año 2013, el gasto público total en educación ascendió a 54.447 millones de pesos, cifra que representó para ese año, unos 2.500 millones de dólares (lo que corresponde al 4,8 del PBI de ese año)⁹.

⁸ Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/educacion-decreto-n671665>

⁹ Ver Gráfico 3, p. 18.

Cuadro 1: Distribución del gasto total en educación, según naturaleza del financiamiento y de la prestación (en %). 2012

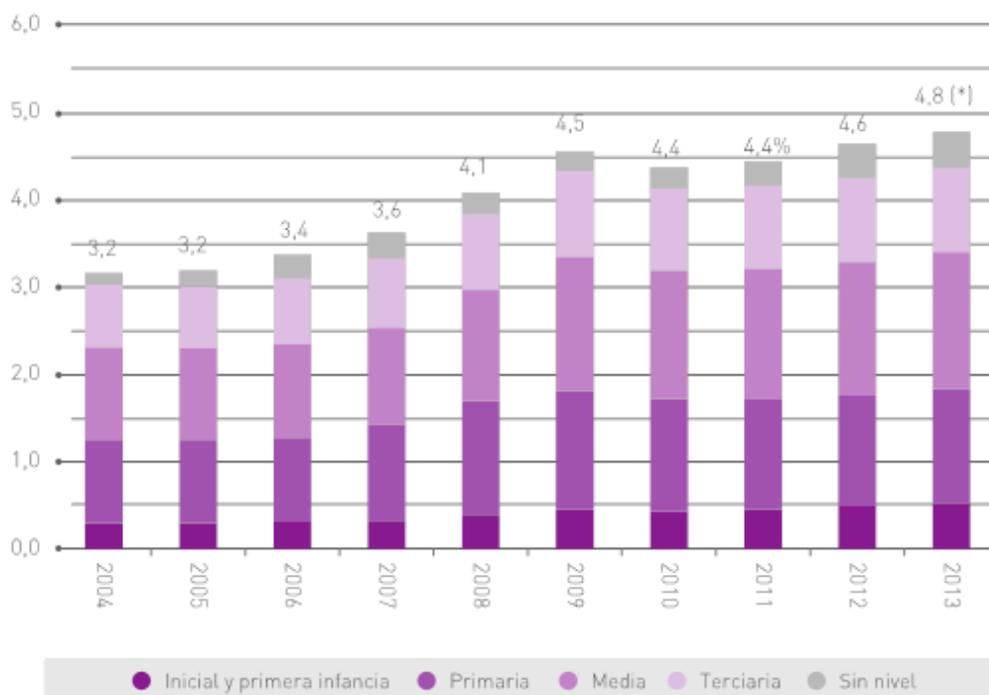
Financiamiento	Prestación		
	Pública	Privada	Total
Público	Financiamiento, prestación Pública: 68,5	CAIF: 1,9	76,3
	Renuncia fiscal, prestación Pública: 0,04	Renuncia fiscal, prestación privada: 5,9	
Privado	Donaciones de empresas a instituciones públicas: 0,01	Donaciones de empresas a instituciones privadas: 0,03	23,7
		Pagos de hogares a instituciones privadas: 23,6	
Total	68,6	31,4	100

Fuente: *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*

Con respecto a la distribución del gasto (INEEd; 2014), se observa que la educación inicial y primaria concentran la mayor parte, un 38,2%; básicamente, esto se explica por el mayor grado de cobertura que tienen las mismas respecto a la enseñanza media. En ese nivel el gasto alcanza un 33% del total y en él se produce la “debacle” en materia de deserción y abandono estudiantil. Por último, la enseñanza terciaria concentra un 20,3% del gasto público total, con un 8,6% sin asignar; todos estos datos corresponden al año 2013, aunque es importante tener en cuenta que la proporción de gasto que presenta cada segmento, se ha mantenido, a lo largo de la década, prácticamente constante.

El gráfico que viene a continuación ilustra cuál ha sido la inversión en materia educativa como porcentaje del PBI a lo largo de la última década: la misma se ha elevado de un 3,8% inicial en el 2004 a un 4,8% en el 2013.

Grafico 3: Evolución del gasto público en educación por niveles como porcentaje del PIB. 2004-2013

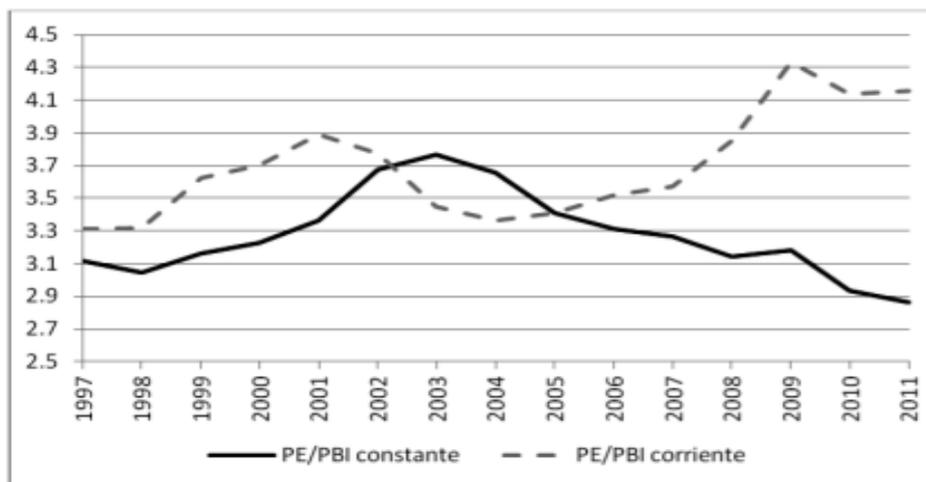


Fuente: *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*

Este aumento es producto de una reasignación de recursos, en el marco de la política fiscal, donde la inversión en educación pasó de un 18,7% en el 2004, a un 28,2% en el 2013.

Sin embargo, pese a constituir un elemento de propaganda electoral bastante eficiente, estas cifras omiten en su análisis un elemento crucial, que es la inflación; en un estudio sobre el tema, Rossana Patrón y Marcel Vaillant (2012), nos muestran un panorama diferente. Según su estudio el debate en torno al presupuesto educativo, admite una serie de matices a precisar, de los cuales el incremento sostenido del peso del presupuesto educativo, como porcentaje del PBI total, es uno de ellos, si se toman en cuenta las cifras en términos reales o constantes, en lugar de nominales, es decir si se incluye el efecto de la inflación, se puede verificar que la tasa de crecimiento real del PBI, fue superior a la tasa de crecimiento del presupuesto educativo, también en términos reales; por lo cual, bajó su participación como porcentaje del PBI.

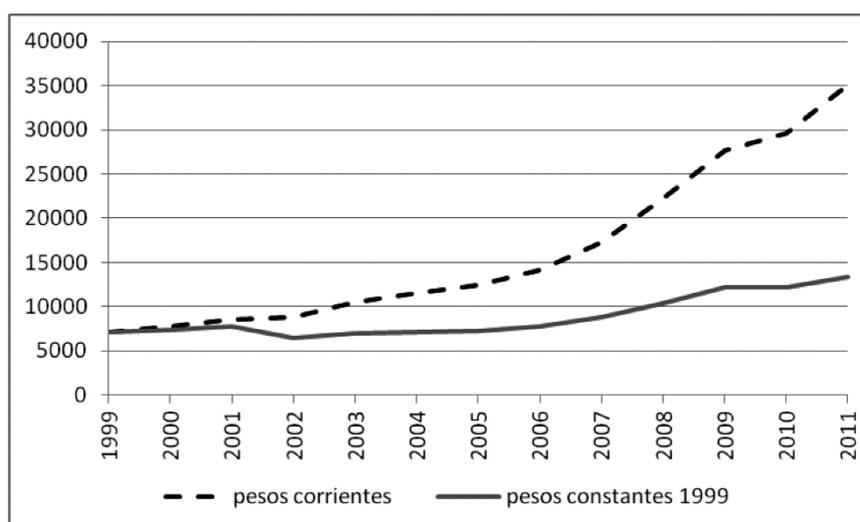
Gráfico 4: Evolución del producto educativo como proporción del producto total, en términos corrientes y constantes (2005), 1997-2011 (en %)



Fuente: PATRÓN, Rossana y VAILLANT, Marcel. (2012) *Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo.*

En consecuencia, la ilusión monetaria nos juega una mala pasada. Aplicando el mismo análisis a las cifras oficiales, respecto al monto total del gasto público en educación, se obtienen los siguientes resultados:

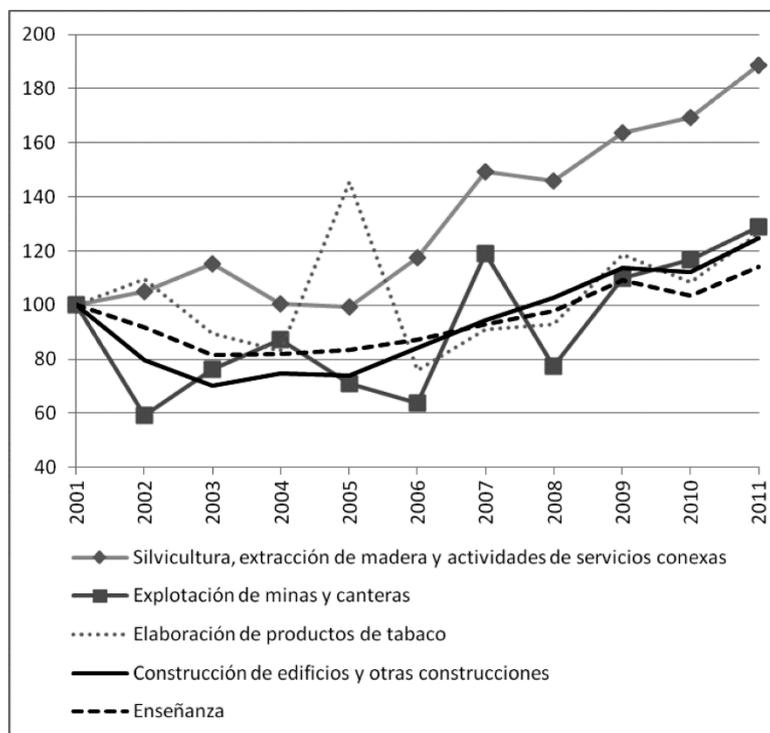
Gráfico 5: Gasto público en educación a precios corrientes y constantes de 1999 (millones de pesos uruguayos)



Fuente: PATRÓN, Rossana y VAILLANT, Marcel. (2012). *Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo.*

Nuevamente, en términos nominales, la evolución parece sorprendente, alcanzando un incremento de un 400%, pero en términos reales, es de un 87%.

Gráfico 6: Evolución salarial sectorial en Uruguay (2001-2011)



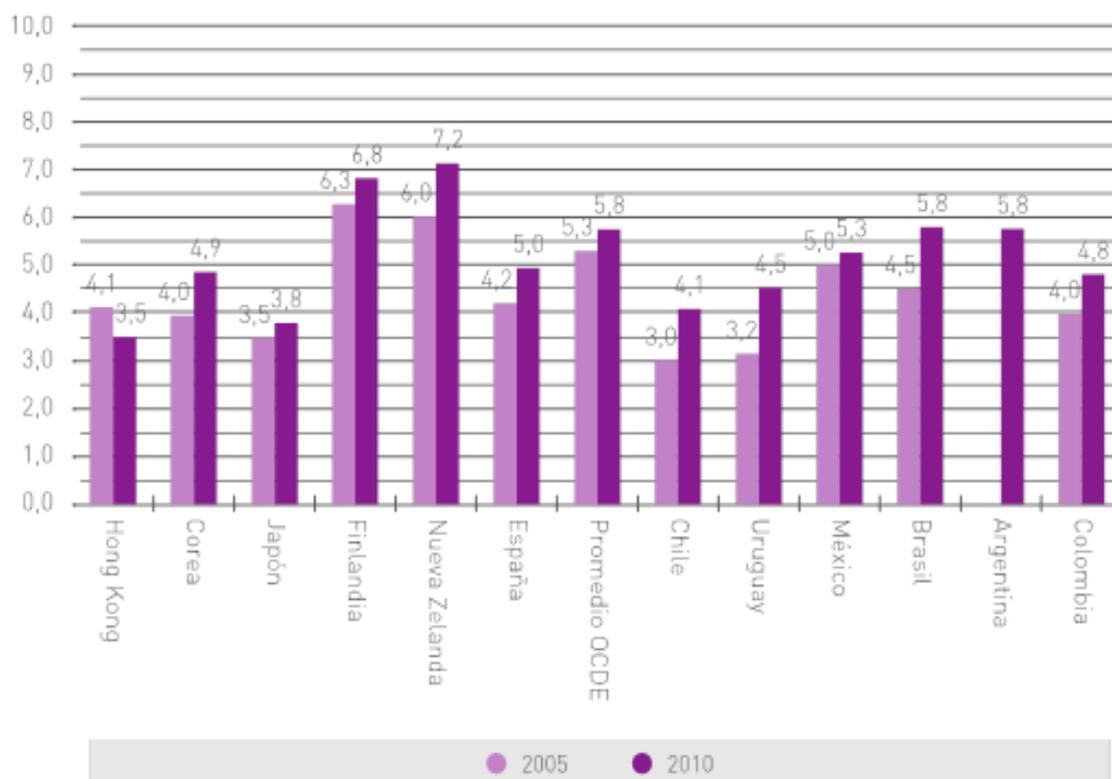
Fuente: PATRÓN, Rossana y VAILLANT, Marcel. (2012). *Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo.*

Más allá de que es innegable la recuperación del salario en términos reales, de todos los trabajadores, hacia el año 2011, el sector de la enseñanza ofrece los resultados más magros, con solo un 14%, en comparación con los demás rubros. Independientemente de que este estudio alcanza solamente hasta el año 2011, es revelador, en cuanto a la perspectiva economicista que introduce al respecto, sin mencionar que las tendencias que muestra, se mantienen en el tiempo.

Es importante, en consecuencia, resaltar las limitaciones del presupuesto educativo como mecanismo para obtener logros sustantivos en materia educativa, porque es, a fin de cuentas, una herramienta más, que analizada aislada del resto de las variables, puede llegar a ser muy engañosa.

De todos modos, pese a estos aumentos e incrementos “nominales”, es útil a los efectos de establecer comparaciones, ver cuánto invierten otros países en educación, como porcentaje del PIB; en este sentido las estadísticas muestran que Uruguay está bastante rezagado:

Gráfico 7: Gasto público en educación como porcentaje del PIB. Países seleccionados. 2005 y 2010



Fuente: *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*

Podemos presuponer que la distinción entre valores nominales y reales es aplicable a estos países también, no obstante, salvo Argentina, que tiene una de las tasas de inflación más elevadas del mundo, aunque para el 2010 registró los mismos niveles que el promedio de la OCDE, en lo que refiere a porcentaje del PIB asignado a educación, la mayor parte de los restantes países ofrecen niveles de inflación más moderados que Uruguay, por lo cual sus cifras pueden resistir más este tipo de análisis. Otro elemento a considerar, a los efectos del análisis económico es la renuncia fiscal, es decir aquellos recursos que el estado deja de percibir en aras de fomentar el desarrollo de la educación, que son a fin de cuentas un componente más del gasto tributario.

En este sentido las exoneraciones fiscales están consagradas en el Artículo 69 de la Constitución del Uruguay, que dice: *“Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.”*¹⁰; también existen exoneraciones a las donaciones de empresas privadas a instituciones educativas, tal cual lo consagran los artículos 78 y 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 (PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 2008: p. 36), que le permiten deducir de sus impuestos un 75% del monto de la donación y computar el 25% restante como gasto, a los efectos fiscales. Debe añadirse además la exoneración de los aportes patronales a las instituciones de enseñanza privada. Debido a esto, se ha cuestionado desde distintos ámbitos partidarios, la idoneidad de este tipo de medidas, por la cuáles el Estado financia en buena medida a la educación de gestión privada, en nuestro país. El siguiente gráfico ilustra la evolución del monto total de dinero (en pesos constantes) que el estado otorga en materia de exoneraciones fiscales a la educación privada, cifra que en el año 2012 rondaba los 4.000 millones de pesos, lo que representó en ese entonces, un 0,39% del PBI.

Estas son a grandes rasgos las características más relevantes en lo que refiere al gasto público en educación; con respecto al gasto privado, el mismo alcanzó en el año 2012, la cifra de 15.846 millones de pesos, lo que equivale a un 1,6% del PBI. Esos recursos se vuelcan principalmente a la educación media (un 38%); un aspecto relevante, a detallar respecto a la educación privada, es el continuo crecimiento de su matrícula, al punto que, en los últimos años, ha aumentado –constantemente- del 13%, en 2003, a un 17%, en 2013.

En síntesis, puede apreciarse que Uruguay ha aumentado, al menos en términos nominales, los recursos invertidos en educación, más allá de los efectos inflacionarios a considerar; es una realidad que la sociedad realiza una enorme inversión en educación, sumado al hecho de que la población en nuestro país se mantiene constante y significativamente envejecida, lo que implica que no se incorporan al sistema educativo decenas de miles de alumnos por año (pensemos, el caso opuesto de Brasil, que crece en términos de población al

¹⁰ PARLAMENTO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (1967). *Constitución de la republica Oriental del Uruguay*. Pág. 27.

ritmo de un Uruguay por año); gracias a este fenómeno demográfico, lo que se logra es que año tras año el gasto por estudiante aumente.

Respecto a la inversión pública en educación, la misma está fuertemente concentrada en la ANEP, que básicamente ha destinado sus recursos a aumentar el gasto por estudiante y las remuneraciones docentes, por lo cual los salarios docentes son un componente cada vez más importante en su estructura de gastos. No obstante, es preciso realizar algunas precisiones importantes, considerando que el gasto en educación es un tema cada vez más debatido a nivel público; no podemos olvidar, en primer lugar, que mayores recursos no implican necesariamente mejores resultados; segundo, la medición del gasto en términos nominales, en lugar de reales, lleva a confusiones en lo que refiere a si aumenta o no la inversión en educación en el Uruguay; es por tanto, cada vez más necesario apuntar a un uso eficiente de los recursos vertidos en educación, dado que más que un tema de monto y cantidad, hay aspectos relativos a la gestión y el uso de esos recursos que hay que empezar a considerar.

Así mismo, no podemos olvidar que el volumen del gasto educativo, está ligado intrínsecamente a la evolución general de la economía; en nuestro país, la década de bonanza, comienza a mostrar signos negativos, básicamente por las siguientes variables: las dificultades que atraviesa la economía China, la caída de los precios de las materias primas, la inminente (aunque lo suficientemente lenta como para permitirnos aplicar un ajuste gradual) suba de las tasas de interés en Estados Unidos y la desaceleración de las demás economías latinoamericanas relevantes para nuestro comercio. Vale destacar que mientras escribimos estas líneas Brasil pierde su grado inversor, por lo que por la dependencia de nuestra economía, podemos inferir que se aproximan tiempos difíciles para Uruguay. En este contexto, Uruguay presenta varios problemas macroeconómicos, entre los más destacados, una inflación que se acerca peligrosamente a un 10% y un déficit fiscal del 3,5% del PBI; en consecuencia, la aplicación de la regla fiscal para corregir las finanzas públicas es una medida de aplicación inminente, por lo cual es de esperar que el gasto educativo se vea negativamente afectado, o que al menos modere su tendencia al alza. Es menester entonces encontrar otros mecanismos que impulsen el cambio y la mejora educativa, mediante políticas e instrumentos que hagan un uso más eficiente y eficaz de los recursos disponibles.

4. 7. Calidad de los aprendizajes

En materia de calidad de los aprendizajes y de la educación, el instrumento de referencia con el que contamos actualmente son las pruebas PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, por sus siglas en inglés), que se realiza en los países miembros de la OCDE, cada 3 años.

Previo a adentrarnos en el análisis de sus resultados, es preciso hacer algunas aclaraciones, respecto a este instrumento de evaluación. Según un estudio publicado por la periodista Carolina Porley (2014: pp. 152-153), en una ponencia realizada en Montevideo, el sociólogo francés Christian Baudelot, efectuó un análisis crítico de las Pruebas PISA; en primer lugar, señaló que es un error pretender aplicar una misma evaluación, a sistemas educativos tan diferentes, con contextos socio-culturales tan diversos y necesidades de aprendizajes diferentes; y, en segundo lugar, es una evaluación enfocada en tres áreas de conocimiento puntuales (ciencias, matemática, y lectura) y, por lo tanto, muy limitada respecto a la amplitud y variedad del conocimiento humano.

Además, el sociólogo citado señaló que hay aspectos importantes, como la motivación de los estudiantes, que varía mucho, desde países en donde prácticamente se le trasmite a los alumnos, previo a la evaluación, que está en juego el orgullo y el prestigio nacional, a otros donde se la presenta como una prueba sin objetivo alguno ni influencia en la calificación final de los alumnos.

Otro elemento a considerar, son las diferencias en las traducciones de las pruebas; es decir que, el contenido y su interpretación varían en función del idioma, por lo cual una prueba originalmente escrita en inglés y luego indebidamente¹¹ traducida al español, puede generar confusión e inducir al estudiante a cometer errores en sus respuestas.

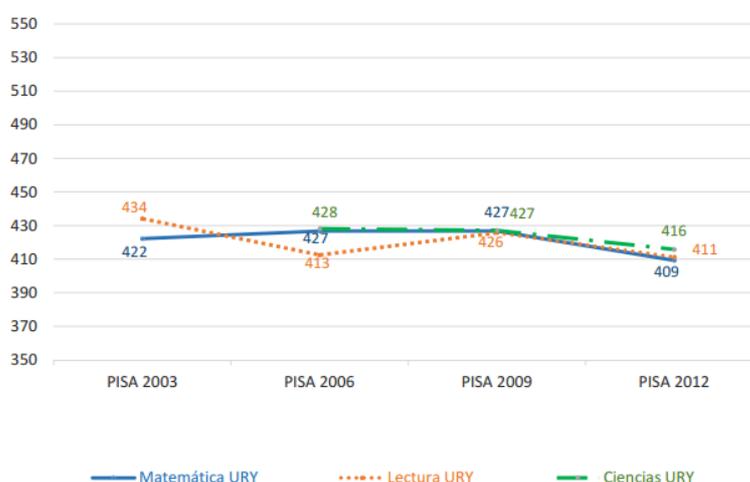
Por otra parte, la atención pública y mediática que despiertan las pruebas PISA, es enorme, y pese a sus dificultades en materia de diseño y metodología, son un instrumento útil, a los efectos de comparar la calidad de los aprendizajes en diferentes países; es decir que, si bien pueden ser inadecuadas como

¹¹ No es de particular interés de este trabajo analizar la competencia profesional de quienes hacen las traducciones; sin embargo, resulta al menos “llamativo” que se considere que las traducciones son “indebidas” y no se corrija algo tan sencillo, si se ha detectado el problema.

mecanismo de evaluación, en muchos aspectos, esto no es excusa para justificar los malos resultados, que permiten ver en qué situación estamos, en comparación con otros países del mundo, con los que competimos, en esta nueva economía del conocimiento.

Otro aspecto interesante, de las pruebas PISA, es que se presentan los resultados de los alumnos según su contexto socioeconómico, lo cual es extremadamente útil, pues nos da idea de la inequidad que existe en nuestro sistema educativo, donde un número alto de alumnos de colegios privados, obtienen resultados similares a los del primer mundo y alumnos de liceos de contexto crítico, fracasan estrepitosamente. Los resultados de las últimas ediciones de las pruebas PISA, muestran que Uruguay ha perdido posiciones, frente a la región y el mundo: los resultados obtenidos por jóvenes de 15 años, en áreas clave como matemática, comprensión lectora y ciencias, durante la primera edición en la que participó, en el año 2003, permitieron a Uruguay encabezar el ranking latinoamericano, pero actualmente, ha sido ampliamente superado por Chile, y es seguido de cerca por varios países de la región. Tal como muestra el siguiente gráfico, la tendencia de los resultados en nuestro país es claramente descendente y se ubica por debajo del “umbral de mínimo de competencias”; esto quiere decir que buena parte de nuestros jóvenes de 15 años, no saben resolver correctamente una “regla de 3 simple”, ni saben comprender un texto que presente un elemental grado de complejidad.

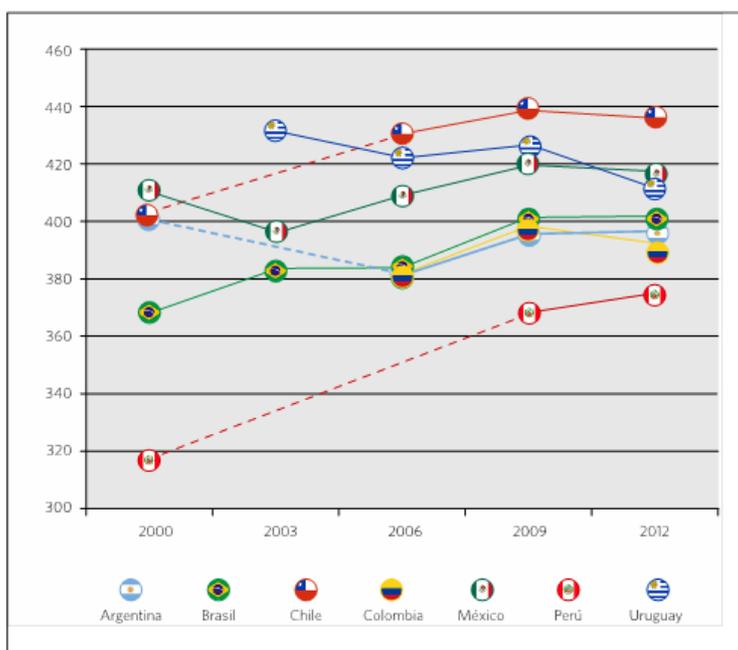
Gráfico 8: Puntaje promedio de Uruguay en las tres áreas evaluadas
PISA: 2003-2012



Fuente: *Uruguay en PISA 2012, Informe preliminar de resultados*

Sin embargo, las conclusiones más relevantes surgen del análisis de una perspectiva comparada; para esto es importante ver como se posiciona la región en el mundo, en lo que refiere a dichos resultados. Evidentemente, los resultados son decepcionantes; en materia educativa, no solo formamos parte de la región del mundo que obtiene peores resultados, sino que además ni siquiera somos capaces de posicionarnos competitivamente en la misma (Rivas, 2015: pp. 191.).

Gráfico 9: Evolución del puntaje PISA en matemática, lectura y ciencias (promedio de las tres áreas). Países seleccionados, 2000-2012



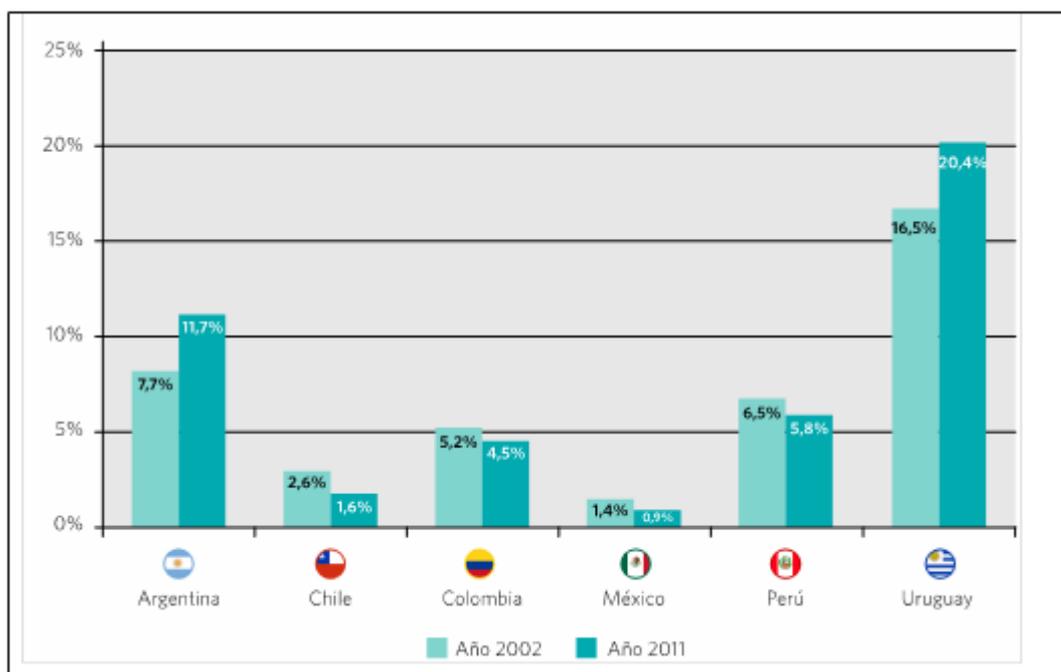
Fuente: RIVAS, Axel. (2015). *América Latina después de PISA, lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*.

Tal como muestra la gráfica, la mayoría de los países de América Latina, están mejorando sustancialmente sus resultados en las Pruebas PISA, o al menos, han mantenido un nivel, como en el caso de Argentina. En cambio Uruguay, en medio de la mayor bonanza económica de las últimas décadas, con una población cuyo crecimiento se mantiene constante, siendo además el primer país del mundo en otorgar una computadora a cada niño, con el “famoso” Plan Ceibal, y después de haber tenido, durante décadas, una posición de privilegio en lo que refiere a nuestro sistema educativo, puede mostrar solamente esos magros resultados. A nivel latinoamericano, Uruguay registra –además- una de

las peores tasas de egreso de la enseñanza media; solo un 40% de los alumnos terminan el bachillerato.

Por otra parte, como se muestra a continuación, los índices de repetición tampoco nos favorecen demasiado.

Gráfico 10: Evolución del porcentaje de alumnos repitentes, nivel secundario básico. Países seleccionados, 2002 y 2011



Fuente: RIVAS, Axel. (2015). *América Latina después de PISA, lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*.

Pese a que desde las autoridades de la educación, se presiona para evitar el uso de la repetición, principalmente en la enseñanza primaria, donde la tasa de repitencia en el último año es del 2%, con el argumento de que atenta contra el desarrollo cognitivo del alumno e incentiva su desmotivación y futura desvinculación, las carencias de aprendizajes no pueden disimularse mucho tiempo, de ahí que se muestran con mayor crudeza en la enseñanza media, donde se produce “la debacle” y los índices de repetición se disparan al alza.

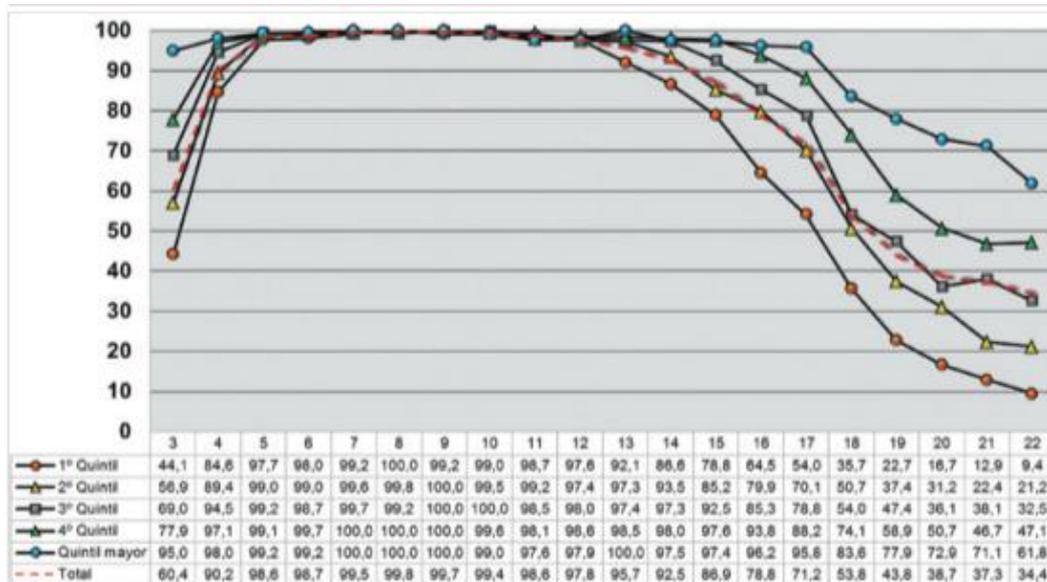
En síntesis, la mejor forma de saber cuál es el estado actual –real- de la educación en el Uruguay, surge de la comparación con otros países, de la región y del mundo; en ambos casos, nuestro país sale perdiendo, se aleja cada día más de los países del Primer Mundo y perdemos lugares en la región, donde

somos superados por nuestros vecinos a los que, durante buena parte de nuestra historia, miramos con cierto aire de suficiencia, y sin embargo hoy, nos superan en logros educativos.

4. 8. Desafíos en materia de retención

En materia de retención en el sistema educativo, Uruguay presenta también numerosas dificultades; si bien a nivel de primaria la asistencia a las escuelas ronda casi el 100% (el 97,8% de los jóvenes de 12 años y el 95,7% de 13, asiste a algún establecimiento educativo), es a partir de este tramo etario, donde comienzan los problemas. La educación media básica expulsa a un contingente importante de alumnos, en el orden de un 15%; pero es en la educación media superior, donde los resultados son más graves. El siguiente gráfico nos ilustra al respecto, agregando la distribución según los quintiles de ingresos de los hogares.

Gráfico 11: Asistencia a algún establecimiento educativo por edades simples según quintiles de ingreso de los hogares. (Todo el país-2013)



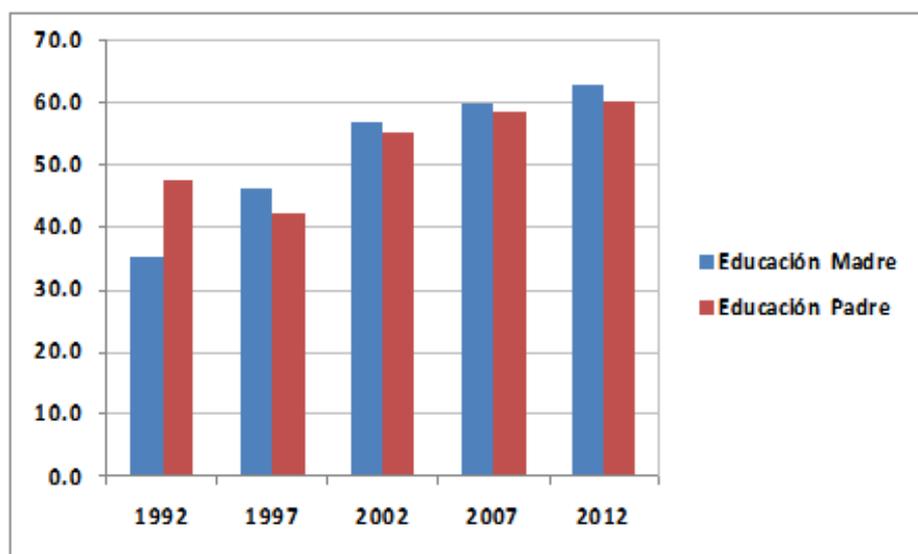
Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2014). *Anuario estadístico 2013*. Ministerio de Educación y Cultura

Este gráfico, verifica la creencia de que la educación en Uruguay, es un elemento que está lejos de ser un factor de cohesión e inclusión social; en lugar de disminuir las desigualdades, las multiplica, debido a que el porcentaje de

asistencia a un establecimiento educativo de los jóvenes que integran el primer quintil, de menores ingresos, a partir de los 13 años cae en picada; si bien la tendencia es general, el resultado final muestra que a los 22 años un 60% de los jóvenes pertenecientes a los hogares con mejores ingresos, concurre a algún establecimiento educativo (obviamente, en el nivel terciario), mientras que en el sector de menos ingresos, el porcentaje es sólo del 10%.

Este aspecto, nos introduce a un concepto interesante, que es el de movilidad intergeneracional educativa; es decir, cómo condiciona a los hijos, el nivel educativo alcanzado por los padres. Para el caso uruguayo, un estudio elaborado por la economista Fedora Carvajal (2013), confirma que existe una relación positiva entre el grado educativo, universitario en este caso, alcanzado por los padres y el de los hijos (un 60% de probabilidad) y se observa, de hecho, una tendencia ascendente en el tiempo.

Gráfico 12: Probabilidad de que el joven tenga nivel de educación superior (incompleta o completa) dado que madre o padre completaron el nivel superior

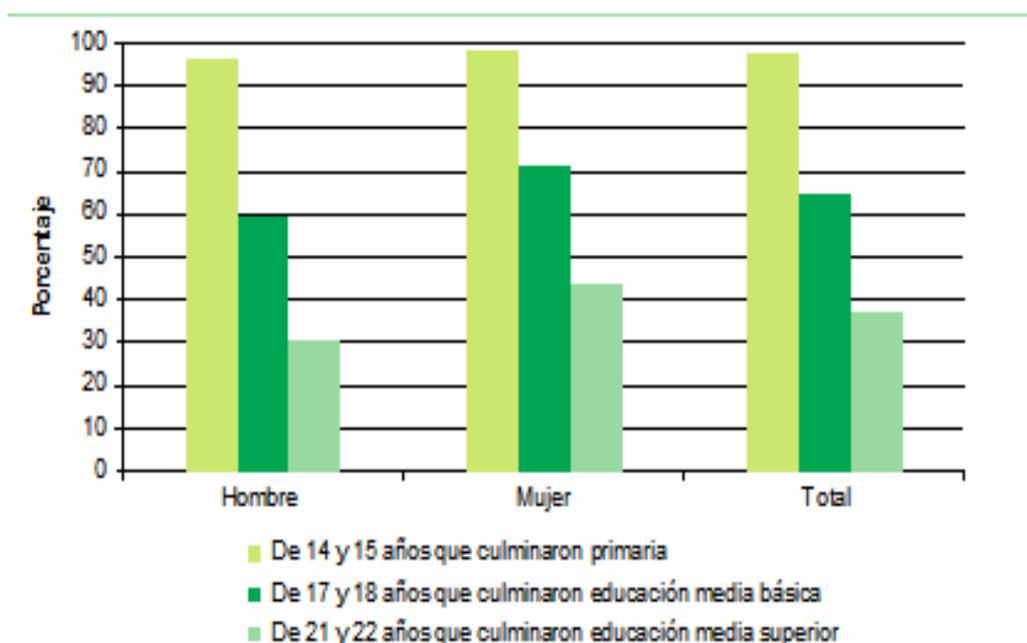


Fuente: CARVAJAL, Fedora. (2013). *Movilidad Intergeneracional en la Educación Universitaria. Un Estudio para Uruguay.*

Esto quiere decir, que a nivel educativo, la retención es un problema con efectos a largo plazo: los fracasos de hoy, no solo condenan a los jóvenes, sino seguramente a sus hijos; estamos creando una retroalimentación negativa, cuyos efectos se extienden ampliamente en el tiempo. La educación uruguayana,

en estos momentos, es un enorme sistema de creación de inequidades, es decir es infiel a su misión y propósito fundamental. Con respecto al porcentaje de finalización de los ciclos educativos por edades y sexo, el siguiente gráfico es ilustrativo al respecto:

Gráfico 13: Porcentaje de finalización de los diferentes ciclos educativos, para edades seleccionadas, según sexo. Total país. Año 2012



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2014). *Uruguay en cifras 2014*.

Se verifica, efectivamente, que la tasa de egreso de primaria alcanza casi el 100%; la educación media básica el 60% y la educación media superior, menos del 40%; en conclusión, la educación secundaria en el Uruguay, en pocos años, expulsa de su órbita a un 60% de los jóvenes de nuestro país. Las mujeres registran a su vez, mejores resultados en materia de nivel educativo durante la enseñanza primaria y secundaria, que los hombres. Esta tendencia se mantiene, en el caso de la educación terciaria universitaria.

5. Consideraciones respecto al estado actual de la educación en el Uruguay

A modo de conclusión, es importante resaltar algunos puntos: en primer término, a juzgar por la profundidad y la diversidad de la producción académica, series estadísticas y otras investigaciones, ya sea por parte de técnicos y académicos independientes o por parte de organismos gubernamentales, es evidente que la educación en nuestro país es un tema ampliamente diagnosticado; ya se sabe desde hace tiempo cuáles son los problemas, de hecho, si el funcionamiento y la calidad de la educación dependiera de la cantidad de diagnósticos realizados, tendríamos una educación propia de los mejores países del primer mundo.

Es decir que, tenemos éxito en el diagnóstico pero fallamos en la ejecución; la educación en el Uruguay, requiere de acuerdos políticos, consensos sociales y elaboración de políticas públicas responsables, que garanticen un uso eficiente de los recursos y hagan énfasis en aspectos relacionados a la gestión de los mismos.

6. Tasas de Retorno de la educación en el Uruguay

Uno de los desarrollos más interesantes de la teoría económica, en temas relacionados con la economía de la educación, es la denominada Tasa de Retorno de la Educación, es decir, una medida del retorno de la inversión en educación, (que se traduce principalmente en mejoras salariales) una vez deducidos los costos monetarios y los costos de oportunidad, nos da una idea aproximada de la relación costo-beneficio de educarse en el Uruguay.

Un estudio, realizado por el economista Claudio Sapelli, (2009, págs. 9-11), muestra que en el Uruguay las tasas de retorno de la educación, para el año 2008, en el caso de la Educación Primaria, son -aproximadamente-, de un 5% para la primaria incompleta y de un 15% para la primaria completa. En el caso de la Educación Secundaria los valores para secundaria incompleta y completa rondan un 10% y un 15% respectivamente. Los principales retornos se observan recién cuando se culmina la enseñanza terciaria, donde la tasa de retorno es de un 45%; si bien no son rendimientos bajos, son inferiores a los obtenidos por jóvenes de otros países, por ejemplo Chile.

Otra de las conclusiones que presenta el estudio, es que en nuestro país, los perfiles salariales suelen ser “chatos”, principalmente en el sector público, donde las diferencias salariales entre personas con baja educación y personas con mayor formación, no son muy pronunciadas, a diferencia del lo que se observa en el sector privado. Estos fenómenos explican, en parte, el fenómeno migratorio que se registra entre los jóvenes más calificados (Ob.cit. págs. 20-21).

Estas observaciones sobre las tasas de retorno de la educación, en el Uruguay, constituyen un indicador preocupante, en primer lugar, desde el mercado de trabajo, no se están generando las oportunidades necesarias de desarrollo profesional para los jóvenes de nuestro país, con empleos y salarios de calidad, en segundo lugar, que los retornos más importantes aparezcan recién al culminar la educación terciaria, desmotiva a muchos jóvenes a continuar con su educación. Por otra parte, el mercado de trabajo, parece transmitir, que la educación brindada en nuestro país, no se corresponde con las necesidades productivas reales del mismo, es decir, escolarizar, no es sinónimo de formar recursos humanos cualificados, de ahí que una reforma del sistema educativo, no pasa solo por cambiar el modo en que enseñamos, sino más bien, el que les enseñamos a nuestros jóvenes.

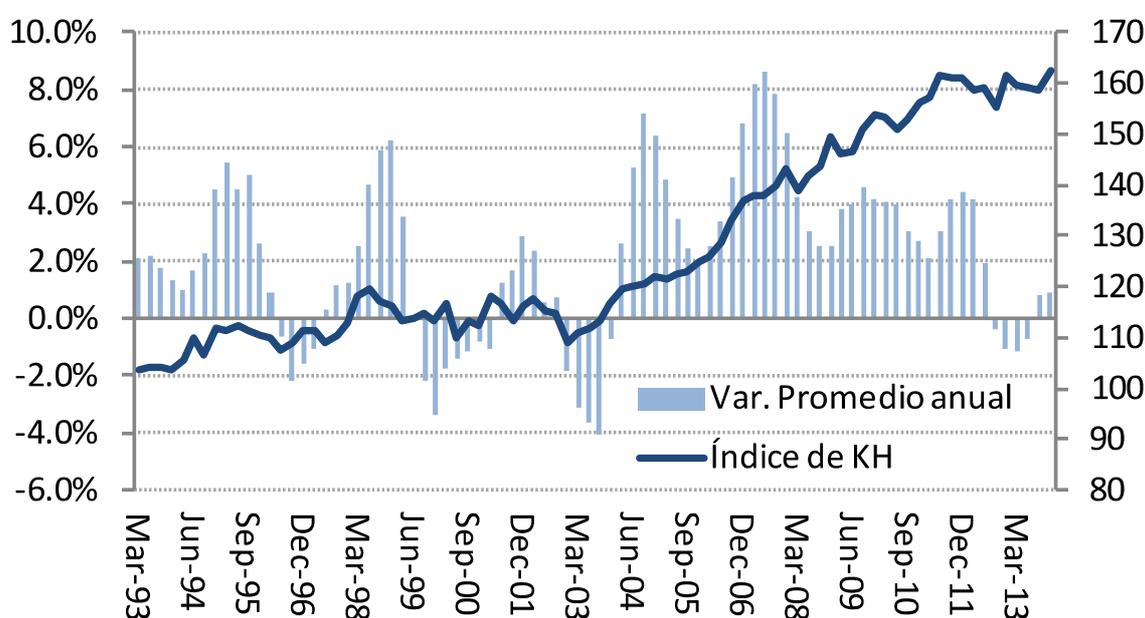
7. Apuntes sobre la Productividad Total de los Factores y la educación en el Uruguay de hoy

Como vimos hasta el momento, los desafíos del Uruguay en materia educativa son enormes; existen problemas importantes que requieren el accionar de la sociedad en general y el gobierno en particular, con la puesta en marcha de importantes políticas públicas. Pero, si bien es evidente que la crisis educativa nacional es una realidad, también se han registrado mejoras.

Al comienzo de este ensayo mencionamos la inclusión del capital humano en el marco del modelo de crecimiento de Solow; si la “debacle” educativa fuese tan pronunciada, sin duda debería de tener repercusiones negativas en nuestro stock de capital humano. En este sentido, un estudio sobre la Productividad Total de los Factores en Uruguay, durante el periodo

comprendido entre 1993 y 2013, nos muestra otra realidad, según un informe del Centro de Investigaciones Económicas CINVE (2014: p. 10), en los últimos años el stock de capital humano, evidencia una tendencia al alza, con una tasa de crecimiento de un 3,05%, promedio en la última década; es decir que, hoy en Uruguay, existe más gente formada y capacitada, y la descentralización de la educación terciaria ha sido un factor clave en este sentido. Sin embargo, los niveles actuales, de formación de capital humano, son necesarios pero no suficientes, para posicionarnos competitivamente en el mundo.

Gráfico 14: Índice de Stock de Capital Humano (eje der. base 90) y variación interanual promedio (eje izq. en %)



Fuente: CINVE. (2014). *Productividad Total de los Factores en Uruguay (1991-2013)*.

A su vez, el stock de capital humano nacional no solo se ha incrementado, según el informe de CINVE, citado precedentemente, sino que es el factor que más ha influido en el crecimiento tendencial del producto en la última década, con una incidencia de un 42,9%, seguido de cerca por el capital físico (con un 40,3%), en segundo lugar, y finalmente, por la Productividad Total de los Factores, con un 16,8%. Esto evidencia que efectivamente nuestro país, no solo está logrando altos niveles de ocupación, sino que a su vez, existen recursos humanos mejor calificados.

El problema radica en que la tendencia al alza está empezando a moderarse; y, el crecimiento del stock de capital humano empieza a disminuir, en términos relativos, en su participación en el crecimiento tendencial del producto. La actividad económica se torna cada día más compleja e intensiva en conocimiento, siendo este el principal factor de producción y de creación de riqueza. Tenemos desafíos por delante, sin duda, pero también se han hecho progresos y avances, y fue con ese ánimo que expusimos las conclusiones precedentes, respecto a la formación de recursos humanos calificados y su influencia en la economía.

Resta entonces, ver como se está preparando el gobierno para enfrentar estos desafíos, y cuáles son los objetivos y las líneas de acción estratégicas para reencauzar la educación en el Uruguay, hacia un futuro más promisorio.

8. El presupuesto 2015-2020 y los recursos destinados a la educación

En este año 2015, Uruguay se encuentra en proceso de aprobación del Presupuesto Quinquenal, en el que las cifras y porcentajes destinados a la educación han tenido un lugar preponderante en la discusión (a nivel sindical y de la sociedad en general), centrada en torno a la promesa electoral del gobierno de destinar un 6% del PBI, al presupuesto de la educación.

Un análisis acerca de los desafíos de la educación uruguaya, en el período 2015-2020, no puede, simplemente, no hacer referencia al presupuesto educativo para el período; infelizmente, como decía Aristóteles, la política (y la educación en cierta medida) es el arte de lo posible, y aquí la economía y los números marcan la pauta.

Apenas se conoció públicamente, el proyecto de ley de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, surgieron las desavenencias: la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) y la UDELAR (Universidad de la Republica), piden aumentos de presupuesto que son –prácticamente- tres veces superiores al fijado por el gobierno; pero, en un editorial del diario el Observador, con fecha del 9 de Septiembre del 2015, el ministro de economía

Danilo Astori, afirmó que el presupuesto propuesto por ANEP es *"incompatible con la realidad fiscal y económica del país"*¹².

Los incrementos que figuran en el presupuesto 2015-2017, son los siguientes:

Cuadro 2: Incrementos presupuestales 2015-2017

	2015	2016	2017	2015-2017
Gasto Educación (millones pesos constantes de 2015)	66.682	69.865	73.235	
Incremento Presupuestal		3.183	3.371	6.554
PIB - Variación real		2,50%	2,80%	5,30%
Gasto Educación - Variación real		4,80%	4,80%	9,80%

Fuente: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.
(2015). *Presupuesto Nacional 2015-2019: Mensaje y exposición de motivos.*

Como puede apreciarse, el incremento presupuestal que proyecta el gobierno para el período 2015-2017 ronda la cifra de 6.554 millones de pesos constantes al 2015, lo que implica que para el 2017 el presupuesto educativo rondará un 4.8% del PBI, cifra aún lejana del 6% prometido, pero que en principio nos acerca al promedio de los países de la OCDE, que es de 6.1%.

La apuesta del equipo económico es que, una vez restablecidos los equilibrios macroeconómicos básicos, en materia de control de déficit fiscal y de la presión inflacionaria, junto con un mejoramiento del contexto externo, que permita al país recuperar parte de su ritmo de crecimiento (una vez superada la coyuntura crítica que ofrece el contexto internacional), sumar nuevos esfuerzos presupuestales para –finalmente- alcanzar al terminar el quinquenio, un gasto en educación equivalente el 6% del PBI. Meta que vale resaltar, nuevamente, es a nuestro criterio, bastante ambiciosa y un poco engañosa, tal cual subrayamos precedentemente.

¹² Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/astori-presupuesto-que-envio-anep-es-incompatible-la-realidad-del-pais-n675951>

Con respecto a la composición de los incrementos en materia de asignación presupuestal, para el período 2015-2017, tal cual lo ilustra el Cuadro 3, la ANEP y la UDELAR concentran un 75% de los incrementos presupuestales, más allá de que ambas instituciones han comunicado públicamente que dichos aumentos son insuficientes; el restante 25%, se vuelca principalmente en el INAU y los centros CAIF, el Plan Ceibal y los organismos públicos dedicados a la ciencia, la investigación y la innovación tecnológica, como la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) o el Instituto Pasteur.

Cuadro 3: Asignación presupuestal incremental 2016-2017(miles de \$ de 2015)

Institución	2016	2017
ANEP	1.875	3.994
UDELAR	499	1.043
INAU - CAIF	451	731
UTEC	0	100
MEC	51	96
INEED	23	30
Ceibal	100	250
ANII	100	150
Pedeciba	10	15
Instituto Pasteur	34	54
UDAS	40	90
TOTAL ASIGNACIÓN	3.183	6.554

Fuente: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2015). *Presupuesto Nacional 2015-2019: Mensaje y exposición de motivos.*

El Cuadro 4 muestra un detalle de los principales proyectos de infraestructura educativa a realizarse en el marco de la ANEP, en función del nivel, el tipo de obra y la composición del financiamiento de la inversión, para el período 2016-2020. En líneas generales, las obras a realizarse buscan fortalecer la infraestructura existente, mediante la ampliación y construcción de nuevos centros educativos que atiendan a segmentos comprendidos entre la educación inicial y la educación media, ampliando la permanencia de los alumnos en las escuelas y liceos a tiempo completo, a la vez que se trabaja en una “ampliación” de los Institutos de Formación Docente.

Cuadro 4: Detalle de las obras que podrían realizarse con la línea de base de inversiones y con Participación pública-privada, para ANEP, 2016-2020

Nivel	Tipo de Obra	Con Línea de Base de Inversiones	Con Participación Pública Privada
Inicial y Primaria	Jardines de infantes	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 24 jardines 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 25 jardines
	Aulas de 3 años en jardines	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 59 aulas 	-----
	Escuelas de Tiempo Completo (ETC)	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 10 ETC • Readecuación de 35 escuelas comunes que pasan a modalidad de Tiempo Completo 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 20 ETC
	Escuelas Urbanas Comunes	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de 20 escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 16 escuelas
	Escuelas Rurales		<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 1 escuela
	Escuelas especiales		<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 2 escuelas
Educación Media General	Liceos a tiempo parcial	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 12 y ampliación de 7 centros de Ciclo Básico • Construcción de 4 y ampliación de 27 centros de Ciclo Básico y Segundo Ciclo 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 17 centros de Ciclo Básico • Construcción de 18 centros de Ciclo Básico y Segundo Ciclo • Construcción de 2 centros de segundo ciclo
	Liceos a tiempo completo y tiempo extendido	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 13 centros de tiempo completo y readecuación de 4 centros que pasan a esta modalidad • Construcción de 5 centros de tiempo extendido y readecuación de 2 centros que pasan a esta modalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 8 centros de tiempo completo
Educación Media Técnica	Liceos a tiempo parcial	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 2 centros de Ciclo Básico Tecnológico • Construcción de 1 centro y ampliación de 3 centros de Ciclo Básico Tecnológico Agrario 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 4 centros de Ciclo Básico Tecnológico • Construcción de 5 centros de Ciclo Básico Tecnológico Agrario • Construcción de 3 Escuelas Técnicas
	Liceos a tiempo completo y tiempo extendido	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 2 centros de tiempo extendido y readecuación de 1 centro que pasa a esta modalidad • Readecuación de un centro que pasa a la modalidad de tiempo completo 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 4 centros de tiempo extendido
	Polos Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 9 centros 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 15 centros
Formación Docente		<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de 3 Institutos de Formación Docente • Ampliación del IPA 	-----

Fuente: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2015).
Presupuesto Nacional 2015-2019: Mensaje y exposición de motivos.

A pesar de que, a grandes rasgos, parece un programa ambicioso, que compartimos en todos sus términos, no podemos evitar manifestar nuestras dudas respecto a cómo se financiará. Desde la aprobación de la Ley N° 18.786, del 19 de julio de 2011, las experiencias en lo que refiere a la aplicación del Régimen de Participación Público-Privada (PPP), han sido muy pobres; la cárcel de Punta Rieles y poco más, son los resultados.

Como se ve en este detalle de obras, la PPP tiene un papel altamente significativo, en consonancia con el plan de inversiones en infraestructura que anunció el gobierno, hace unos meses, buscando atender las carencias de capital físico que tiene nuestro país. Sin embargo, estamos muy lejos –en la implementación- de los países pioneros, como el Reino Unido. Por ello, es necesaria una modernización, no solo del marco regulatorio sino también de la infraestructura y el funcionamiento del aparato estatal, apuntando con más énfasis a la mejora de la eficiencia, para así poder trabajar en forma mancomunada con el sector privado, en materia de inversión.

Por otra parte, la apuesta más importante, que se hace en el presupuesto, apunta al aumento sostenido de los salarios docentes; para el caso de la ANEP, se pretende alcanzar, para el 2020, un salario nominal mínimo correspondiente a 25.000 pesos, a precios de enero del 2015, para los docentes grado uno, que cumplan con una carga horaria de 20 horas semanales. En el caso de los funcionarios no docentes, el incremento pautado busca llegar a la cifra de 23.455 pesos, a precios de enero del 2015, para los funcionarios grado 1, con 40 horas semanales de carga horaria. Para los Inspectores, Directores y Subdirectores, se proyectan aumentos de salario de 17,1% (como mínimo), en términos reales, para el periodo 2016-2020. A su vez, también se incrementan las asignaciones presupuestales a las partidas por presentismo; por lo cual, en términos generales se pretende, desde el gobierno, que los salarios docentes continúen mejorando a lo largo del quinquenio próximo, en niveles incluso superiores a los correspondientes al resto de los trabajadores, en Uruguay.

No obstante, al estar el proyecto de ley de presupuesto en pleno proceso de aprobación, es de esperarse, que se registren modificaciones, que involucren ciertas reasignaciones de fondos, que, según ha trascendido públicamente, provendrán principalmente de recursos que estaban originalmente destinados al “Sistema Nacional Integrado de Cuidados”; se espera, por lo tanto, nuevos fondos para la ANEP, la UDELAR y el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, pese a que este último – originalmente- no estaba incluido en el presupuesto (es una corrección que esperemos se concrete, dado el gran debe que tiene el Uruguay, que gasta en Investigación y Desarrollo un 0,4% del PBI, cuando la media de los países de Europa Occidental es de un 2,5% del PBI).

Cuadro 5: Detalle de las partidas de remuneraciones según destino
(millones de pesos de 2015)

Concepto	2016	2017
→ Incremento general e inequidades salariales	1.053	2.281
Docentes	782	1.728
No docentes	170	348
Inspectores, Directores y Subdirectores	101	205
→ Incremento asociado a reducción de otras inequidades salariales	125	150
→ Incremento asociado a aumentar la partida de Presentismo	50	113
TOTAL	1.228	2.544

Fuente: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.
(2015). *Presupuesto Nacional 2015-2019: Mensaje y exposición de motivos.*

En conclusión, hacia el quinquenio 2015-2020, el gobierno pretende implementar, en la medida de lo posible, su programa de gobierno, teniendo en consideración las limitaciones presupuestales y el contexto económico internacional, pero continuando con la tendencia al alza en el gasto público en educación. No obstante, es importante considerar que estos aumentos presupuestales están basados en estimaciones de crecimiento económico que para el periodo 2015-2019, rondan un 2,7% promedio del PBI, aunque las proyecciones de crecimiento que releva la Encuesta de Expectativas

Económicas, realizada por el Banco Central¹³, correspondiente al mes de octubre del presente año, para los años 2015 y 2016, ronda los valores de 1,83% y 1,50% respectivamente, por lo cual, el grado de cumplimiento de las metas presupuestales en educación es dudoso.

En ese sentido, un informe publicado por el CINVE (2015: p. 8), también pone en tela de juicio, el cumplimiento de llegar a un 6% del PBI; argumenta al respecto que con el actual deterioro de la situación económica, el persistir en este tipo de promesas electorales, compromete las metas de reducción del déficit fiscal, así como la estabilidad de la Deuda Neta del Sector Público. La apuesta a la colaboración y cooperación conjunta con el sector privado, parece igualmente optimista. Bajo estos parámetros presupuestales, la relación con los sindicatos de la enseñanza y con instituciones como la ANEP y la Universidad de la República, se prevé ríspida, por lo que, la búsqueda de acuerdos nacionales en educación, promete ser un elemento clave en los próximos años.

9. Líneas de acción del gobierno para el período 2015-2020

Los lineamientos y las acciones que el gobierno pretende poner en marcha, durante el quinquenio, están claramente orientadas a combatir los desafíos más importantes de la educación en el Uruguay; no obstante, a nivel de recursos, si bien están reflejadas en las pautas presupuestales tratadas precedentemente, las mismas se basan en supuestos de crecimiento económico que están siendo duramente cuestionados por la mayoría de los analistas privados, por considerarlos demasiado optimistas, frente a las condiciones de deterioro que se prevén para la economía en los próximos años. Sin embargo, *ceteris paribus* o con todo lo demás constante, el accionar del gobierno en materia de educación, seguirá según el Programa de Gobierno las siguientes pautas (Frente Amplio, 2014: pp. 70-72):

- En primer lugar, se apunta a la confección de una estrategia de mejora de la educación a largo plazo, que se traduzca en un Plan Nacional de

¹³ Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Encuesta%20de%20Expectativas%20Economicas/iees06i1015.pdf>

Educación, elaborado sobre la base de amplios consensos sociales y políticos, orientado al establecimiento y futuro cumplimiento de objetivos puntuales, en materia de democratización del acceso a la educación y calidad de los aprendizajes, entre otros objetivos a alcanzar.

- Por el lado de los recursos y el presupuesto, se pretende continuar con los incrementos salariales de los docentes y maestros en general, a la vez que se realiza una fuerte inversión en infraestructura y recuperación edilicia, con la meta de alcanzar un 6% del PBI dedicado a la educación.
- Se apunta también a universalizar la educación de niños y niñas a partir de los 3 años de edad, creando propuestas pedagógicas acordes, a la vez que se capacita a los profesionales necesarios para llevarlas a cabo.
- Otra de las propuestas más fuertes y de alto impacto es la construcción de un Marco Curricular Común, que abarque desde los 3 hasta los 18 años, con un énfasis particular entre los 3 y los 14 años, estructurado en diferentes ciclos, que posibilite –además– un tránsito armónico entre la educación primaria y secundaria, que apunte al cumplimiento de determinados objetivos pedagógicos, que defina perfiles de egreso, y permita el desarrollo de competencias básicas en los alumnos, que les permitan razonar y resolver problemas en forma efectiva.
- Se pretende, así mismo, implementar un rediseño institucional que apunte a la creación de centros educativos que desarrollen proyectos pedagógicos e institucionales propios, estrechamente vinculados con las familias y el entorno en general.
- El desarrollo de una educación con énfasis en aspectos técnicos y tecnológicos orientada a lograr una mayor inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo, en esferas ligadas al desarrollo productivo y científico.
- Otra de las líneas de acción a seguir, apunta hacia la contención y el respaldo al aprendizaje, que vincule en estrategias comunes a aquellos programas como Maestros comunitarios y Compromiso educativo, entre otros, articulando todos los esfuerzos que se realizan en el país, en una Estrategia Nacional de Respaldo al Aprendizaje.
- En un mundo digital, es imprescindible la profundización del uso de las tecnologías en la educación, en aras de mejorar la calidad de los

aprendizajes; el Plan Ceibal, es en este sentido, una plataforma desde la cual se pueden realizar importantes avances, y para ello, es necesaria la capacitación de los docentes en informática y tecnologías de la información.

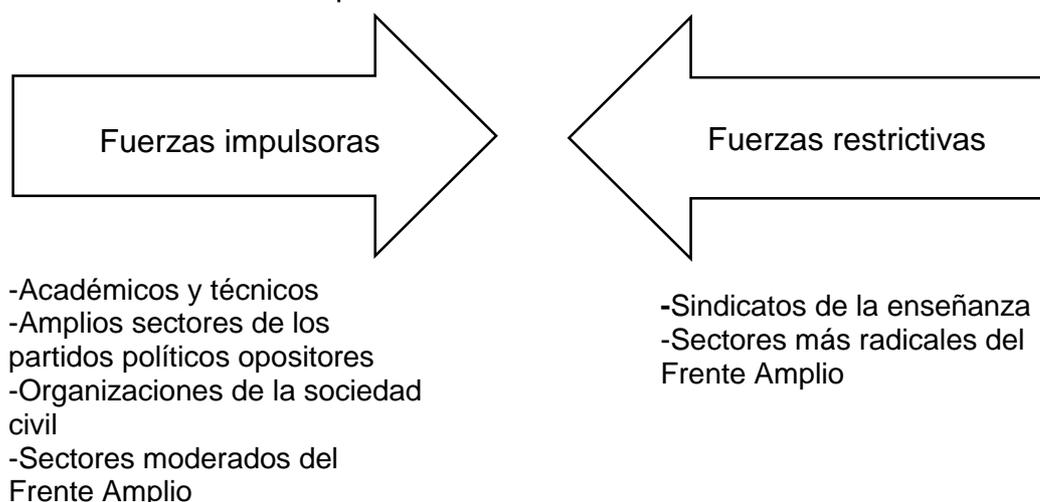
- Creación de estrategias diseñadas para lograr una mayor estabilidad en el ejercicio de la profesión docente: el llamado “profesor-cargo”, con el objetivo de retener a los docentes en los centros educativos; a la vez, se modificarán los mecanismos de ascenso, dando más importancia a los méritos y al desempeño, que a la antigüedad en el cargo. A su vez se pretende aumentar aún más los niveles de titulación, fortaleciendo la formación de los docentes, su actualización y perfeccionamiento permanente de los mismos.
- La implementación de una política de fomento de posgrados y maestrías, mediante diversos mecanismos, como el otorgamiento de becas, con el objetivo de fomentar la investigación educativa, de modo que los resultados redunden en un aumento de la calidad de las prácticas de enseñanza.
- Fortalecer el rol del CODICEN, como institución de intermediación y coordinación, entre los diversos organismos que integran el sistema educativo del Uruguay, como los Consejos de Educación Inicial y Primaria, de Educación Media Básica, de Educación Media Superior y de Educación Técnico-Profesional (UTU).
- La implementación de estrategias destinadas a la simplificación de los procesos administrativos, de los mecanismos de toma de decisiones y de delegación, buscando desburocratizar las estructuras de las instituciones del sistema educativo.
- En el combate a uno de los problemas más relevantes de la educación uruguaya, que es la deserción, se pretende implementar una política de acompañamiento y de aprendizaje activo, para la cual es necesario modificar algunos aspectos referidos a las prácticas docentes y el régimen de evaluaciones, junto con el rol de los directores e inspectores, que deberá ser más activo, proponiendo medidas y evaluándolas, a la vez que acompañan a los alumnos en el proceso.

Estas son, a grandes rasgos, las principales líneas de acción en educación, del gobierno para el quinquenio; podemos decir que, en términos generales, los lineamientos estratégicos son correctos, no obstante, las principales fallas operan en el ámbito de aplicación de estas propuestas, donde básicamente existen dos limitantes: por un lado, están los recursos disponibles, que dada las condiciones económicas proyectadas, se prevé que sean cada vez más escasos; y por otro, la capacidad de liderazgo y poder de negociación, de parte del gobierno, a la hora de implementar sus propuestas. Independientemente de las buenas intenciones del gobierno existen actores y fuerzas que operan y pueden impulsar los cambios o retrasarlos; a analizar esas fuerzas nos dedicaremos a continuación.

10. Fuerzas impulsoras vs. fuerzas restrictivas del cambio educativo

Siguiendo el modelo del Diagrama de Campo de Fuerzas de Kurt Lewin, confeccionamos un esquema, de cuáles son las fuerzas impulsoras y restrictivas del cambio educativo en el Uruguay; dicho esquema es producto del trabajo de investigación y la consulta a referentes en materia educativa a nivel nacional y se expone a continuación:

Cuadro 6¹⁴: Fuerza impulsoras vs. Fuerzas restrictivas de cambio educativo



¹⁴ Fuente: Elaboración propia.

Un dato a tener en cuenta es que las fuerzas que aquí se representan, son actualmente, totalmente asimétricas; no se encuentran en equilibrio, porque las fuerzas restrictivas son más fuertes y están mejor organizadas, mientras que las fuerzas impulsoras están mal organizadas y no ofrecen un frente común de propuestas y acciones, por lo cual la educación, en Uruguay, simplemente empeora año tras año, y retrocedemos, frente a la región y frente al mundo.

Las opciones se perfilan de la siguiente manera: o las fuerzas impulsoras coordinan propuestas, esfuerzos y asumen liderazgo, superando a las fuerzas restrictivas, o se combate a estas últimas disminuyendo su poder de influencia y acción; en este sentido combatir los corporativismos y disminuir el rol de los sindicatos en el gobierno de la educación, puede ser una de las estrategias a adoptar.

11. Una propuesta de mejora: ¿qué dicen los expertos nacionales? y ¿qué pasa en el mundo?

11. 1. La opinión experta

Una vez realizado el diagnóstico y vistos cuáles van a ser los recursos destinados y las líneas de acción a seguir, por parte del gobierno, aunque nuestro trabajo es fundamentalmente de análisis, la idea es -buscando agregar valor a este ensayo- dar un paso más y pasar a la elaboración de una propuesta de mejora; en este caso, quizá la innovación más importante radica en que las medidas y propuestas planteadas son fruto de la consulta y el trabajo con diferentes referentes en materia educativa, pertenecientes a diferentes partidos políticos. En este sentido, el aporte del doctor Pablo Da Silveira (referente en el área del principal partido opositor) constituye la piedra angular de esta propuesta.

La transformación educativa en Uruguay, requiere de una serie de reformas profundas, muchas de carácter estructural; según Da Silveira, las reformas a aplicar giran en torno a cinco ejes rectores (Da Silveira, 2014, pp. 287-290):

1. Fortalecimiento del rol del Ministerio de Educación y Cultura: en este caso la premisa es que, el Estado a través del Ministerio de Educación, ejerza como gran órgano de contralor del sistema educativo, fijando metas, estándares de calidad y asegurando su cumplimiento, a la vez que deja la provisión del servicio educativo en sí mismo, en manos de centros educativos autónomos, ya sea de gestión pública como privada.
2. Fortalecer los centros educativos: de la mano con la primera sugerencia surge la necesidad de dotar de mayor independencia a los centros educativos, para que estos puedan trabajar por sí mismos, implementando las metodologías pedagógicas y de aprendizaje que juzguen convenientes; para ello es necesaria la modificación del sistema de elección de horas docentes porque hay que “atacar” la alta rotación del personal y buscar equipos docentes estables y comprometidos con un proyecto común. Una condición necesaria es que también se les otorgue a los centros educativos, la capacidad de administrar su propio presupuesto.
3. Fortalecer el rol de los directores: para que un proyecto pueda ser llevado a buen puerto es necesario que se ejerza un liderazgo por parte de los directores; entre otros elementos a considerar es necesario la implementación de mejores mecanismos de selección y planes de capacitación; y, a su vez se requiere aumentar la capacidad de gestión e influencia de los directores en la conducción del centro educativo, con potestad para contratar y despedir docentes, así como la confección de un plan estratégico para cada centro, con objetivos y metas a cumplir, junto con evaluaciones de desempeño para dichos directores.
4. Fortalecimiento de los docentes: en este sentido es necesario continuar con los incrementos salariales, a la vez que se fomenta el desempeño destacado, con nuevos mecanismos de incentivos y evaluaciones docentes, basadas en los resultados obtenidos por los alumnos; y, crear becas destinadas al perfeccionamiento docente en el exterior, como forma de instruirlos en las mejores prácticas, de los países con éxito educativo.
5. Reforma curricular: es necesario repensar no solo lo que se enseña, sino también el cómo se enseña; pasar de cumplir con los requisitos de planes y programas a un aprendizaje basado en objetivos, hacer énfasis en el

desarrollo de competencias en áreas clave como la matemática, la lectoescritura y las ciencias, y hacer frente a un fenómeno hasta el momento dejado de lado por el sistema educativo, que es la diversidad, no solo considerando los diversos tipos de inteligencia, que pueden desarrollar los alumnos, sino también atendiendo a sus orígenes y contextos culturales.

11. 2. ¿Qué pasa en el mundo?

- Finlandia: docentes de calidad, educación de primera

Considerado como el país que tiene uno de los mejores sistemas educativos del mundo, el modelo finlandés, ha posicionado a ese país, de poco más de 5 millones de habitantes, como una referencia obligada para cualquier estudioso de la educación. Uno de los pilares fundamentales del mismo es la *calidad de los docentes*: para enseñar en un jardín de infantes, se requiere, como mínimo, obtener una licenciatura en cualquier universidad acreditada; y, para dar clases a alumnos de primer año en adelante, se exige una maestría, a la vez que se fomenta la actualización permanente.

La profesión docente es una de las más codiciadas y de más prestigio a nivel social; la remuneración es de las más altas, dado que un maestro gana lo mismo que un ingeniero. Por supuesto, existen estrictos exámenes de ingreso y solo uno de cada diez aspirantes a ingresar a la carrera docente, logra efectivamente hacerlo (Oppenheimer, 2010: pp. 66). Por supuesto que este no es el único factor que explica el éxito finlandés, pero sí es determinante, a los efectos de lograr los extraordinarios resultados que se verifican año tras año. Basta con mirar los resultados de las Pruebas PISA: Finlandia suele aparecer en los primeros puestos.

- Holanda y las escuelas Steve Jobs

Con el Plan Ceibal, Uruguay hizo un gran avance en lo referente a la inclusión digital, pero lo que se está implementando en Holanda, supera con creces lo que se está haciendo en nuestro país. El programa “Educación para

una nueva era”¹⁵, es una experiencia reciente que se está empezando a implementar en varias escuelas holandesas, lanzado durante el año 2013, representa una de las mayores apuestas al *uso de las TIC en la educación*.

Enfocado en niños con edades de entre 2 y 12 años, este programa desarrolla una propuesta pedagógica que gira en torno al uso del Ipad, en la que los niños trabajan y aprenden en entornos virtuales de aprendizaje, que estimulan su creatividad, fomentan el desarrollo de nuevas habilidades, más ligadas con la sociedad en la que vivimos, utilizan las tabletas para leer, escribir, resolver problemas, jugar, etc. acompañados de un maestro que tiene un rol orientador y están capacitados para no verse superados por las inquietudes de sus alumnos, a diferencia de lo que ocurrió en nuestro país con el Plan Ceibal.

- China y la cultura de la educación

Es lógico que la cultura sea un valor supremo en un país con 5 mil años de historia; pero, la obsesión de los chinos con la educación, alcanza -por momentos- el “paroxismo”. Es que la nueva superpotencia mundial está obteniendo -año tras año- excelentes resultados en las evaluaciones internacionales en educación, pese a ser un país con enormes problemas de pobreza y desigualdad, que afectan a cientos de millones de personas. China no se contenta con ser simplemente la gran “fábrica del mundo”, sino que aspira a lograr un mayor protagonismo en la nueva economía del conocimiento. Y el pilar fundamental para lograrlo es la educación; esto lo sabe el gobierno chino y por sobre todo los chinos en general. Toda la sociedad comparte una *cultura que pone a la educación como el valor más alto*.

Familias pobres, de clase media baja, gastan sus pocos ahorros en la educación de sus hijos, convencidos de que es la mejor apuesta que pueden hacer para su futuro; de ahí que la presión sobre los niños y jóvenes chinos sea grande, y se traduce en jornadas escolares extendidas, más horas de estudio y menos tiempo de recreación y esparcimiento, que la media de los países latinoamericanos y europeos (Ob. Cit. pp. 168-170).

¹⁵ Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/holanda-estrena-las-escuelas-steve-jobs-n258295>

- Nueva Zelanda: liderazgo y énfasis en la calidad

Nueva Zelanda y Uruguay son, a los efectos de establecer comparaciones, un ejemplo paradigmático, de cómo países con volúmenes de población similares, una estructura económica fundada en la producción agrícola y ganadera, pueden con el devenir de la historia, ser tan diferentes, al punto de que hoy Nueva Zelanda nos supera, en la mayoría de los indicadores económicos, sociales y por supuesto educativos. El sistema educativo neozelandés, uno de los mejores del mundo, presenta dos características interesantes: en primer lugar, el Ministerio de Educación es la única autoridad responsable de la educación, frente al gobierno y a la ciudadanía en general (Albertoni, 2014: p.101); no existe un sinfín de organismos con competencias poco definidas y autoridad sobre sectores del sistema educativo. A su vez, el otro punto fuerte del sistema educativo neozelandés, es el énfasis en el control y la calidad, al punto que las escuelas y demás centros educativos son monitoreados periódicamente por las autoridades, junto con la supervisión de los sistemas de calificaciones y los registros sobre los docentes, su grado de habilitación, certificación y programas de capacitación (Ob. Cit. pp.101-102)

12. Conclusiones

La educación en el Uruguay está en crisis; el negarlo es evidencia de una ignorancia absoluta sobre la materia, pero asumir que nuestro país es el único y desafortunado protagonista de esa crisis, es tener –también- una visión estrecha de miras. Es decir que, la educación está en crisis en todo el mundo, porque es un sistema, casi un modelo burocrático, herencia del siglo XIX, que prácticamente no ha sufrido cambios y modificaciones, para un mundo y “unas” sociedades, que hoy son –radicalmente- distintos de hace cien años; por ello, los sistemas educativos son incapaces de enfrentar los desafíos de nuestros tiempos, y por ello, se “tambalea” en todo el globo.

Este es el estado actual de las cosas; sin embargo, no debemos olvidar que crisis es sinónimo de oportunidad, y que, los paradigmas que hemos

establecido en torno a la educación, el rol del estado, los modelos de enseñanza, es decir, el qué y el cómo se enseña, la obligatoriedad de la enseñanza, el debate en torno a lo público y lo privado, donde existen también una multiplicidad de prejuicios y visiones parciales, que no resisten un análisis económico coherente, así como la forma en la que hemos enfrentado hasta el momento los problemas más relevantes del sistema educativo, están ante una oportunidad magnífica de ser cuestionados, modificados, abordados desde una visión diferente.

Este mundo tan interconectado y tan diverso, donde pasan tantas cosas en materia educativa, ofrece, para los que están dispuestos a mirar al exterior, un sinnúmero de oportunidades de aprender y de implementar reformas en nuestro propio país; y ese es el principal mensaje que pretendo resaltar en este trabajo: sabemos exactamente cuáles son nuestros problemas en materia educativa, existe voluntad política de obtener resultados distintos, pero de momento la receta parece que es hacer siempre lo mismo, encerrados en ese chovinismo tan característico de los uruguayos, tratando de rescatar lo que se pueda de un modelo “vareliano”, ya completamente agotado.

Pero, para rescatar a la educación uruguaya del marasmo en el que se encuentra, es necesario algo más que la mera voluntad de la clase política; con simple aquiescencia no se cambia la educación, sino que se requieren verdaderos acuerdos, verdaderos consensos políticos que permitan gobernar a la educación en nuestro país, con una autoridad gubernamental encarnada en un Ministerio de Educación, que establezca los lineamientos estratégicos básicos, que regule, evalúe y coordine, a la vez que fomenta la autonomía y la descentralización de los centros educativos, para que estos ejerzan la conducción táctica (una suerte de “laissez faire” educativo a nivel táctico), que no implica -en absoluto- un desgobierno. A su vez, es necesario contar con el apoyo de los docentes; no hay reforma posible sin ellos, por lo que deberán pensarse mejoras en su formación, en las condiciones de ejercicio de su profesión y en su remuneración. Así mismo, se habla mucho del rol negativo de los sindicatos de la educación, pero la lucha frontal con ellos no es la solución; si se les ofrecen salarios de calidad, formación permanente y sistemas de incentivos al desempeño destacado, dudo que no se pueda llegar a un acuerdo que sea socialmente beneficioso.

No obstante, además del diagnóstico, de las líneas de acción y las propuestas de mejora, que ya hemos tratado extensamente, la batalla por la educación, se libra también en un terreno que no podemos omitir: el terreno cultural; la sociedad uruguaya está inmersa en una crisis de valores y la educación es uno de ellos. Una sociedad donde las agresiones a docentes son noticia de todos los días, donde hay un descreimiento del potencial de la educación como herramienta esencial para labrarse un porvenir, donde se ha debilitado la cultura del esfuerzo y del trabajo, es un terreno poco fértil para lograr cambios sustantivos en materia educativa. Hay que lograr una reconciliación de la sociedad, en general, con la educación; y, en este sentido, el rol de la academia, de las universidades en general, públicas y privadas, es fundamental, aportando argumentos, ideas y calidad al debate educativo nacional; en este sentido, este trabajo espera ser un aporte significativo, en aras de la más que loable tarea de pensar la educación, en el Uruguay.

13. Bibliografía

- ACEMOGLU, D. y AUTOR, D. (2011). *Lectures in labor economics*. Manuscrito, MIT. Disponible en: <http://economics.mit.edu/files/4689>
- ADMINISTRACION NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). (2013). *Uruguay en PISA 2012, Informe preliminar de resultados*. Disponible en: http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/pisa/pisa2012/presentacion2012/informe_ejecutivo_preliminar.pdf
- ALBERTONI, Nicolás. (2014). *Instrucciones para inventar la rueda*. Montevideo, Taurus.
- BARRO, Robert J. (1991). "Economic growth in a cross section of countries." En: *Journal of Economics*, Vol. 1 CVI, N° 2. Disponible en: <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/BarroGrowth.pdf>
- CARVAJAL, Fedora. (2013). *Movilidad Intergeneracional en la Educación Universitaria. Un Estudio para Uruguay*. Disponible en: <http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/Carbajal.pdf>
- CINVE. (2014). *Productividad Total de los Factores en Uruguay (1991-2013)*. Disponible en: http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2014/10/DT-01-2014_PTF.pdf
- CINVE. (2015). *Presupuesto Nacional ¿Cuánto nos cuesta el optimismo?* Disponible en: http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2015/10/AyC_201509_final1.pdf
- DA SILVEIRA, Pablo. (2009). *Padres, maestros y políticos, el desafío de gobernar la educación*. Buenos Aires, Taurus.
DA SILVEIRA, Pablo y otros. (2014). *Los desafíos de la Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_39114-1522-4-30.pdf?141211143310
- DRUCKER, Peter. (1993). *La sociedad pos-capitalista*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- FRENTE AMPLIO. (2014). *Programa de Gobierno 2015-2020*. Disponible en:
<http://www.frenteampio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1013>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2014). *Uruguay en cifras 2014*. Disponible en:
http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2014/Uruguay_en_cifras_2014.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEEd). (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Disponible en:
http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/pdf/Informe_sobre_el_estado_de_la_educacion_en_Uruguay_2014.pdf
- MANKIW, Gregory; ROMER, David y WEIL, David. (1992). *A contribution to the empirics of economic growth*. NBER, Working Paper No. 3541. Disponible en:
http://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/MRW_QJE1992.pdf
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2014). *Anuario estadístico 2013*. Ministerio de Educación y Cultura. Montevideo
- OPPENHEIMER, Andrés. (2010) *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. Montevideo, Editorial Debate.
- PATRÓN, Rossana y VAILLANT, Marcel. (2012). "Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo." *Revista Uruguay de Ciencia Política*, Volumen 21, N° 1, Enero a Junio de 2012. Disponible en:
http://cienciassociales.edu.uy/wpcontent/uploads/2013/archivos/revista_ciencia_politica_21.pdf
- PORLEY, Carolina. (2014). *Más allá del titular, discursos y propuestas en el debate educativo*. Montevideo, Estuario Editora.
- PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (1967). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

- PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2007). *Decreto N° 150/007 Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE)*. Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/150-2007>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2015). *Presupuesto Nacional 2015-2019: Mensaje y exposición de motivos*. Disponible en:
<https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/16501/1/mensajeyexpsiciondemotivos.pdf>
- RIVAS, Axel. (2015). *América Latina después de PISA, lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- SAPELLI, Claudio. (2009). *Retornos a la educación y dotación de habilidades cognitivas en el Uruguay*. Disponible en:
http://www.cnccs.com.uy/content/uploads/TrabajoEducacion13-8-09-_3_.pdf
- TERRONES, Marco y CALDERÓN, César. (1993). "EDUCACIÓN, CAPITAL HUMANO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: El caso de América Latina." *Revista ECONOMÍA*, Volumen 16, Junio de 1993. Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en:
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/449/441>

Entrevistas realizadas:

- Dr. Pablo Da Silveira (Montevideo, 11/9/15)

Medios de comunicación y otras fuentes consultadas:

- Banco Central del Uruguay
- Diario El Observador
- Diario El País
- Instituto FACTUM
- Radio El Espectador
- Presidencia de la República