

2000

481  
34

Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas

# Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas

Una realización  
de la comunidad  
educativa americana

34

Año XII - Nº 34

2000 - Argentina

# Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas



Una realización  
de la comunidad  
educativa americana



*República Argentina*  
*Ministerio de Educación*



*Organización de los*  
*Estados Americanos*

Es una Actividad Regional del Proyecto Multinacional de Programas Compensatorios de la O.E.A.  
a cargo del Ministerio de Educación de la República Argentina

---

## Organización de los Estados Americanos

*Secretario General*

**Dr. César Gaviria**

*Director General de la Agencia Interamericana  
para la Cooperación y el Desarrollo*

**Dr. Roland Scheman**

*Representante a.i. de la Secretaría General de la OEA  
en la República Argentina*

**Sr. Guillermo Corsino**

## Ministerio de Educación

*Ministro de Educación*

**Dr. Hugo Juri**

*Secretario de Educación Básica*

**Lic. Andrés Guillermo Delich**

*Subsecretario de Educación Básica*

**Lic. Gustavo Iaies**

*Director Nacional de Cooperación Internacional*

**Lic. Miguel Gabriel Vallone**

## Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas

*Director*

**Dra. Yrene Poletto**

*Coordinación Editorial*

**Prof. Emilce Botte y Lic. Carlos M. Roggi**

*Colabora con el Comité Editorial*

**Lic. Laura Delamer**

*Colaboran en este número*

**Germán Rama, Juan Carlos Tedesco, Carlos Filgueira,  
Nelly Leiter, María José Larre Borges, Rosa Marquez,  
Luis O. Roggi, María del Carmen Aceña de Fuentes.**

# Sumario

## Editorial

- Transformación Educativa para la Equidad ..... 7

## Opinión

- Acerca de la Reforma Educativa en Uruguay (1995-1999) .... 13  
*Por Germán Rama, Juan Carlos Tedesco, Luis O. Roggi y otros*

## Experiencias

- Una visión integral del proceso de Reforma Educativa en Uruguay 1995-1999  
*Administración Nacional de Educación Pública Uruguay* ..... 39
- Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE)  
*Por María del Carmen Aceña de Fuentes*  
*Guatemala* ..... 135

Resúmenes analíticos ..... 165

Publicaciones ..... 177

Noticias ..... 187

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, son responsabilidad de sus autores y no comprometen a la Dirección Responsable de la publicación. Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de la Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, citando la fuente.

Centro Editorial: Pizzurno 935 - Oficina 138 (C1020ACA) Bs. As.

Tel/fax: (5411) 4129-1385

E-mail: [revoea@me.gov.ar](mailto:revoea@me.gov.ar)

<http://www.me.gov.ar/revistalatinoamericana>

Impreso en Calprint S.R.L. Artes Gráficas.

---

# Editorial

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

BIBLIOTECA NACIONAL DE MAESTROS

EL EMPEÑO DE LA

Pizzurno 935 (1020) Cap. Fed. Rep. Argentina

## Transformación Educativa para la Equidad

Desde 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se han producido grandes progresos en la lucha por el respeto y cumplimiento de esos derechos, entre los cuales figura el desarrollo de la educación como uno de los principios básicos.

Es cierto que la pobreza y las desigualdades no desaparecen sólo por obra de la educación, pero también es cierto que ella cumple un decisivo papel para reducirlas, a partir de las mayores competencias cognitivas y sociales que se adquieren en la escuela, permitiendo, así, obtener mejores oportunidades en la vida.

Sin embargo, la lucha por la igualdad de oportunidades desde la Declaración Universal, ha tenido avances y retrocesos. Es necesario reconocer que el propio sistema educativo contribuye a una suerte de selección de los alumnos para acceder a los niveles superiores de enseñanza. Las preguntas que, creemos, se debieran efectuar, giran alrededor de la incidencia del origen social de los alumnos en esa selección; si aquéllos provenientes de sectores más desfavorecidos son tenidos en cuenta en el momento de la toma de decisiones sobre las reformas educativas en términos de equidad y calidad de los servicios y si, finalmente, en su lucha contra la exclusión, el sistema educativo no ha olvidado líneas de acción que respondan a la diversidad, por tener en cuenta otras más específicas, orientadas a solucionar el hoy necesario sin un encuadre más comprehensivo y universalista.

Se plantea así una discusión de trascendencia y creemos que una de las múltiples respuestas a la misma se da con la Reforma Educativa del Uruguay.

La importancia otorgada por nuestra Revista a la Reforma Educativa del Uruguay, queda reflejada por el espacio asignado en la sección Experiencias de este número. De cualquier manera, del documento que hoy presentamos **"Una visión integral del proceso de Reforma Educativa en Uruguay 1995-1999"**, fue necesario seleccionar parte del material que con claro énfasis se aboca a definir estrategias y medidas diferenciales para los sectores más carenciados de la sociedad uruguaya, con la finalidad de compensar sus déficits desde el punto de partida, dentro de una escuela pública que apela a criterios de equidad e integración social.

En función de ello, es que se incluirá en este número una selección de los contenidos relacionados con Educación Inicial y Primaria, dejando para próximos números la modificación curricular del Ciclo Básico de Educación Media.

Es necesario aclarar que, no obstante la selección de textos señalada, se ha respetado la numeración de los acápites y cuadros que aparecen en el original, por lo que el lector debe estar prevenido de la interrupción en la secuencia de los mismos.

En la sección Opinión, previa una colaboración del Prof. Luis Roggi, donde analiza y sitúa el proceso de la Reforma en el contexto nacional y latinoamericano, pareció oportuno presentar algunos textos que, a modo de "Recuadros" se incluyen en el documento original, los cuales están suscriptos por especialistas dedicados a pensar el hecho educativo, donde se abunda y reflexiona sobre la Reforma Educativa Uruguay y, a partir de ella, acerca de una evaluación global de las transformaciones educativas en América Latina y el Caribe.

Los procesos de descentralización educativa en América Latina muestran que la participación de los beneficiarios en la planificación, organización, ejecución, gestión y evaluación de los proyectos y programas contribuye en gran medida a su continuidad e impacto.

En esta línea presentamos un análisis comparativo de dos experiencias de participación comunitaria en los servicios de educación que financia el Estado. Uno es el Programa EDUCO de El Salvador y el otro el PRONADE de Guatemala. La Directora Ejecutiva del Centro de Investigaciones Económicas de Guatemala, María del Carmen Aceña de Fuentes, presenta bajo el título: "**Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE)**" este trabajo en el que se analizan ambas propuestas y se evalúa su impacto económico, político y social, así como las enseñanzas que puedan derivarse de esta implementación, con el objeto de transferirlas desde el gobierno central a las distintas comunidades.

Si bien ambos programas nacieron como actividades paralelas a la administración de cada uno de los Ministerios de Educación, después de algunos años EDUCO se convirtió en la punta de lanza de la reforma educativa de El Salvador. En Guatemala, en cambio, aún hoy se están discutiendo los principales lineamientos de esta propuesta y sus correspondientes estrategias.

Este documento analiza el rol de los gestores así como su funcionamiento y expansión, notándose a través de los cuadros presentados las líneas centrales y los aspectos comparables de ambos proyectos.

Para cerrar esta edición incluimos en la Sección Publicaciones, aquéllas que hemos recibido para su difusión, así como libros de interés educativo que también presentamos en la sección de Resúmenes Analíticos.

Como siempre, les reiteramos el interés en la recepción de aportes para nuestra publicación, la de todos, teniendo en cuenta que esta Revista nació y creció como una "realización compartida de la comunidad educativa latinoamericana".

---

Hasta la próxima

---

# Opinión

## La Reforma Educativa Uruguaya: Una experiencia para estudiar

Por: Prof. Luis O. Roggi<sup>1</sup>

### Diversidad del sistema educativo uruguayo

En América Latina y, en general, entre los especialistas de todo el mundo interesados en la educación, el sistema educativo uruguayo ha tenido siempre un particular interés, y ello debido a dos causas que me parecen las más importantes:

En primer lugar, en Uruguay, el Ministerio de Educación no dirige el sistema escolarizado. Los órganos superiores de conducción, con Consejos para cada nivel y modalidad, están integrados -y esto es lo realmente original- por educadores designados por los partidos políticos con representación parlamentaria en una proporción relacionada con los resultados electorales. Si en principio puede interpretarse que esa integración partidaria ha politizado el sistema, la realidad histórica es bien distinta. Los Consejos pluripartidarios son, en gran parte, responsables de la continuidad de las políticas educativas, que ha sido mayor que en casi cualquier otro país latinoamericano. En ellos debe darse necesariamente un entendimiento para las reformas y cuando el mismo no se ha dado, los cambios que se programaron fueron superficiales. No es factible, sin consenso de los "grandes" partidos, un cambio muy profundo. Durante el último gobierno militar hubo un cambio en el sistema pero, a su término, se retornó al imperante con anterioridad.

En segundo lugar, los problemas educativos asumen en Uruguay, especialmente en el Parlamento y en la Opinión Pública, una importancia relativamente mayor que la otorgada en los otros países de la Región. Es como si toda la sociedad se sintiera más responsable del futuro de ese instrumento precioso que ha sido la educación para las grandes mayo-

<sup>1</sup> Especialista en educación. Consultor de UNESCO, BIRF y OEA.

rías uruguayas. También el tipo de sociedad ayuda a poner a la educación en una posición central. Según la CEPAL, Uruguay es el único país del continente que durante los 90s. logró reducir la pobreza apreciablemente. El 40% de los hogares más pobres capta, en 1994, el 21.6% del ingreso total urbano, mientras que en la Argentina este porcentaje sólo llega al 14.4%. Entre los años 1990-1994, el 10% más rico de la población disminuyó su participación en el ingreso total del 31.2% al 25.4%. De esta forma, Uruguay ha encontrado un camino para que no se modifiquen dramáticamente las condiciones predominantes de la clase media, sencillez y modestia, que son el orgullo de su carácter nacional. Señales de exclusión y marginación aparecen aquí y allá, pero frente a ellas el ciudadano uruguayo y algunos de sus intelectuales más significativos giran su mirada hacia el sistema educativo, desde donde esperan, sino soluciones, al menos salidas para los más carentes. Algunos podrían decir que es una manifestación del carácter mágico que se le otorga a la educación respecto a sus posibilidades de resolver todos los problemas, pero habrá que coincidir que en Uruguay, y hasta los tiempos actuales, los directivos y docentes del sistema educativo evidencian una gran convicción sobre la función del mismo como promotora del progreso social, y actúan en consecuencia. En el ámbito general de los estudios sobre educación, cuando hay tanta incertidumbre sobre cual debe ser esa función social, aparece como una fresca brisa este alineamiento de todo un sistema tras concepciones que vienen del siglo XIX y revalorizan el aporte de la escuela pública en la formación de las nacionalidades.

## Las principales propuestas y sus logros

En este contexto, durante 1994, se prepara en Uruguay un presupuesto de la ANEP (Administración Nacional de la Educación Pública), cúpula del sistema, que expresa con claridad y precisión, no sólo desde lo técnico sino presupuestariamente, las metas y mecanismos de la Reforma. Dicho presupuesto no fue sancionado sin discusiones y enfrentamientos. Pero entonces se dio también otra condición del éxito de la misma: había llegado a la cabeza del sistema un especialista de prestigio mundial, Germán Rama, quien después de una brillante carrera en diferentes espacios internacionales dentro del sector social, unía un diagnóstico certero y detallado de la situación educativa, una interpretación sagaz, po-

cas propuestas pero creativas y precisas, una enorme fuerza de conducción y un respaldo político de casi todo el espectro político parlamentario. Sólo faltaban dos elementos importantes de éxito: convocar un equipo de jóvenes especialistas con convicción y respaldo y cinco años de estabilidad por delante, para concretar los planes sin dudas ni incertidumbres. Los problemas no faltaron, pero se los superó y la opinión pública apoyó el proceso.

La Reforma, algunas de cuyas más importantes realizaciones resume este número de la Revista Latinoamericana, puso sus objetivos en aspectos realmente centrales de la problemática educativa, pero que no siempre reciben la atención debida en el momento necesario: la consolidación de la equidad social, el mejoramiento de la calidad educativa, la dignificación de la formación y función docentes y el fortalecimiento de la gestión institucional. Veamos estas prioridades en un nivel de mayor especificidad.

Como una forma de consolidar la equidad, se propuso la universalización de la educación inicial, estrategia siempre recomendada por lo que significa para el mejoramiento de las condiciones en que los niños de sectores sociales carentes alcanzan la educación primaria, elevando dentro de ella los logros de aprendizaje, y como instrumento de integración social.

En cuanto a la educación primaria, se decidió la incorporación de refuerzos alimentarios en la forma de almuerzos cotidianos, la extensión de la asistencia médica escolar, el mejoramiento de la articulación inicial-primaria, el acercamiento a las familias discutiendo sobre los logros educativos de sus hijos y el reforzamiento en lecto-escritura. Paralelamente, aparece la expansión de las escuelas de tiempo completo en la medida posible y con un presupuesto ajustado, el fortalecimiento de una cierta autonomía institucional para el diseño de sus propios programas y la insistencia, no lograda sin resistencias, de evaluar los aprendizajes como instrumento de mejoramiento cualitativo.

Siempre dentro del nivel primario, se puso énfasis en la capacidad de los docentes para conocer y comprender los fenómenos relacionados con el perfil socio-cultural de los hogares más carenciados, dentro de un programa de capacitación ambicioso que alcanzó a las escuelas de práctica.

En Uruguay hay consenso que la problemática que vive la enseñanza media es quizá la más difícil de afrontar dentro del sistema escolarizado y a ello se dedicó la Reforma con esfuerzos sistemáticos que continuaron los de administraciones anteriores, reorientándolos y fortaleciéndolos. Una de las metas fue el aumento del horario escolar, habiendo logrado que el 67% del total de alumnos dispongan de cinco y media horas de clases diarias, lo cual, considerando la situación anterior, fue un logro significativo. Asimismo, un Plan de Construcciones en Montevideo y en el Interior, dotó de nuevos espacios necesarios para un subsistema que había descuidado ese aspecto en los últimos lustros.

La actividad de los docentes, fue otra de las metas, buscando que ellos tuvieran un mínimo de 30 horas semanales de trabajo, lo cual logró un mayor compromiso institucional y mejoró las relaciones con los estudiantes. La falta de textos escolares, problema tan general en América Latina, fue enfrentada con una importante distribución para el Ciclo Básico, mientras se fueron llevando adelante proyectos innovadores en Montevideo y en el Interior para enfrentar el fracaso escolar. Simultáneamente, se mejora la enseñanza de idiomas extranjeros mediante la creación de más de diez Centros de excelencia en la especialidad.

La educación técnica ha sido motivo de aguda preocupación desde hace varias décadas, durante las cuales organismos internacionales prestaron asistencia que no se concretó en innovaciones generalizadas. La Reforma enfrentó dicha problemática con la organización de sesenta centros piloto y una subárea dedicada a la tecnología. Por otra parte los bachilleratos tecnológicos de tres años de duración ensayan una formación media terminal con orientación hacia el mercado de empleo en la que se intenta incorporar aportes empresariales industriales. Asimismo, en esta modalidad, se fortalecieron las acciones de capacitación docente y directiva y se pusieron en práctica concursos para la provisión de cargos directivos con una metodología que promueve la actualización de los postulantes sobre las competencias necesarias.

Uno de los ejes del *mejoramiento de la calidad*, fue la atención, desde el principio de la gestión, en la *capacitación y formación inicial de los docentes*.

Dos iniciativas que cubrieron el país sobresalen entre otras: la creación y el significativo funcionamiento del Centro Nacional de Capa-

citación y Perfeccionamiento Docente y la organización de cinco Centros Regionales de Formación de Profesores de Media en el Interior del país. La creación del Centro Nacional, permitió planificar, ejecutar y evaluar en todo el país un programa destinado a mejorar la capacidad profesional de los docentes, lo que se había visto dificultado anteriormente por la superposición de proyectos de capacitación en diferentes instituciones y organismos, pero que en la Reforma asume el carácter de meta fundamental, en el contexto de un Programa que definió la búsqueda de la excelencia como objetivo central.

Aquí, se hace necesario señalar que la creación de los Centros Regionales, en nuestro criterio, asume, en el contexto de la Escuela Media uruguaya, una importancia histórica. Grupos de estudiantes cuidadosamente seleccionados, que viven en comunidades de estudio en el interior del país, dedicándose full-time a formarse durante 4200 horas de clase a lo largo de tres años y con el resto de su tiempo para estudiar, constituirá, de mantenerse las características innovadoras de la propuesta, una inyección de optimismo, base de la formación docente y de la democratización de oportunidades en el sistema. Estoy seguro que esa creación, que fue en su momento fuertemente resistida porque rompía una larga tradición de centralismo y supuesta selectividad en la formación de profesores, será uno de los aportes más originales que la Reforma uruguaya hará a la formación docente de América Latina.

La Reforma muestra, también, cambios importantes en la *gestión del sistema* que merecen destacarse.

En los organismos de conducción, se introdujeron criterios de selección y designación de personal de alto nivel, que dio lugar a profesionales modernos y de buena formación en la gestión nacional. Por otra parte, en todo el nivel jerárquico e institucional se introdujeron sistemas computarizados que permitieron modernizar una administración durante demasiado tiempo ligada a fórmulas tradicionales y obsoletas.

Resumir el proceso en sus logros más evidentes, no lo refleja en toda su complejidad, pero permite mostrar algunos de ellos por demás significativos. Veamos estas cifras: la matrícula general aumentó un 11.6%, es decir se incorporaron 66.790 estudiantes en todo el sistema escolarizado. De ellos, la educación inicial creció el 66.1%, la primaria el 6.3%, la media el 6.7%, los liceos nocturnos el 37.9% y la formación

docente nada menos que el 75.7%. En un país que, desde principios del siglo XX, tenía los índices de incorporación más elevados del continente, estos resultados no sorprenden, aunque no deben ser subestimados. En ese sentido, es importante reconocer que los niveles directamente relacionados con desigualdades sociales dentro del sistema, inicial y media nocturna, son los que más crecieron.

Más allá de estos avances, hay que recordar la concreción del Plan de Construcciones Escolares, así como la dotación muy importante de textos, con un total de 2.507.724 para todo el país en los diferentes niveles y modalidades<sup>2</sup>.

## Las posibles limitaciones, hacia el futuro

Una vez expuestos lo que parecen ser los logros más fuertes de la Reforma, tratemos de percibir, con las dificultades que supone una visión necesariamente externa de la situación, algunas de sus limitaciones hacia el futuro.

Una de las fuerzas más importantes que tuvieron los cambios frente a las críticas y a las resistencias de dentro y fuera del sistema, fue la decisión, la habilidad estratégica y el respaldo político que tuvo la cúpula del sistema y, específicamente, el Prof. Germán Rama en la conducción del proceso. Algunas de las debilidades de las propuestas recién comenzarán a percibirse claramente a partir de ahora, cuando después de cuatro o cinco años de implementación, sus resultados puedan ser evaluados con alguna perspectiva.

El Prof. Rama se aleja de este proceso para hacerse cargo de nuevas responsabilidades internacionales. El que lo suceda, contará con el respaldo político necesario frente a los sectores que, alejado el creador de las propuestas, traten nuevamente de descartarlas?

<sup>2</sup> Ver datos cuantitativos de la Reforma en: "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999". Publicación de ANEP, Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión de la ANEP; 359 pgs., Montevideo, ROU, febrero de 2000.

En esos momentos serán más útiles que nunca los equipos técnicos, que han venido trabajando eficiente e intensamente en los estudios, el seguimiento y las evaluaciones que ya se han publicado y que, en nuestra opinión, son excelentes. Tendrán esos equipos la permanencia que en América Latina es común que falte?

Como siempre en estos casos, la respuesta no está dentro del sistema ni aún en sus estamentos superiores, sino en la clase política y en la opinión pública del país. Esperemos, confiemos que Uruguay sea, una positiva excepción y las reformas cuenten con el tiempo necesario, el ánimo de aceptación y la "paciencia social" para madurar.

## La Reforma uruguaya y América Latina

Las Reformas Educativas en América Latina muestran, salvo excepciones, un carácter errático en sus temas, poca sustentabilidad ante los cambios frecuentes de sus autoridades políticas, monumentalidad en sus propuestas y pocos resultados al momento de evaluar sus logros con aceptable objetividad.

Esta reforma oriental, siguiendo un estilo nacional que revaloriza lo sencillo y profundo, transita caminos diferentes. Ha continuado innovaciones anteriores cuando, evaluándolas, percibió sus logros; ha diseñado sus propuestas y cuantificado sus metas con realismo, libertad intelectual y alejamiento de las modas "políticamente correctas"; ha fundamentado su gestión en un sólido apoyo pluripartidario; ha formado equipos técnicos jóvenes, con convicción en su trabajo y lealtad institucional remarcables. Sólo hay que esperar que los países hermanos conozcan la Reforma uruguaya, la analicen cuidadosamente y la tengan muy en cuenta al momento de pensar en cambios dentro de sus jurisdicciones. La Educación Pública oriental, siempre un motivo de orgullo continental, volverá, de esa forma, a prestar servicios a la promoción social de los grupos populares de la Región.

## ACERCA DE LA REFORMA EDUCATIVA EN URUGUAY (1995-1999)<sup>3</sup>

### RECUADRO 2

#### La Evolución Histórica de la Educación en América Latina

---

*El profesor Germán Rama reflexiona  
sobre nuestros legados*

*Algunos países de América Latina participaron de las mismas expectativas que algunas regiones de los Estados Unidos de América, en el ambicioso proyecto de crear sociedades modernas y democráticas y entidades nacionales integradas, en fechas tan tempranas como 1870. En aquel momento **Horace Mann en Massachussets, Domingo Faustino Sarmiento en Argentina, Mauro Fernández en Costa Rica y José Pedro Varela en Uruguay** lucharon por el desarrollo de innovadores sistemas educativos; resulta interesante destacar que estos prohombres de la educación intercambiaron experiencias mientras desarrollaban sistemas públicos de educación común para niños de sus estados o países.*

Con desigual intensidad, otras nacionales llevaron a cabo un proceso similar y el conjunto de los países latinoamericanos realizó un enorme esfuerzo en la segunda mitad del siglo XX para construir sistemas educativos públicos, gratuitos y equitativos. La etapa fue dificultosa: la población crecía al 3% anual y los centros urbanos en algunos países, como Brasil, lo hacían al 6% anual. El desafío fue muy significativo, porque tasas de esta naturaleza históricamente sólo las conocieron los Estados Unidos en el último cuarto del siglo XIX. En esa etapa, millones de europeos cruzaron el Atlántico para establecerse en tierras de la esperanza, como fueron los Estado Unidos en el norte y otros países en el Sur que constituyeron su población con la inmigración internacional; entre ellos figuró Uruguay.

<sup>3</sup> Los materiales que se incluyen aquí, constituyen algunos de los aportes generados por especialistas que profundizan sobre distintos aspectos de la Reforma y que, originalmente, aparecen como "Recuadros" del documento que hoy presentamos en la Sección Experiencias.

Para acelerar el cambio educativo nuevas sociedades democráticas como la Venezuela de Rómulo Gallegos y Rómulo Bentacur, contrataron a miles de docentes en los países del Sur. Paralelamente, la modernización chilena emprendida por Don Eduardo Frei (padre) incluyó una audaz Reforma Educativa que llevó el ciclo obligatorio a su universalización y a la sorprendente aspiración, para la época, de lograr diez años de educación común.

**La enumeración puede continuar para cada uno de los países de la región porque este mundo mágico latinoamericano logró pasar de tasas de analfabetismo del 50% de la población adulta a valores residuales en las nuevas generaciones. En general, se logró la incorporación de toda una juventud en los códigos de la cultura escrita, en los principios del conocimiento científico y de la democracia política.**

El esfuerzo no fue en vano, a pesar de las duras pruebas que las variables económicas impusieron a la región a partir de 1982; hoy se debe decir que América Latina no es una tabla rasa, sino una región con logros educativos muy impactantes, sin que ello implique omitir desigualdades sociales flagrantes ni los desequilibrios en su modelo de desarrollo.

**Fue una América Latina de vientres fecundos que evolucionó de 150 a 550 millones de habitantes, una región de mestizajes creadores, generadora de gigantescas ciudades, entre las más grandes del planeta, y precisamente en este torbellino de la creación emergió una vigorosa cultura urbana. En ella, se produjo una apropiación de la lengua por pobladores de los más variados orígenes étnicos y la emergencia de grandes corrientes del pensamiento: desde la política hasta la literatura latinoamericana. Todas ellas constituyeron puntos de referencia en Europa y en los Estados Unidos.**

## Desafíos de las reformas educativas en América Latina

*Juan Carlos Tedesco reflexiona sobre sus principales atributos*

Una evaluación global de las transformaciones educativas vigentes en América Latina permitiría identificar un significativo conjunto de logros que ya han alcanzado un alto grado de consolidación. Entre los más importantes, se pueden mencionar los siguientes: (i) la tendencia al aumento de la inversión educativa, (ii) las reformas institucionales, fundamentalmente la descentralización de la administración educativa, la instalación de sistemas de evaluación de resultados y la tendencia a otorgar mayor autonomía a las escuelas, y (iii) un mayor nivel de conciencia pública sobre la prioridad de la educación en las estrategias de desarrollo.

Hay consenso en reconocer, sin embargo, que estos logros no son suficientes. Al respecto, también existe un significativo nivel de insatisfacción con los resultados del aprendizaje efectuado por los alumnos, especialmente con los que provienen de familias de bajos ingresos, con el ritmo con el cual avanzan las reformas y con la existencia de núcleos importantes de resistencia a las transformaciones, particularmente en el interior de las administraciones educativas y en los docentes.

Estos problemas no son secundarios y su importancia no debería ser subestimada. La ausencia de equidad y la lentitud en el ritmo del cambio educativo pueden poner en riesgo el aumento de la competitividad económica y la gobernabilidad democrática de las sociedades. En este texto intentaremos postular algunas hipótesis de trabajo sobre posibles causas de estos fenómenos. Dichas hipótesis están destinadas a la discusión y a su posterior desarrollo a través de investigaciones específicas y se refieren a tres ámbitos distintos: (i) la relación entre educación y equidad social, (ii) las secuencias de los procesos de transformación educativa, y (iii) las relaciones entre el sector público y privado.

**Educación y equidad social:** Hasta ahora se ha insistido fundamentalmente en la idea según la cual la educación es un importante factor de equidad social. Numerosas evidencias empíricas confirman la validez de esta correlación. Sin embargo, los datos también indican que los

resultados escolares dependen de ciertos factores de educabilidad, asociados a condiciones materiales de vida y al origen social de los alumnos. En América Latina, donde vastos sectores de población viven en condiciones de extrema pobreza, un porcentaje elevado de alumnos estaría ingresando a la escuela con deficientes niveles de educabilidad, neutralizando los esfuerzos efectuados por las instituciones educativas. En consecuencia, es necesario considerar que si bien la educación es un factor de equidad social, ciertos niveles básicos de equidad social son necesarios para que sea posible educar con posibilidades de éxito. Este fenómeno justifica plenamente el enfoque de algunos procesos de reforma que otorgan una fuerte prioridad a la educación preescolar, por su impacto sobre la equidad social y sobre el futuro desempeño educativo de los alumnos.

**Secuencias de los procesos de transformación educativa:** Los procesos de transformación educativa en América Latina han adoptado una secuencia en la cual se comenzó por la reforma institucional y, más específicamente, por la descentralización y la creación de sistemas de medición de resultados. A pesar de la significativa heterogeneidad de situaciones que existen en la región, se ha tendido a utilizar la misma secuencia en contextos diferentes. Esta uniformidad ha provocado un fenómeno mediante el cual algunos actores pierden de vista el sentido de estos procesos. Los procedimientos de gestión tienden a perder su carácter de instrumentos para el logro de mejores niveles de calidad educativa y se transforman en fines en sí mismos. El desafío futuro consiste en crear mayores grados de adhesión al sentido de las transformaciones, a través de mecanismos de gestión que permitan la coexistencia de secuencias diferentes, adaptadas a la heterogeneidad de situaciones sociales, económicas y culturales, a través de estrategias centradas en el cambio pedagógico. En este sentido, serán necesarias políticas integrales con respecto a los docentes, cuya profesionalización se convierte en una necesidad.

**Relaciones entre sector público y privado:** Los procesos de transformación educativa han estimulado las alianzas entre el sector público y el privado. En las últimas décadas se superaron algunas dicotomías tradicionales en este campo y se abrió la perspectiva de una mayor *articulación entre instituciones*, basado en el principio según el cual es posible y necesario construir nuevas alianzas en educación. Este postulado, sin embargo, no puede ser utilizado como argumento para des-responsabilizar al Estado de su papel en educación.

**Las experiencias de reforma educativa en América Latina ponen en evidencia el papel fundamental del Estado en, al menos, tres grandes funciones: definir de manera democrática los objetivos educativos, evaluar los resultados de las acciones que se llevan a cabo e intervenir eficazmente para compensar las diferencias allí donde los resultados no son adecuados.**

RECUADRO 7

## La Reforma: un campo de experimentación

*El sociólogo Carlos Filgueira reflexiona sobre sus principales características*

**Uno de los aspectos del proceso de Reforma de la Educación que corresponde subrayar, en primer término, es que éste se apoya en sólidos diagnósticos y evaluaciones técnicas,** lo que no es muy frecuente en nuestro país y en la región. En nuestro contexto, no es habitual que existan reformas técnicamente fundadas, a través de extensos y prolongados estudios, que permitan detectar el tipo de problemas particulares del sistema y brindar, consecuentemente, elementos para la toma de decisiones.

En segundo lugar, considero que el proceso de reforma merece ser destacado por la orientación de base a la que responde. En este sentido, se aprecia en la reforma una aproximación global al fenómeno de la educación que responde, creo, a una definición correcta de lo que debe ser la acción sobre la sociedad, en momentos en los que América Latina está sujeta a recomendaciones generales, a veces, un tanto dogmáticas y, otras, muy simplificadoras de la realidad, que se traduce en una serie de recetas e instrumentos a aplicar.

Parece ser un rasgo claro y difícilmente controvertible de este proceso **su profunda preocupación por las consecuencias que tienen las reformas, más allá del logro de la eficiencia y la eficacia, en el sentido de prever los posibles impactos sobre la equidad y la igualdad que generan este tipo de acciones de transformación:** este balance la Reforma lo tiene muy presente, ya desde la definición de sus objetivos particulares.

Ahora bien, con relación a los principales vectores de reforma, me parece oportuno, sin desconocer el conjunto de acciones que el proceso engloba, mencionar tres aspectos.

**En primer lugar, cabe subrayar, lo cual me parece de extraordinaria importancia, la centralidad que le otorga la reforma a la universalización de la Educación Inicial.** En esta dirección, corresponde señalar que no resulta difícil advertir que el Uruguay ha seguido –probablemente con muchas más “defensas” que otros casos– los pasos de muchas sociedades que están enfrentando fracturas en la integración social, fenómenos de desintegración y marginalidad, que no necesariamente están asociados a las situaciones de pobreza. Respecto de este punto, estimo que no existen soluciones simples o reveladas. Es muy importante tener presente la trascendencia que reviste desarrollar acciones de política, en este caso educativas, pero desde luego ampliables a otras esferas, que tengan en cuenta el tema de la integración social.

Estas consideraciones deben ser alumbradas por el contexto en que se desenvuelven, máxime si observamos que, bajo principios de eficacia y eficiencia, se desarrollan en el mundo políticas de privatización, que buscan trasladar al mercado funciones que tradicionalmente competían al Estado y la sociedad. En esta línea, **debemos tener en cuenta la situación de los niños en barrios marginales, para los que la universalización de la Educación Inicial representa la posibilidad de acceder a modelos de adulto alternativos a los que internalizan en el barrio o en sus familias.** Me parece, en suma, que lo que está en juego aquí es la necesidad de mantener ciertas capacidades que tradicionalmente desarrollaron los Welfare States, entre ellos el uruguayo, en el sentido de ofrecer a los individuos no solamente un auxilio cuando llegan al punto de mayor deterioro, de resolver situaciones cuando estas están dadas, sino asumir una postura anticipatoria; este punto creo que tiene que ver mucho con la educación, y especialmente con la educación en las primeras etapas de la vida del niño.

En segundo término, **cabe destacar de este proceso de reforma el énfasis que plantea en la Educación Media, un sector sobre el que el país nunca supo bien qué hacer:** el viejo dilema entre una enseñanza definida como antesala de la Universidad –de modo tal que quienes fracasa-

san en ella no tienen posibilidad de insertarse en la sociedad y el mercado en términos laborales- o una enseñanza orientada por otros objetivos. **El Plan de Reforma conduce a un balance prudente en este punto; un balance que no hubo hasta ahora entre la orientación hacia la enseñanza universitaria y la inserción directa en el mercado de trabajo.**

**Desde luego, alcanzar y mantener este balance no es una tarea fácil, por eso digo que es un campo de experimentación; toda la reforma es un campo de experimentación.**

La idea, muy habitual en la región y, desde luego también, en nuestro país respecto que los cambios producidos son absolutamente definitivos e irreversibles, contraria a la imagen de que los cambios operan y se desarrollan sobre cambios, representa un obstáculo a superar en esta materia. En esta línea, **parece prudente señalar que la urgencia por evaluar procesos que recién se han implementado, para decir qué está bien y qué está mal, no resulta una buena consejera en estos temas.**

Esto no significa que no debemos hacer evaluaciones, **debemos hacerlas, no cabe duda, realizar seguimientos, monitorear, evaluar, etc., para poder tomar decisiones fundadas. Sin embargo, no deberíamos colocar rápidamente en tela de juicio las consecuencias o resultados de la reforma; no debemos dejarnos dominar por la urgencia: ni magnificar logros, ni subestimar los cambios cuando los resultados no aparezcan rápidamente, puesto que la educación supone siempre procesos graduales, lentos, no inmediatos. No debemos esperar resultados en el corto plazo, ni que den necesariamente sentido a las acciones que implementamos.**

Creo, por otro lado, que debemos realizar evaluaciones por un sentido de *accountability* (rendición de cuentas sobre los cambios operados), de seguimiento y control de lo que se cambia.

Me parece necesario subrayar, como un acto de prudencia que se desprende de la acumulación de conocimiento en la materia, que los cambios educativos actúan en períodos de largo aliento, no en el corto plazo. Debemos pensar que si el Uruguay es aún hoy un país infinitamente más integrado y equitativo que el resto de los países de la región, no es el resultado fundamentalmente de lo que se ha hecho en la última década, sino de procesos mucho más profundos, seculares, de largo plazo.

**En tercer lugar, corresponde destacar como uno de los aspectos**

**más remarcables de la Reforma el énfasis puesto en la Formación Docente, máxime en un contexto en que el conocimiento se transforma progresivamente en un recurso sujeto a la obsolescencia, y en un marco educativo nacional en que la desactualización incidía negativamente.**

A través de la actualización docente y la incorporación de modalidades más flexibles de formación, este panorama comienza a ser revertido. Estimo que con este nuevo sistema, mediante los Centros Regionales de Profesores, existen instrumentos idóneos y efectivos de actualización permanente.

Finalmente, me parece necesario plantear algunas reflexiones generales sobre el proceso de reforma. En primer término, **existe habitualmente en medios políticos, académicos y técnicos un exceso de confianza en la capacidad de transformación social y económica de la educación;** una excesiva confianza en que los problemas ocupacionales se resuelven, casi exclusivamente, a través de la educación; esto no es así. Por ejemplo, cuando se capacita a personas que regresan a sus ámbitos de trabajo y siguen aplicando las mismas rutinas productivas o laborales que siempre aplicaron, hemos, a lo sumo, incrementado su formación, pero no hemos logrado modificar sus actitudes básicas: en abstracto, el efecto de la educación es muy limitado.

**La capacitación es efectiva cuando se realiza sobre programas que cambian. En este proceso, afortunadamente, la capacitación parecería estar concebida y diseñada a propósito de las prácticas que implica la reforma: así se cambian modelos, formatos, actitudes y valores.**

En segundo lugar, como consideración global estimo que la Reforma representa en muchas décadas el primer intento global, integral y técnicamente fundado de afrontar problemas que hasta el momento se enfrentaban parcial o intermitentemente.

Por último, **es necesario apuntalar algunos aspectos sobre los que aún resta profundizar. No es posible seguir aplicando burocráticamente programas. Este es un aspecto a reforzar, que está contemplado en la misma organización de la reforma, pero en el que creo hay que poner aún mucho más énfasis. Esto supone, lograr trasladar una estructura de decisiones técnicas, incorporando, en lo posible, iniciativas que puedan provenir de los mismos ejecutores de las mismas;** este es, en suma, uno de los principales puntos que considero se debe desarrollar en el futuro.

## “El aula no puede reproducir el espacio de pobreza en el que vive el niño”

*La Consejera del CO.DI.CEN. Nelly Leites reflexiona sobre el equipamiento didáctico de las aulas de educación inicial.*

El país presentaba un grave atraso en materia de equipamiento didáctico, de por lo menos tres décadas. En líneas generales, el equipamiento con el que contaba era muy pobre y anticuado: un poco de material de madera, con el cual el niño no logra conectarse fluidamente.

Nosotros, el cuerpo docente y, desde luego también, las autoridades, teníamos clara conciencia que se había operado en el mundo una profunda revolución en materia de equipamiento didáctico; materiales a los cuales nosotros accedíamos exclusivamente a través de los catálogos.

En este contexto, las escuelas públicas se veían obligadas a reproducir el círculo de pobreza en el terreno lúdico. Esta situación transformaba de hecho al maestro en un recolector y reciclados de desechos, recorriendo –esto a modo de anécdota personal– fábricas y carpinterías para obtener materiales que se atesoraban celosamente, como reliquias y que cumplirían la función de instrumentos para el trabajo didáctico.

En síntesis, éramos maestros recolectores de desechos que soñábamos con recursos que comenzaron a ser posibles gracias al aporte de los programas con financiamiento internacional, básicamente el Proyecto MECAEP, que permite que ingrese al país una tecnología de material didáctico que verdaderamente nos sorprende en todas las escuelas.

Ahora bien, ¿por qué la centralidad del material didáctico? Precisamente, porque **el material didáctico es un componente insustituible del proceso de aprendizaje, una condición necesaria para el éxito del mismo**, en la medida que existen nociones y conocimientos que el niño no puede adquirir sino a través del objeto que mediatiza la abstracción de esas categorías; requiere, por ende, la interacción con ese objeto, el relacionamiento con el entorno.

En este marco, se ha adquirido un material didáctico sumamente diverso, porque debe permitir una serie de pasos previos a ciertos aprendizajes complejos: la noción de color, tamaño, superficie, cuerpo, las clasificaciones de los objetos, el manejo de destrezas motrices, etc. Incluso, estos materiales viabilizan todas las adquisiciones lingüísticas.

En este sentido, un aula de Educación Inicial debe ofrecer las múltiples alternativas posibles, para un niño que tiene intereses plurales y cambiantes. Por ejemplo, a un niño de sexto grado se lo concentra en un plazo de tiempo más extenso que a un niño de preescolares que pasa de un foco de interés a otro a un ritmo vertiginoso, puesto que está descubriendo el mundo, su mundo.

De este modo, debemos poder contemplar las diferentes dimensiones del conocimiento a las que tiene que acceder el niño: matemáticas, ciencias, lenguaje, etc. Estas características hacen que el aula de preescolar deba tener un espacio de ciencias, para que el niño pueda hacer sus observaciones y sus investigaciones (los cambios que se producen en la naturaleza); un espacio de lectura, que asegure que tenga contactos con los libros, cuando en muchos casos proviene de hogares con marcados déficits culturales. Precisamente, son los niños, que provienen de zonas carenciadas.

La universalización de la cobertura de Educación Inicial nos coloca ante un nuevo perfil social y cultural de alumno: un niño que en su hogar, en el caso que haya jugado, lo hizo con instrumentos inadecuados, por tanto, la escuela se transforma prácticamente en su espacio fundamental de juego.

Por otro lado, las adquisiciones realizadas sólo pudieron ser aprovechadas en su plenitud en la medida que se apostó en paralelo a la capacitación y sensibilización de los docentes: dictado de cursos, bibliografía, etcétera. MECAEP no sólo cumple la función de seleccionar materiales con destacadísimos técnicos, que ambiente los famosos "rincones del aula", que antes eran estables pero que hoy son móviles y flexibles, apoya también decididamente su implementación.

Por último, nos interesa destacar todo lo atinente al acondicionamiento estético del aula: el aula como espacio físico de aprendizaje, como espacio que no puede reproducir el contexto de pobreza en el que vi-

ve el niño. Esta inquietud es la que nos ha movilizado a ambientar decorosamente los espacios educativos: en otras palabras, cuanto más pobre sea el contexto mayor el esfuerzo de ambientación y acondicionamiento, trabajando especialmente la expresión plástica, en la medida que diferentes investigaciones muestran que el contacto con las obras de arte no sólo coadyuva al proceso de aprendizaje, disminuyendo la agresividad con una suerte de efecto equilibrador sobre los niños, sino también fortalece la identidad social.

Estamos promoviendo un aula de paredes limpias, con significados-significantes para el aprendizaje, con cuestiones claves que logren despertar el interés del niño, utilizando, entre otros instrumentos y en la medida de lo posible, obras de arte de autores nacionales, a sabiendas que los niños uruguayos se han caracterizado por una excelente destreza plástica, un rasgo que tiene que ver con nuestra identidad cultural y con el acrecentamiento de las destrezas cognitivas. En suma, por todas estas razones estamos trabajando decisivamente en la adecuación y ambientación de las aulas: permitir al educando transformarse en un constructor de conocimientos y de identidad social y cultural.

Estas dos dimensiones nos movilizan, a ir a las diferentes escuelas, a trabajar con los maestros: en última instancia, a participar como docente de este removedor proceso de Reforma que ubica al acondicionamiento del aula como uno de los ejes del debate pedagógico actual, en la medida que es un aliado colabora en la mejora de la calidad de los aprendizajes.

#### RECUADRO 24

### La necesidad de fortalecer el vínculo cultural entre la familia y la escuela.

---

*La Lic. María José Larre Borges reflexiona sobre  
nuestra propuesta para comunicarnos.*

***Nosotros hemos venido trabajando en el marco de uno de los componentes del Programa Nacional "Todos los niños pueden aprender" que hemos denominado "Comunicación escuela-hogar". Especifi-***

*amente trabajamos en una publicación quincenal que permita establecer un nexo sólido entre la familia y la escuela, a efectos de potenciar el espacio y los objetivos que este programa se ha trazado.*

La revista comenzó a salir a partir de la segunda quincena de julio de 1998, distribuyéndose 200.000 ejemplares. A junio de 1999 se han distribuido 160.000 ejemplares en 4 tirajes de 40.000 cada uno. Tiene una extensión de doce páginas y apunta a los hogares de los niños que participan en el Programa, es decir, de los niños que asisten a escuelas con elevadas tasas de repetición, por lo tanto, con previsibles déficits socioculturales.

El objetivo fundamental de la revista es reforzar el nexo entre la familia y la escuela, **en dos niveles: en primer término, el seguimiento de la actividad escolar, lo más estrictamente cognoscitivo y, en segundo lugar, y quizás lo primordial, la dimensión social, esto es, brindarle a las familias información sobre los servicios que está brindando la escuela, de modo que los puedan aprovechar en su plenitud, así como también los que puede aportarle la propia comunidad.** En suma, esta publicación persigue un objetivo sociocognitivo, aunque quizás con un énfasis mayor en lo social que en lo cognitivo. De alguna forma, la revista se transforma en la cara visible del Programa.

La opción por la revista como medio para llegarle a los sectores más desfavorecidos fue el resultado de un diagnóstico sobre la pertinencia y la viabilidad del instrumento a utilizar, teniendo en claro que el público objetivo son los padres, no los niños ni los maestros. En esta línea, consideramos que la Educación Pública se ha dirigido tradicionalmente a los sectores medios, y no había centrado su preocupación en los sectores más populares y desfavorecidos, intentando brindarle las herramientas para que pudiesen enriquecer la educación de sus niños. **En síntesis, ha habido escasa tradición en comunicación dirigida hacia esos sectores.**

Por otro lado, y de acuerdo al conjunto más difundido y más ampliamente aceptado de teorías pedagógicas y socioeducativas, actualmente tenemos plena conciencia del rol central que juegan los padres en el proceso de aprendizaje de los niños, por lo que cuatro o más horas, nos guste o no, no pueden competir contra veinte o casi veinte horas, amén de que dicha competencia tampoco es en sí misma deseable.

En esta línea, cabe señalar que el sistema educativo tradicionalmente le ha exigido a las familias que se adapten a los códigos de la institución, en lugar de establecer una interacción con los intereses y las posibilidades del contexto sociocultural. Buena parte de las familias a las que se dirige básicamente la Reforma en Educación Inicial y Primaria cuentan, como sabemos, con un escaso capital cultural y, en muchos casos, con niveles prácticamente nulos de hábitos lectores, lo que nosotros denominaríamos analfabetismo por desuso y una cultura de la imagen muy asentada.

Creemos que fortificar el nexo entre la familia que reúne estos rasgos sociales y la escuela habrá de redundar en una mejora de las capacidades de aprendizaje de los niños. Esta política presenta un perfil social bien concreto, ya que se dirige específicamente a un segmento de la población.

RECUADRO 26

**“Todos los niños pueden aprender: un programa llamado a tener continuidad”.**

---

*La Consejera de CO.DI.CEN., Insp. Rosa Márquez reflexiona sobre sus principales características (Ver acápite VII.1.1. del Capítulo “La Educación Primaria es el eje de nuestra integración como sociedad”)*

Este programa, que atiende a una población que presenta marcados déficits socioculturales está centrado en el logro de la equidad social.

También, debemos subrayar que el mismo se encuentra profundamente entrelazado con el desarrollo de la Educación Inicial. En este sentido, resultaría inadmisibles, luego de haber realizado el enorme esfuerzo de universalizar la Educación Inicial, no poder abatir el fracaso escolar, visualizando en la repetición una de sus principales expresiones en los primeros grados escolares.

Por otro lado, no debemos olvidar que el Programa Nacional “Todos los niños pueden aprender” es el resultado de una profunda y rigurosa evaluación del contexto escolar y social en el que se inscribe. Parece, entonces, oportuno remarcar algunos aspectos cardinales en dicha evaluación.

En primer lugar, los elevados índices de fracaso escolar en las es-

cuelas de contextos sociales desfavorables reflejan el choque cultural que significa para los niños de seis años el ingreso al ámbito escolar, lo que subraya la centralidad de la Educación Inicial y, por ende, la importancia de los esfuerzos que se han realizado en esta Administración para poder efectivamente universalizarla.

En segundo lugar, la adaptación a las pautas de funcionamiento escolar, así como el contacto con el lenguaje escrito, representa un proceso complejo para los niños que provienen de los contextos desfavorables, en los que las madres no leen, en los que el capital cultural y bibliográfico es bajo o nulo, entre otros aspectos relevantes.

En tercer lugar, los resultados de las investigaciones socioeducativas indican que, salvo en casos extremos, el bajo rendimiento no responde a un déficit de capacidades intelectuales –los niños se desempeñan correctamente en situaciones concretas y prácticas–, sino a niveles inferiores de desarrollo del pensamiento simbólico, a la insuficiente maduración de disciplinas y hábitos necesarios para la labor que exige la escuela, al escaso contacto con la cultura escrita, a las carencias familiares para apoyar el proceso de aprendizaje del niño, y, finalmente, a las serias dificultades que enfrentan para canalizar la violencia a través del lenguaje.

Frente a este contexto, agravado por el fenómeno del hacinamiento escolar, los déficits alimentarios y la deserción (entendida, no como abandono escolar, sino como expresión de elevados niveles de inasistencia, producto de la desvalorización de la escuela por parte de las familias y los padres en esos contextos carenciados), el programa surge como una respuesta posible, que busca asumir dicho contexto social y cultural como una variable sobre la que se debe incidir, a efectos de mejorar la calidad de los aprendizajes y el rendimiento de los niños.

No debemos olvidar que estos hogares carecen del mínimo capital cultural: libros, revistas, materiales informativos, enciclopedias, juegos de mesa, en síntesis el conjunto de materiales que le permiten al niño madurar sus capacidades cognitivas, sociales y afectivas. Asimismo, estos hogares, a diferencia del típico hogar de clase media, no le brindan generalmente al niño un espacio formativo en el tiempo de ocio. (deportes, actividades expresivas, idiomas, etc.), lo que redundará en el hecho que esos espacios sean ocupados por la interacción y socialización del niño con sus padres y adultos en la calle e incluso también por la televisión.

Por otro lado, la baja escolarización de los adultos (medida a través de los años de enseñanza formal), en particular de las madres en las zonas carenciadas, colocan a estos niños en inferioridad de condiciones para acceder a la educación formal y para desenvolverse con éxito en ella. Debemos considerar también, en parte como consecuencia lógica de lo anteriormente señalado, que los códigos de lenguaje oral en estas familias son muy pobres y limitados, solamente vinculados a situaciones concretas, lo cual se traduce en que el niño no adquiera fácil ni tempranamente la capacidad de inferir y menos aún la de criticar. El resultado lógico de estas carencias e insuficiencias es que estos niños presentan bajos desempeños en aquellas tareas relacionadas con lo verbal: el manejo de la información, la expresión y el vocabulario. Esto nos permite, en consecuencia, plantear la hipótesis que si bien estos niños cuentan con cierto dominio cognitivo práctico, muestran, sin embargo, serias dificultades en el área del lenguaje.

Debemos también tener en cuenta que el débil papel mediatizador del lenguaje en estos contextos determina que las emociones se canalicen directamente en actos violentos y en problemas disciplinarios, en la medida que no son capaces de verbalizar las emociones, trasladando a menudo la violencia que viven en el hogar a la escuela.

Este programa busca enfrentar este contexto, en las distintas dimensiones y características que hemos señalado. Nosotros estimamos que el mismo está llamado a ser sumamente exitoso en atención a estas razones:

**En primer término,** porque conoce la realidad a la que se enfrenta.

**En segundo término,** porque intenta encauzar directamente algunos de esos problemas, trabajando para ello en el aula, y en los espacios recreativos, entre otros.

**En tercer término,** porque intenta mejorar el estado nutricional de estos niños, a través del sistema de bandejas, para asegurarnos que reciban durante la semana una alimentación acorde a sus necesidades y niveles de desarrollo.

**En cuarto término,** porque le aporta los útiles y los libros que le permitirán acercarse plenamente al conocimiento: textos de apoyo a la tarea escolar y libros para que los niños lleven a la casa y acrecienten también el nivel cultural de su familia.

**En quinto término**, porque se está brindando la capacitación necesaria a los maestros para que cuenten con las herramientas necesarias.

**En sexto término**, porque se visualiza un período formativo inicial, que comienza en la Educación Inicial en la que el niño recibe el aprestamiento necesario y que no culmina al término de la escuela, sino que prosigue en los dos primeros años.

**En séptimo término**, porque entiende que es necesario educar contemplando la diversidad social, cultural y familiar de las necesidades de los niños, tanto individuales como colectivas.

**Finalmente**, porque estamos intentando llegar a los hogares mediante un boletín que busca acercar a los padres a la labor escolar y al proceso de aprendizaje de sus hijos, concientizándolos de la importancia de la asistencia. Plantea algunas pautas que les permiten abordar los problemas del niño: a vía de ejemplo, cuando está enfermo, cómo fabricar juguetes caseros entendiéndolo como un acto afectivo de hondas implicancias que le permite al niño sentirse estimado por sus padres.

**En síntesis**, estamos frente a un programa que constituye una herramienta óptima para enfrentar el problema, en la medida que se ha realizado un proceso de sensibilización de los docentes en todos los puntos del país.

El programa está llamado a tener continuidad, básicamente, porque el maestro, una vez que se le brindan las herramientas para atacar un problema, las asume con mucha nobleza y trabaja denodadamente para fortalecer estas instancias.

Por último, quiero resaltar que este programa ha sido posible porque se apoya en estadísticas, que nos permiten identificar los niños, saber cuáles son sus problemas en una visión que no es exclusivamente pedagógica, sino socioeducativa, habiendo tenido, asimismo, no sólo una buena acogida en las Asambleas Técnico Docentes sino en el conjunto del Magisterio, lo que afirma aun más las expectativas que podemos abrigar sobre su perdurabilidad y profundización.

---

# Experiencias

## Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999

*En este documento se desarrolla el proceso de la reforma educativa uruguaya, incorporando materiales que plantean los antecedentes históricos de la educación del Uruguay, los logros y asignaturas pendientes del sistema, la concepción de dicha reforma y sus objetivos y principales avances. Del documento original, y sólo por razones de espacio, se presentan aquí, los contenidos referidos a educación inicial y primaria, como forma más clara de poner en discusión, las políticas educativas referidas a los sectores de población más carenciados.*

### Prólogo

#### "Educación y sociedad en Uruguay"

La Reforma Educativa que desarrolló la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en el período de 1995-2000 lejos de ser la implementación de un modelo o la copia de diversos modelos internacionales es la expresión de los rasgos definitorios de la sociedad democrática uruguaya. Pocos países en la historia del mundo, han mantenido una relación tan estrecha entre educación y sociedad habiendo jugado la primera un papel central en la definición del estilo de la sociedad uruguaya. Sin exageración se puede hablar de que la educación constituyó una matriz anticipatoria de los valores y creencias y de la organización social que fue asumiendo, democráticamente, la población uruguaya a lo largo de un ciclo que ya tiene 125 años de vigencia.

A partir de 1875 la Reforma Educativa que iniciara José Pedro Varela, va a generar una nueva sociedad. En un país cuya población criolla era analfabeta y la inmigrante europea era campesina de mínima escolarización o analfabeta y hablante de lo que hoy se consideran dialectos –pero que eran, por su autonomía, ver-

daderas lenguas en el Siglo XIX (siciliano, toscano, napolitano, gallego, etc.)- se inicia un proceso, técnicamente muy bien llevado, de incorporar progresivamente a todos los niños en un modelo de escuela que tiene antecedentes en la propuesta francesa de Jules Ferry. Este, como un rodillo compresor, va avanzando a lo largo de un siglo hasta lograr que toda la población esté escolarizada, que todas las familias se sientan parte de la misma sociedad y que ciertos valores de equidad, de democracia y de cultura se transformen en valores nacionales.

Sin duda alguna, si alguien hubiera realizado un análisis en términos de costo y beneficio de la inversión que el país fue realizando en Educación Primaria desde el último cuarto del Siglo XIX, habría concluido que se trataba de una inversión no rentable. No era necesaria una mano de obra educada para cumplir las tareas elementales que caracterizaban a la actividad ganadera, agrícola y artesanal urbana de la época. Pero esa inversión educativa fue la que aseguró la construcción de una nueva nación y un posterior desarrollo.

En primer término, la propuesta educativa inicial tuvo el enorme mérito de separar el ámbito de lo religioso y filosófico del ámbito de la sociedad civil. Para construir ésta última no hubo ninguna duda para José Pedro Varela y sus sucesores que la educación tenía que construirse separando creencias de conocimientos, así como lo políticamente inmediato de la acción de educar a los niños y adolescentes. Pocas sociedades en la historia de la humanidad han concebido que el instrumento mayor de la reproducción social, que es la educación, contuviera tal neutralidad y que lograra integrarla en ciertos valores éticos y de convivencia sin prede-terminar en la arcilla maleable de los niños y adolescentes sus convicciones religiosas y políticas. De esta forma un Estado sin religión –según fue consagrado en la Constitución de 1919- fue la mejor garantía para la libertad de cultos.

En un segundo término, la educación pública por ser gratuita y de cobertura masiva va a cumplir un papel, de extrema importancia, como agencia primordial de la integración social. Una sociedad con escasa población de origen negro y aún más reducida de origen indio pero receptora de un aluvión inmigratorio de todos los rincones de Europa –basta pensar que en el censo de 1908 alrededor de la mitad de los hombres de Montevideo entre 20 y 49 años, edades propias de la jefatura de hogar, habían nacido fuera del Uruguay- encontró en el sistema educativo la forma de integrarlos a todos y transformarlos en miembros de una nación nueva, la oriental.

Por ello Uruguay es posiblemente el único país de América Latina en el que toda la población sin excepciones habla el mismo tipo de lengua castellana apren-

dida por todos en la escuela. En los restantes países los sectores superiores hablan una lengua "cultura" mientras los sectores populares hablan una lengua "propia de ladinos, "créole", de "rotos" o marcada por los sesgos de culturas regionales que evolucionaron aisladas. Esta escisión es aún más fuerte donde existe una presencia de poblaciones de origen indígena que todavía siguen hablando sus lenguas con muy escaso conocimiento de la lengua nacional dominante.

En tercer término, la escuela desarrolla prácticas no autoritarias. No es sólo la temprana eliminación del castigo físico establecida por José Pedro y Jacobo Varela sino toda la confianza en la razón que está implícita en la "enseñanza por las cosas". La propuesta pedagógica que es una sabia mezcla entre análisis racional, método científico -para ir descubriendo la realidad de las cosas- y relaciones afectivas establecidas entre maestros y alumnos, crea un marco de no-violencia que define a la escuela y que se va a proyectar luego en la sociedad en aquellos grupos suficientemente integrados por aquella. Las prácticas educativas van creando prácticas democráticas en el seno de cada aula y los niños van aprendiendo en la escuela el oficio de ciudadanos. Por eso en las escuelas se cumple la máxima vareliana de que para formar la república son necesarios los republicanos y que detrás de un ciudadano tuvo que estar necesariamente un educando. *"La extensión del sufragio a todos los ciudadanos, exige como consecuencia forzosa, la educación difundida a todos: ya que sin ella el hombre no tiene la conciencia de sus actos, necesaria para obrar razonablemente". "Para establecer la república, lo primero es formar los republicanos: para crear el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a vida activa al pueblo mismo; para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la opinión pública; y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la república, sólo tienen un medio posible de realización: educar, educar, siempre educar."*\*

En cuarto término, la educación primaria, media y superior introduce la coeducación sexual. Al sentar en los mismos bancos niños y niñas y adolescentes, varones y mujeres, realiza una acción positiva hacia la igualdad de derechos entre los dos sexos. En la concepción educativa uruguaya, en la concepción de la educación secundaria que inicia la ley de liceos departamentales de 1912 no se concibe la existencia de formas educativas y establecimientos separados para varones y niñas, para hombres y mujeres. Al desarrollar sus seres como personas y no como sujetos sexuales redefine la propia concepción de mujer que pasa de ser un sujeto subordinado y presuntamente determinado por la biología a cumplir un papel

\* José Pedro Varela, "La educación del pueblo". Se cita de acuerdo a la versión contenida en la Colección de Clásicos Uruguayos, *Obras Pedagógicas. La educación del pueblo*. Página 71, Montevideo 1964.

orientado a la sensualidad y a la reproducción humana. La coeducación revaloriza a la mujer, quien es considerada niña o adolescente, con etapas de desarrollo, con aspiraciones intelectuales, con la complejidad de un ser con alma, mente y cuerpo, en condiciones existenciales que no son cualitativamente diferentes que las que registran sus compañeros del sexo masculino, a lo largo de la transformación que los lleva a la condición de adultos. La valorización de la mujer que realiza la educación pública se vincula con el conjunto de medidas que, a favor del sexo femenino, adoptan los gobiernos a partir de la ley de 1905, que otorga el derecho de divorcio únicamente a las mujeres.

En quinto término, al ser gratuita la educación y estar dispensada por maestros en cuya formación regular se invierte desde una fecha tan temprana como el año 1885, -en que se inaugura el Instituto Normal de Montevideo- y al ser muy amplia la cobertura de la escuela pública en el territorio nacional, se crean condiciones para que la educación actúe como palanca de movilidad social. El principio de que todos pueden llegar a ascender, lograr algo mejor que lo que tienen, consolida las expectativas de los inmigrantes y emerge como dominante la concepción meritocrática de la sociedad.

Tocqueville, en su magnífico libro *"La Democracia en América"*, destacó el carácter muy original de los Estados Unidos por ser la primera sociedad en la historia mundial que se autoidentificara con la oportunidad para todos de la movilidad social ascendente. Dedicó muchas páginas de su obra a analizar el fuerte individualismo y los límites al mismo que construyeron los norteamericanos a través de la "doctrina del interés bien entendido". Teniendo presente las observaciones de Tocqueville se podría hablar de la sociedad uruguaya, en su etapa inicial, como una experiencia nueva para los inmigrantes que provenían de sociedades rígidamente estratificadas de Europa y que encontraron múltiples oportunidades de ascenso, aunque no en los niveles del enorme crecimiento económico en un gran territorio, como fue el caso de los Estados Unidos.

En nuestro país la movilidad ascendente no deparó acumulaciones en grandes fortunas, sino por excepción, pero encontró en una educación que se proponía la integración social y cultural una dimensión más compleja de lo que era la mera obtención de recursos monetarios. Lo que descubrieron las familias fue que la educación creaba y legitimaba el principio de la equidad social. Todos los niños, independientemente de su origen, tenían la oportunidad de participar en un sistema nacional cuyos educadores -especie de legión comprometida con la construcción de una sociedad- desarrollaban las personalidades de los niños y les transmitían conocimientos y normas sobre cómo participar en esta nueva nación.

Surgió así el principio de la **meritocracia** consistente en creer en el trabajo personal unido al esfuerzo intelectual. La sociedad quedó definida por la existencia de instituciones educativas públicas que daban a cada individuo la oportunidad de formarse y hacían del logro adquirido el principio de identidad personal y el fundamento de legitimidad de todas las posiciones que se adquirieran a lo largo de la existencia.

La reforma educativa que se presenta en las páginas siguientes es un proceso de transformación que se afina en las tradiciones de carácter histórico de la sociedad uruguaya y que simultáneamente aspira a crear nuevas bases para que los rasgos propios y distintivos de la sociedad uruguaya puedan continuar desenvolviéndose en las próximas décadas y en un mundo globalizado.

La globalización no es en sí un fenómeno nuevo. En las Américas lo inició Cristóbal Colón con el descubrimiento de 1492 y aún hay poblaciones de origen indígena tratando de recuperar un sentido a sus existencias que se rompió abruptamente con la llegada de los extranjeros dominadores. La globalización figura igualmente en los orígenes de la formación de la sociedad uruguaya. Tierras lindantes con el imperio portugués registraron en el norte una población que fue culturalmente brasileña antes de ser "nacionalizada" por la escuela pública. Pero el mayor volumen de la población se originó en la migración internacional, especialmente en el siglo XIX y las transformaciones sociales y económicas de Europa trajeron a nuestras costas personas en búsqueda de trabajo y de dignidad, haciendo de la sociedad uruguaya una de las pocas sociedades "trasplantadas" de América, al decir de Darcy Ribeiro.

En un mundo globalizado las pequeñas naciones no son necesariamente perdedoras sino que muchas de ellas han demostrado no sólo ser exitosas en lo económico sino constituir democracias ejemplares, asegurar identidades sociales muy definidas e incluso conservar una lengua nacional que hablan unos pocos millones de personas en el mundo entero. Los ejemplos de los países escandinavos –y en especial de la pequeña Dinamarca– y de los otros pequeños estados como Suiza, Países Bajos o Bélgica o la existencia de un caso muy excepcional en el hemisferio sur como es el de Nueva Zelanda –tan similar a Uruguay en cuanto a escala de territorio, volumen de población, condiciones climáticas y producción agraria–, constituyen claros ejemplos de que la globalización lejos de constreñirlas les ha brindado oportunidades de desarrollo\*\*.

\*\* Peter Katzenstein, *"Small states in world markets": Industrial Policy in Europe*. Ed. Cornell Studies in Political Economy, August, 1985.

No es esta la oportunidad para realizar un análisis comparativo de Uruguay con estas otras pequeñas naciones, pero es importante tener presente que existen ciertas características comunes a las distintas sociedades y que son: un fuerte sentimiento de integración nacional, un estado fundado en el derecho, un sistema democrático con responsable participación de partidos y ciudadanos, una fuerte base social dada por la equidad o la igualdad de oportunidades en el comienzo de la vida, actitudes muy firmes hacia el ahorro y la creación de capitales y con un rasgo muy definitorio, un enorme desarrollo de los recursos humanos.

Retornando a nuestro país y a la función cumplida y por cumplir por parte del Sistema Educativo parece indispensable precisar que, para comprender la Reforma Educativa que hemos impulsado, lejos de ser ella la implantación de modelos exógenos, constituye una versión actualizada para el Siglo XXI de los principios que históricamente definieron a la educación y a la sociedad uruguaya. Se puede representar simbólicamente a la sociedad uruguaya como un sistema con forma de rombo en uno de cuyos ángulos figura la Nación, dando claras manifestaciones de pertenencia a sus habitantes; que en los dos ángulos centrales del rombo se encuentran la **Democracia**, a través de la cual la nación se proyecta en el Estado y define el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales de la población; en el otro ángulo central del rombo se ubica el **Estado**, expresión institucional y organización estructural de la nación y de la democracia. El Estado no es un cuerpo extraño a la sociedad y en las oportunidades en que se intentó apropiarlo por parte de un grupo para cumplir objetivos ajenos al consenso social, el Estado devino en un cuerpo extraño para la sociedad. El conflicto Nación - Estado, por la inexistencia de la democracia, constituyó el núcleo de la debilidad de la propuesta autoritaria. En la parte inferior del rombo figura una pareja de variables que a lo largo del Siglo XX se encontraron unidas, que son el **Desarrollo Económico** y la **Equidad Social**. Uruguay fue un país con un largo y exitoso ciclo de desarrollo económico desde la década de 1880 hasta los años 1950 –con una abrupta interrupción motivada por la crisis internacional de los años treinta- crecimiento que fue nuevamente recuperado a partir de 1985 lo que aseguró en este final de siglo un incremento en el producto de más del 40%. En las etapas en que el país se estancó económicamente –en forma notoria entre 1955 y 1985- se perdió la democracia, el Estado estuvo enfrentado contra la nación, el sentimiento nacional se debilitó de tal forma que el país perdió más de 10% de su población que optó por emigrar y las condiciones de equidad social se transformaron en polarización social. La equidad social constituyó la base de la democracia y del espíritu meritocrático –base del trabajo- porque la población percibió que existían posibilidades institucionales de que los adul-

tos, o sus hijos, lograran ascender a través de la educación y del trabajo. La equidad, asimismo, minimizó los conflictos intergrupales que tienen efectos tan desgarradores en las pequeñas sociedades donde la desigualdad es extrema.

Este sistema social ha tenido en la educación la base que lo sustenta y que a su vez recibe de grandes principios de este "rombo" democrático las fuerzas para su desarrollo. La educación en su rol de formación de recursos humanos explica por qué el pequeño Uruguay ha figurado siempre entre los países de mediano desarrollo no teniendo gran escala física ni importantes recursos naturales. La educación al ser gratuita, de buena calidad y común a toda la población ha creado las condiciones para la meritocracia y ha asegurado un sentimiento de fraternidad entre los miembros de la sociedad.

Sin el papel primordial en la construcción de la identidad colectiva, sería muy difícil explicar por qué la nación uruguaya es tan definida, por qué ha "sobrevivido" estando rodeada por Estados gigantescos y ha tenido expresiones en múltiples dimensiones quizás desproporcionadas a su pequeña escala, desde su papel en el fútbol hasta su aporte a la cultura universal. Es el carácter democrático de la educación, el fundador de los comportamientos democráticos en la sociedad. Visitar una escuela, un liceo o una escuela técnica es asistir al funcionamiento de una organización que es simultáneamente democrática a la vez que jerarquizada por el conocimiento. La educación ha creado la conciencia de derechos y obligaciones de los futuros ciudadanos. Por último, las relaciones entre personas y Estado se comienza a construir en el espacio educativo, porque la mayor y mejor representación del Estado uruguayo está dada por los 4.000 establecimientos educativos que llegan a todos los puntos del territorio nacional.

Para concluir importa decir que la Reforma Educativa que se presenta en este libro rescata lo mejor de la tradición histórica construida a partir de mensajes tan increíblemente progresistas como fueron los de Artigas, al tiempo que se plantea cómo organizar la educación para que sea nuevamente el gran instrumento de la transformación permanente de la sociedad uruguaya y el punto de apoyo para formar a sus nuevas generaciones en un mundo cuyo rasgo más evidente es el cambio permanente.

*Prof. Germán W. Rama*  
*Director Nacional de Educación Pública*

## Introducción

La Educación constituyó, desde el surgimiento de nuestro país como nación independiente, uno de los pilares fundamentales en la definición de nuestra identidad nacional y en el logro del crecimiento económico sobre la base de la democracia y la igualdad social. La Educación fue y es la clave, en la visión de los uruguayos, para ejercer la democracia con ética y dignidad, para integrarnos social y culturalmente, para contribuir a reducir las situaciones de pobreza y de marginalidad, para lograr una equitativa distribución social del ingreso, para modernizar nuestra producción y para mejorar nuestra inserción en la región y en el mundo. Sobre la Educación reposa buena parte de nuestros proyectos colectivos e individuales de vida.

El Proceso de Reforma, que se desarrolla actualmente en Uruguay, parte de reconocer que la Educación es precisamente la clave para responder a los desafíos planteados y que ciertamente nuestra capacidad de sobrevivencia en un mundo de abiertas desigualdades, de competencias feroces y de altas incertidumbres laborales, es visualizar en la Educación una red de protección social y una apuesta decidida a la excelencia en la formación de los recursos humanos. Hoy más que nunca, la equidad y la calidad son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente en la armonización del desarrollo y la igualdad.

La Reforma Educativa se concibió en sus objetivos, estrategias y recursos en el año 1995, y se inició en 1996 con la entrada en vigencia de la Ley Presupuestal del período 1996-2000. El sistema político en su conjunto, y a través de sus principales actores, viabilizaron este proceso no sólo porque reconocieron la necesidad de reformar la Educación, sino también porque aprobaron los recursos necesarios para plasmar propuestas que ellos mismos incluyeron entusiastamente en sus plataformas electorales. Cabe el reconocimiento a la generosidad, madurez y valentía de un sistema político que supo priorizar la Educación de acuerdo a nuestra más sabia tradición.

Dado el exiguo tiempo transcurrido desde su efectiva implementación, no es posible realizar un balance acabado sobre la Reforma, pero sí, en cambio, aportar elementos de referencia, tanto en orden a los conceptos como a los resultados, que permitan seguir y evaluar su desarrollo.

Desde su inicio, la Reforma es entendida como una proceso que recoge, continúa y profundiza los principios que caracterizaron históricamente a nuestro sistema educativo: estos son la obligatoriedad, la gratuidad, la igualdad y la lai-

cidad. No es un accidente histórico o un hecho aislado, sino que pretende ser una auténtica expresión democrática de la vocación social y hacedora de los uruguayos por lograr una sociedad más justa y próspera en base a una acción decidida del Estado.

Como se trata esencialmente de un proceso, sus objetivos así como sus metas son permanentemente evaluadas y recreadas sobre la base de un concepto flexible y dinámico de la planificación. La experimentación, como estructura abierta al diálogo y al intercambio de opiniones, es el instrumento seleccionado para ir generando conocimiento y experiencia acumulada sobre las ideas que se van gestando. La generalización de las propuestas es también visualizada como parte de un proceso gradual, donde incide la evaluación de procesos e impactos, así como la participación voluntaria y comprometida de los docentes en el desarrollo de nuevas estrategias.

"Una visión integral del Proceso de Reforma Educativa. Años 1995-1999" tiene por objetivo principal brindar una visión de la Reforma como un proceso de fuerte raigambre socio-histórica, inventariar los deberes de nuestro sistema educativo, explicar las principales propuestas que se vienen implementando y presentar sus primeros resultados. Todos sabemos que los impactos más significativos superan los tiempos de la actual administración, siendo el mediano y el largo plazo los que podrían dictar una sentencia más definitiva sobre este proceso.

La primera parte del libro, denominada "Fundamentos, conceptos y objetivos del Proceso de Reforma", se divide en cuatro capítulos:

- Se argumenta en torno a la continuidad histórica y social del proceso que hemos iniciado (Capítulo I). "Educación y Sociedad, una visión del pasado que desafía al presente y al futuro");
- Se identifican los logros que se han acumulado a lo largo de este siglo así como los problemas que no han sido suficientemente encarados o bien los vacíos de cobertura (Capítulo II. "A comienzos de los noventa, la necesidad de un balance. Logros y asignaturas pendientes de nuestro sistema educativo");
- Se conceptualiza la visión de la Reforma como refundación del sistema educativo (Capítulo III: "La concepción de Reforma");
- Se detallan los objetivos, las estrategias y los recursos para su consecución (Capítulo IV. "Objetivos e instrumentos").

La segunda parte del libro, denominada "Avances y perspectivas en el Proceso de reforma", se divide en siete capítulos:

- Se resumen los principales resultados ordenados por nivel educativo, que posteriormente se desarrollan en los Capítulos VI al X (Capítulo V. "Los principales logros, una visión sintética");
- Los Capítulos VI. ("Educación Inicial, ahora es de todos"), VII ("La Educación Primaria es el eje de nuestra integración como sociedad"), VIII. ("Una Educación Media, renovada en el espíritu y audaz en los cambios institucionales y programáticos") y XI ("La búsqueda de la excelencia académica en nuestros docentes") analizan las propuestas y sus resultados en función a los tres objetivos fundamentales del proceso de Reforma: equidad, calidad y dignificación de la formación y la función docente.
- Se abordan los cambios introducidos en la gestión, institucional e informatización de la gestión así como en la relación con la sociedad civil (Capítulo X. "Temáticas relevantes en la agenda del Proceso de Reforma").
- Finalmente, se analiza el consenso político y ciudadano que alcanza la Reforma, identificando asimismo una serie de propuestas para continuar y profundizar su desarrollo en el siglo XXI. (Capítulo XI. "La Reforma ingresa al tercer milenio con resultados y propuestas").

El libro ha sido concebido de forma tal de facilitarle al lector diferentes vías de entrada en función de sus intereses. Al principio de cada capítulo, el lector dispone de un resumen denominado "El capítulo en pocas palabras", y puede consultar, asimismo, una visión sintética de la reforma en el Capítulo V.

Por otra parte, cada capítulo contiene una serie de cuadros y gráficas con el objetivo de esclarecer el análisis y la interpretación de los avances logrados; recuadros sobre diferentes quehaceres de la Reforma que merecen, a nuestro criterio, ser destacados por su relevancia social y educativa así como fotos que buscan testimoniar el apoyo de la población a las propuestas planteadas. A final del libro, se incluyen un índice de siglas y una bibliografía general que hace referencia a los principales documentos de la Reforma.

Por último, nos importa remarcar que el libro resume, en conceptos y números, la integración de esfuerzos de toda una sociedad por mejorar el presente mirando hacia el porvenir. Sólo es posible este emprendimiento gracias al esfuerzo comprometido, generoso y la vocación de servicio que caracteriza a nuestra colectividad docente.

## Capítulo I

### Educación y Sociedad, una visión del pasado que desafía al presente y al futuro

La sociedad uruguaya se ha caracterizado por promover sustantivamente, desde su nacimiento como nación independiente, la extensión de la educación como un eje fundamental de la formación de la ciudadanía, del logro de la integración social y de la búsqueda de una mayor prosperidad material.

Este proceso, **que se inicia con la fundación por parte de Artigas de una escuela pública en 1815**, se nutre de hitos fundamentales durante el siglo pasado, como ser la creación del Instituto de Instrucción Pública en 1847 para atender la Educación Primaria, la ley Larrañaga de 1833 que une la Enseñanza Media a la Universidad que en los hechos se inaugura en 1849, y la constitución de la Escuela de Arte y Oficios en 1879, antecesora de la Universidad del Trabajo del Uruguay (1942).

Estas iniciativas se originan básicamente en la necesidad de fortalecer la nación y la ciudadanía, y de ir creando una base acumulada de conocimientos que dotara al país de capacidad de iniciativa y autonomía en su desarrollo cultural y social.

En este contexto, **la primera reforma del sistema educativo se inicia con la asunción de José Pedro Varela como Inspector Nacional de Instrucción Pública**, que conjuga sabiamente los aspectos de formación ciudadana y de integración social, y se anticipa notoriamente a gran parte de las preocupaciones que permearon el debate en América Latina durante el siglo XX, esto es, **la necesidad que la Educación socialice en una visión de complementariedad e integración entre los valores de democracia y de solidaridad**.

Bajo este marco conceptual, **se establecieron los principios de obligatoriedad y gratuidad de la Enseñanza Primaria, así como se consolidó una orientación laica, sentándose las bases de la matriz fundacional de nuestro sistema educativo**. Complementariamente, se introdujeron un conjunto de cambios administrativos —por ejemplo, reorganización de las escuelas y centros técnico-pedagógicos, así como la creación de las Conferencias de Maestros con fines de perfeccionamiento docente—, cuyas temáticas mantienen aún una notoria vigencia.

La matriz fundamental que se gesta a partir de la Reforma Vareliana, se desarrolla por múltiples enfoques y vías en el presente siglo. Las profundas transformaciones que permean a la sociedad uruguaya en **las tres primeras décadas**,

tienen un alto contenido de **progreso y modernización social**. El estado asume un rol fundamental en forjar las expectativas y las necesidades de la sociedad civil y, asimismo, en proveer los medios necesarios para su consecución.

Específicamente en la Educación, se consagra, tal cual señala el Prof. Germán Rama, **la gratuidad en los niveles medio y superior, se construyen escuelas sustentadas en el principio de la democratización territorial; se expanden los Institutos Normales; se crean liceos cabeza de departamento, y se establece "una enseñanza secundaria y preuniversitaria para mujeres con el cometido de educar, incorporar a la universidad y liberar de la enseñanza dogmática a las hijas de familias tradicionales que no aceptaban la coeducación"**<sup>1</sup>.

Estos cambios son posibles de plantear y de desarrollar en una sociedad en la que se promueve la laicidad, se busca reducir el poder de los padres sobre esposas e hijos y se consolida progresivamente la clase media.

El **proyecto democrático-industrializador**, que se origina a partir de la **década del cuarenta**, también atribuye un rol fundamental al Estado, más circunscrito a liderar el proceso de desarrollo industrial a través de una fuerte inversión pública y la búsqueda de consensos sociales entre el capital y el trabajo.

El Estado estimula las posibilidades de movilidad social ascendente a través de un "incremento sustancial de la oferta educativa, una mejor distribución espacial y social y la renovación de edificios y equipos"<sup>2</sup>. **El aprecio por el valor de la Educación aumenta notoriamente, fortaleciéndose, en consecuencia, el discurso enfáticamente igualitarista y meritocrático, promovido básicamente desde el Estado pero también desde la sociedad civil.**

La sociedad civil, principalmente por la vía de las clases medias, comienza a generar un continuado proceso de expresión de demandas y de reivindicación de derechos y oportunidades, que se independiza progresivamente del Estado, principalmente a partir del momento en que el proyecto democrático-industrializador entra en crisis.

El estancamiento económico y la devaluación del rol del Estado como amortiguador social y forjador del desarrollo colectivo comienzan a dominar la escena nacional a partir de comienzos de los sesenta. El sistema educativo se cons-

<sup>1</sup> Los cambios mencionados son analizados por el Prof. Germán Rama en el libro *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1987, p.32. Las negrillas nos corresponden.

<sup>2</sup> Rama, G., *o.cit.*, p.72.

tituye en un claro reflejo de una sociedad que presenta dificultades ciertas de imaginar alternativas al modelo de desarrollo vigente, y se empeña en defender propuestas que no asumen los desafíos de los entornos nacional e internacional. En ese marco, no existía una clara orientación hacia la ciencia, la tecnología y la matemática, concibiéndose a la "enseñanza técnica como una mera sumatoria de aprendizajes manuales que guardan mayor relación con la artesanía que con la industrialización", tal cual define el Prof. Germán Rama.

Pero fue precisamente en la década de los sesenta, donde un grupo de calificados técnicos, a través de la **Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)**, plantearon un conjunto de alternativas viables orientadas a refundar el modelo de desarrollo.

Tal cual indica el actual Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Cr. Enrique Iglesias, se buscaban "reformas fundamentales mínimas, (...) mostrar lo que el país no podría hacer sino con reformas para luego formular alrededor del plan la idea del cambio en lo económico y lo social, como un requisito necesario para que el país pueda resolver los desequilibrios de la sociedad..."<sup>3</sup>

Más allá de la trascendencia política y la pertinencia técnica de la labor desarrollada por la CIDE, la propuesta tuvo escaso eco en grupos políticos y sociales, y recién en la década de los noventa, algunos de sus planteamientos en el área de la Educación, son recogidos por el sistema formal. Cabe mencionar, entre otros, la necesidad de una Educación Pre-escolar a edades más tempranas como forma de responder a los cambios en la composición de la familia y a la mayor inserción de la mujer en el mercado de trabajo o bien la falta de ajuste entre la oferta de las escuelas públicas y el crecimiento de la población capitalina y su distribución urbana.<sup>4</sup>

**Hacia fines de la década del sesenta y principios de la del setenta, la crisis de la sociedad se expande y ahonda, asistiendo a un creciente vaciamiento de la acción política democrática como proyecto colectivo.** La irrupción y consolidación de las lógicas de la violencia tupamara y militar dominan el curso de una sociedad crecientemente reivindicativa de sus derechos, pero que se resiste a buscar alternativas viables que permitan ejercerlos plenamente.

<sup>3</sup> Uruguay: una propuesta de cambio, Ed. Alfa, Montevideo, 1996, citado por Rama, G., o.cit., p.81.

<sup>4</sup> Véase: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), Informe sobre le estado de la Educación en Uruguay, Cap.XI, "Escuelas públicas y privadas", Ed. Monteverde y Cia. S.A., Montevideo, 1966, pp.96-98.

La confrontación entre lógicas de la violencia y el período de la dictadura militar impactaron severamente sobre el sistema educativo. Se deteriora la calidad de la educación, entre otros factores, por la "exclusión política de recursos humanos calificados, falta de inversión y estancamiento en los conocimientos científicos con relación al cambio mundial".<sup>5</sup>

Durante el gobierno de facto, aun cuando se verificaba una escasa centralidad de la Educación y su visible deterioro, no se genera una corriente de opinión favorable a la privatización de los servicios, quizás, entre otros aspectos, por la fuerte incongruencia entre un discurso pretendidamente liberalizador y el mantenimiento de prácticas intervencionistas.

La permanencia de la imagen igualitaria y meritocrática de la Educación provoca, aun en períodos de fuerte restricción a la libertad de pensamiento y de opinión, una presión sostenida por lograr mayores niveles de escolarización. Esto ciertamente no sólo provoca cambios en los niveles de calificación del personal ocupado y en las exigencias demandadas por los empleadores, sino que también propicia modificaciones en los roles de la familia y en la inserción de la mujer en el mercado de trabajo.

El retorno a la democracia en 1985 impone desafíos inmediatos vinculados al restablecimiento de las libertades, a la recreación de un clima de convivencia de pluralidad y a la recomposición de los equilibrios institucionales y sociales a través de una acción decidida del estado.

La agenda de fines de los ochenta está en gran medida permeada por estos desafíos, donde afloraron sentimientos encontrados en torno a las posturas restauracionistas y revisionistas. Los resultados indican que la sociedad, en su conjunto, logra revertir los fuertes desequilibrios económicos y sociales que se habían generado hacia comienzos de la década.

El sistema educativo se ocupa por entonces, sustancial y necesariamente, de buscar solucionar los despojos y las inequidades generadas durante la dictadura militar, embarcándose, recién a partir de fines de los ochenta, en forma decidida en el debate sobre los aspectos de la desigualdad social y del deterioro de la calidad de los aprendizajes. En ese período de tiempo, la ANEP plantea, por ejemplo, el programa de extensión horaria a los días sábado en las escuelas primarias públicas como una estrategia de compensación socio-pedagógica.

<sup>5</sup> Rama, G. *O.cit.*, pp. 196-197.

En la década del noventa, Uruguay procesa un conjunto de transformaciones político-institucionales, culturales y económicas, sociales y tecnológicas que modifican cualitativamente las percepciones y los comportamientos de una sociedad estática, transformándose paulatinamente y animándose a asumir un rol dinámico y gestor de cambios.

En este contexto, cabe mencionar, entre otros fenómenos, el desmoronamiento de las ideologías basadas en criterios excluyentes, la globalización de las relaciones económicas y sociales, la internacionalización de la comunicación, la creación del MERCOSUR y las conversiones del sistema productivo nacional como resultado de los cambios en la competitividad internacional y la tecnológica.

Asimismo, en el área social, se destacan un conjunto de tendencias y aspectos de disímil sentido. Por un lado, **se verifica una fuerte disminución de la pobreza producto de la reducción de la proporción de hogares y personas con necesidades sociales básicas insatisfechas<sup>6</sup>** y, en menor medida, del mejoramiento de los ingresos. Asimismo, **se amplían los hogares con vivienda propia<sup>7</sup> y se mejora el confort y el equipamiento de los mismos.<sup>8</sup>**

Por otro lado, **la familia empieza a perder centralidad como espacio de socialización que forja el capital social y genera oportunidades<sup>9</sup>, surgen paulatinamente problemas de marginalidad que no se asocian inequívocamente a situaciones de pobreza,** se modifica la relación entre crecimiento y empleo, la vio-

6 Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) disminuyeron próximo a un 40%, entre los años 1984-1994, a nivel del país urbano (de 10.45% a 6% en Montevideo, y de 22.5% a 13.1% en el interior urbano); véase: Programa Fortalecimiento del Área Social- Instituto Nacional de Estadística, Evolución de la Pobreza Estructural en la década 1984-1994. EL Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Montevideo, 1994, p.27.

7 Entre los Censos de los años 1985 y 1996, el porcentaje de propietarios de hogares particulares aumenta de 57% a 63%; véase: Instituto Nacional de Estadística, VII Censo General de Población III de Hogares y V de Viviendas, Montevideo, 1997, p.31.

8 Entre los Censos de los años 1985 y 1996, el porcentaje de hogares particulares urbanos que acceden a redes generales de agua aumentó de 90% a 93%, y del 92% al 98% en cuanto al abastecimiento de energía eléctrica por UTE. Asimismo, la proporción de hogares que disponen de un vehículo particular y de un refrigerador o freezer aumentó un 43% y un 32%, respectivamente; véase: Instituto Nacional de Estadística, o.cit., pp.30-34.

9 El Soc. Rubén Katzman, Ex-Director de la Oficina Montevideo de la CEPAL, indica que "la creciente tendencia a la constitución de hogares incompletos y de parejas inestables en los estratos bajos implica un progresivo debilitamiento de la familia y por ende, de su aptitud para proveer los activos con los que los niños y los adolescentes pobres van capacitándose para hacer uso de la estructura de oportunidades existente en la sociedad", Asimismo, el Soc. Carlos Filgueira se refiere a la pérdida de "capital social que la sociedad había construido y renovado a lo largo de muchas décadas". Véase: Katzman, R., Marginalidad e integración social en Uruguay, CEPAL, Montevideo, 1996, pp.58-62, y Filgueira, C., Sobre Revoluciones Ocultas: la Familia en Uruguay (versión preliminar) CEPAL, Montevideo, 1996, pp. 46-47.

lencia de los comportamientos se expande<sup>10</sup>, afectando tanto al núcleo familiar como a espectáculos de concurrencia masiva y se constatan signos de guetización territorial como fisuras en un tejido social comunitario de larga data<sup>11</sup>.

**El conjunto de las tendencias y los aspectos mencionados, muchos de ellos en proceso de intensa gestación, comprometen sustantivamente a la Educación bajo tres grandes órdenes de desafíos: ciudadanía efectiva, acciones sociales integrales y calificación competente.**

En primer lugar, **el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía requiere, por un lado, una sólida formación en los valores y las creencias sobre la significación ética de la democracia, la solidaridad y la convivencia y, por otro lado, las habilidades necesarias para procesar, comprender y analizar información en un contexto de globalización de las relaciones sociales y productivas.**

En segundo lugar, la Educación es la vía universal de entrada para el desarrollo de un conjunto de políticas sociales integrales que permitan actuar coordinadamente sobre la integración social y espacial, las familias, el bienestar psico-físico de niños y niñas, las condiciones materiales de los hogares y la igualdad efectiva de las oportunidades. **La centralidad de la educación como eje de las políticas de equidad social surge como un tema prioritario.**

En tercer lugar, **la inversión en la calificación de los recursos humanos es el principal instrumento para mejorar nuestra competitividad y así poder incidir en la cantidad y la calidad del crecimiento económico.** Hoy más que nunca, una diferencia aparentemente leve en los años promedio de instrucción entre dos poblaciones constituye uno de los factores explicativos de las diferencias entre el crecimiento y la prosperidad material que éstas alcanzan. Los estudios sobre economía de la educación realizados en diferentes países indican que un año adicional de educación primaria incrementa la productividad futura de la persona (salario por hora) entre un 10% y un 30 %<sup>12</sup>.

*10 La cantidad de procedimientos realizados contra la mujer aumentó, en Montevideo, de 538 en 1990 a 959 en 1995; asimismo, el 87,4% de éstos son clasificados como agresión física. La información fue proporcionada por la Dirección Nacional de Prevención del Delito, en base a los datos estadísticos de la Comisaría de Defensa de la Mujer y la Familia, Ministerio del Interior.*

*11 Tal como indica Katzman: "la guetización es sólo un ejemplo extremo de un proceso general de segregación residencial que ocurre en todas las ciudades y que responde a la expansión de la lógica del mercado, uno de cuyos efectos es la pérdida de contacto cotidiano entre personas de distinta condición socioeconómica". O.cit., p.48.*

*12 Citado por Jacques van der Gaag en el documento Early Child Development: An Economic Perspective, Human Development Network, Education, The World Bank, March 1998, pp. 61-62. La cita corresponde a una investigación realizada por Psacharopoulos (1994), que incluye, entre otros países a Argentina, Brasil, España, India y Nigeria.*

## Capítulo II<sup>13</sup>

A comienzos de los noventa, la necesidad de un balance. Logros y asignaturas pendientes de nuestro sistema educativo.

Tal cual se ha indicado en el Capítulo I, nuestro sistema educativo se desarrolla históricamente, teniendo a las clases medias como el eje articulador de la expresión de expectativas y necesidades. Esta situación se observa en los países en que la Educación es promovida intensamente por los sectores medios y medios bajos en busca de lograr mayores oportunidades de movilidad social.<sup>14</sup> En este marco, el proceso de democratización y de igualación de oportunidades se expresó en iniciativas y resultados a lo largo de este siglo, sustentado en el afianzamiento de una matriz fundacional igualitaria, laica y universalista en sus objetivos. Nos interesa rememorar tres aspectos de la expansión del sistema educativo.

En primer lugar, **el temprano desarrollo de la escuela primaria en este siglo; ya en el año 1930, la población matriculada en primaria Pública y Privada alcanzaba a 178.264<sup>15</sup>**, lo cual es indicativo del valor otorgado históricamente a la expansión de la oferta escolar como estrategia de integración social.

**La ampliación de la disponibilidad de oferta, incluida el área rural, permitió alcanzar una cobertura total en la década de los cincuenta<sup>16</sup>**. Asimismo, hacia la segunda mitad de los ochenta, se logra la universalización de los egresos de Primaria<sup>17</sup> lo cual constituye una clara expresión de una efectiva igualación de oportunidades.

En segundo lugar, **la progresiva democratización de la Educación Media** tiene un jalón importante entre las décadas de los cincuenta y los sesenta. Según

13 Este apartado se basa parcialmente en el documento elaborado por el Soc. Renato Operti, "La reforma educativa: reivindicación del Estado benefactor", Cuadernos del CLAEH Nros. 78-79, 2da. Serie, Año 22, Montevideo, 1997, pp.139-159.

14 Los estudios comparados sobre Reformas Educativas son contestes en señalar la contribución que éstas hacen a incrementar los logros educativos, aun cuando el problema central radica en su desigual distribución. Los niveles de instrucción alcanzados son el resultado de las decisiones familiares y de los estudiantes y precisamente los fundamentos de los procesos de decisión varían por clase social; véase: Kerckhoff, A.C. y Fogelman, K., "Staying Ahead: the middle class and school reform in England and Wales", *Sociology of the education* (ASA), Volumen 70, Número 1, Boyd Printing Company, Albany, January 1997, pp.19-35.

15 Véase: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), o.cit., T.I., Primera sección enseñanza primaria, Cap. V "Desarrollo de la Enseñanza Primaria", pp 33-43, Cuadro Nro.11.

16 La Tasa Bruta de Escolarización alcanzaba al 25%; véase: Cooperación Técnica/OPP/BID, Diagnóstico Sectorial - Educación, TII, Cap. IV "Educación Primaria", IV.4 "La demanda por la Educación Primaria Común", Montevideo, 1994, p.70.

17 A partir del año 1987, la cantidad de egresos de Primaria representa más del 92% de la población de 11 años; véase: Cooperación Técnica/OPP/BID, o.cit., p.75, cuadro nro. IV.44.

la propia CIDE, **la población matriculada en la educación secundaria pública y privada, pasa de 34.226 en 1950 a 79.510 en 1963**, lo cual parece indicar el desarrollo de la función clásicamente asociada a este nivel, esto es, "la de formación cultural general habilitante para el desempeño de variados roles ocupacionales"<sup>18</sup>. Bajo esta perspectiva el peso de Montevideo en la matrícula era sensiblemente mayor al del Interior (56.1% y 43.9% respectivamente en 1963).

El efectivo acceso de una alta proporción de población socialmente carenciada se produce a partir de la segunda mitad de los ochenta: **entre los años 1985 y 1990, se incorporan 16.997 nuevos alumnos al Ciclo Básico de Educación Media (5.213 en Montevideo y 11.784 en el Interior)**, lo cual implica una matrícula global pública y privada de 135.682 al año 1990.<sup>19</sup>

Se ha estimado por la Cooperación Técnica OPP/BID: "que de los nuevos asistentes al sistema en el Ciclo Básico de Educación Secundaria en el lapso 1985-1990, aproximadamente 15.400 pertenecen a hogares NBI, explicando cerca del 66% del crecimiento de la matrícula del subsector público".<sup>20</sup>

En **tercer lugar, la explosión de la matrícula pública universitaria** entre las décadas del setenta y el ochenta, asociada en gran medida a la universalización de la Educación Secundaria entre las clases medias, posibilitó un fuerte acceso de la mujer.<sup>21</sup> Globalmente, **la matrícula crece de 26.220 en 1974 a 61.450 en 1988**.<sup>22</sup>

Tal cual se ha observado, la Educación en Uruguay ha tenido avances de extrema significación e impacto social bajo diferentes administraciones de gobierno democrático, lo cual pauta no sólo la fuerte y extendida receptividad que tiene la matriz fundacional, sino también la madurez de la sociedad, y principalmente de sus actores políticos y sociales, de continuar y profundizar políticas públicas que otros impulsaron.

<sup>18</sup> También se debería tener en cuenta que la disponibilidad de una mayor oferta contribuyó a generar la demanda. Véase: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), o.cit., T.I, Segunda sección enseñanza secundaria, Cap. II "Volumen de la Población Estudiantil", pp.109-129, cuadro nro.52

<sup>19</sup> Véase: Cooperación Técnica/OPP/BID, o.cit. T.III, Cap. VI, "Educación Técnico-Profesional", VI. "Descripción de servicios", pp 258-259, Cuadro Nro. VI.5.

<sup>20</sup> Véase: Cooperación Técnica/OPP/BID, o.cit., T.III, Cap. V.3 "Ciclo Básico", p.66, Cuadro Nro. V.28.

<sup>21</sup> En 1974 las mujeres representaban el 45% de la matrícula; en 1988 son el 58%. Véase: Opertti, R. Y Villagrán, E., La universidad hoy. Su composición estudiantil, I.F.I.P.E.D., Montevideo, 1990, p.33, Cuadro Nro. 18.

<sup>22</sup> Véase: Cooperación Técnica/OPP/BID, o.cit., T.IV, Cap. VII "Universidad de la República: elementos para un análisis", p.2, Cuadro VII.1.

Sin embargo, el sistema educativo presenta, hacia comienzos de los noventa, signos importantes de un desigual desarrollo, constatándose inequidades a su interior.

Las asignaturas pendientes remiten, por lo menos, a siete órdenes de problemas y situaciones, que brevemente señalamos.

En **primer lugar**, en función a la mencionada prevalencia de la clase media, se desarrollaron, en una perspectiva históricamente escalonada, los subsistemas públicos Primario, Medio y Universitario, con **relativa inferencia hacia la Educación Inicial, que de todas maneras, captaba preferentemente a los grupos medios de población.**

Entre los años 1950 y 1994, se incorporaron promedialmente 873 nuevos alumnos por año a la Educación Inicial Pública. Es decir, en 44 años, se logró dar cobertura adicional a 38.403 alumnos, lo cual equivale aproximadamente al 38% de la población entre 4 y 5 años de todo el país según el Censo de 1996.

La matrícula pública en Clases Jardineras y Jardines de Infantes totalizaba 48.535 al año 1994, inferior al estimativo de población universitaria según el Censo de 1988 (61.450), lo cual es un indicador del orden de prioridades sociales que orientaban la acción pública.

Por otra parte, los criterios de priorización en la inscripción de los niños en los Jardines de Infantes públicos (que la madre y el padre trabajen 8 horas o más fuera del hogar y que el menor no pueda quedar a cargo de un familiar adulto) discriminaron negativamente, en la práctica, a los grupos de población socialmente más carenciados, ya que las madres con más baja instrucción presentan menores tasas de actividad económica en relación a las de alta instrucción.<sup>23</sup>

En **segundo lugar, los hogares en condiciones de integración social** (necesidades básicas insatisfechas e ingresos por encima de la línea de pobreza) **registran, promedialmente al año 1994, en Montevideo e Interior Urbano, una cobertura neta total<sup>24</sup> por encima del 65% en Inicial, 75% en el 1er Ciclo de Educación Media, 36% en el 2do Ciclo de Secundaria y 18% en la Universidad; estos valores descienden entre los hogares en pobreza cónica a 27% en Inicial, a 25% en el 2er Ciclo de Media, a 10% en el 2do Ciclo y a 0.9% en la Universidad.**

23 Véase: *Cooperación Técnica/OPP/BID, o.cit. T.I, Cap.III "Educación Inicial", III.4 "La demanda por la Educación Inicial", pp-186-190.*

24 Refiere al total de asistentes al subsistema educativo seleccionado dividido por el grupo de edades correspondiente a las consideradas de cursado normal en dicho subsistema.

Estas diferencias son bien ilustrativas de la falta de acceso de los grupos más carenciados a la educación y del parcial incumplimiento del régimen de obligatoriedad que comprende los seis grados de la Educación Primaria y los primeros tres de la Educación Media.<sup>25</sup>

**En tercer lugar, los problemas de inequidad se asocian sustantivamente al deterioro en la calidad de los aprendizajes, aun cuando no se observa una relación unívoca entre los mismos.** Los resultados de las pruebas aplicadas por la Oficina Montevideo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en Educación Primaria y Media<sup>26</sup>, ponen en discusión la capacidad efectiva del sistema de producir y socializar conocimientos socialmente significativos sobre las áreas instrumentales (Matemática e Idioma Español) o, visto desde una perspectiva más global, **la creciente emergencia de un sector de población asimilable a la categoría de analfabeto funcional.**

Sobre el deterioro de la calidad, cabría agregar su condición de problema relativamente universal, aún cuando se acentúa pronunciadamente en los sectores de población de más bajos recursos. La Evaluación Nacional de Aprendizajes, realizada por ANEP, a través del Proyecto "Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria" (MECAEP), indica que **solamente el 37.1% y el 16.7% de los alumnos de 6to año, pertenecientes a contextos socioculturales muy desfavorables han logrado niveles de suficiencia en las pruebas de Lengua Materna y Matemática, mientras que en el total de la población estos valores son, respectivamente, 57.1% y 34.6%.**<sup>27</sup>

Por otra parte, la clara similitud de rendimientos entre las ofertas públicas y privadas, al controlar por nivel socioeconómico de la zona, en áreas con alto índice de Necesidades Básicas Satisfechas (NBS), parece confirmar **la importancia del factor territorial y de los procesos de segmentación residencial en la estratificación de los aprendizajes.** Por ejemplo, los alumnos asistentes a escuelas públicas y privadas en zonas de contexto favorable obtienen niveles de suficiencia del 75% o más en Lengua Materna (74.9% y 83.0% respectivamente) y superior al 50% en Matemática (53.4% y 62.4% respectivamente).

*25 La Ley Nro. 14.101 del año 1971 interpreta el mando constitucional sobre la Educación Media, señalando que ésta resulta obligatoria en sus primeros tres años.*

*26 Véase: CEPAL, Que aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos, Montevideo, 1991; CEPAL Los bachilleres Uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan, Montevideo, 1994.*

*27 Véase: Proyecto MECAEP/ANEP/BIRF, Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua Materna y Matemática. 6to año de Enseñanza Primaria (1996), Segundo Informe de Difusión Pública de Resultados, Montevideo, 1997, p.22, Cuadros Nro. 16 y 17*

**En cuarto lugar, el Uruguay se caracteriza en la región por una fuerte inversión en el área social, que se refleja en que siete de cada diez dólares gastados por el Estado, se destinan a lo social según los cálculos realizados por CEPAL para los años 1994-1995. No obstante ese panorama, uno de los principales problemas radica en la desigual distribución del gasto público social. El gasto social per cápita en Seguridad Social es más de seis veces superior al asignado a Educación (U\$S 447.8 contra U\$S 72.1)**

La altísima incidencia de la Seguridad Social en los gastos del Estado, razón fundamental de las modificaciones introducidas al sistema de prestaciones en el año 1996, provoca un relativo descuido del gasto afectado a la calificación de los recursos humanos.

**Al año 1995, ANEP representaba menos del 9% en el gasto total del Estado y su participación con relación al PBI era del 1.7%.** El promedio global del gasto público y privado en Educación Primaria y Secundaria realizado por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es del 3.7%. Inclusive, en una buena parte de los países integrantes de la Unión Europea, el gasto educativo representa valores superiores al 4% (por ejemplo, España y Francia).

El sistema educativo crece fuertemente en la segunda mitad del presente siglo, enfrentándose reiteradamente al problema de la insuficiencia del gasto para responder a las necesidades derivadas de la expansión matricular.

La principal variable de ajuste del desfase entre el crecimiento de los servicios y el gasto asignado ha sido el salario real docente<sup>28</sup>, merced a su importante participación en el total del presupuesto –las retribuciones más los beneficios sociales representan el 80.9% del total del presupuesto ejecutado al año 1997.

Al analizar, por ejemplo, la evolución del salario real de docentes y directores de Educación Primaria y Secundaria, durante los años 1986-1994, se observa una tendencia oscilante con caídas pronunciadas en los años 1990-1992 (entre 21% y 23% en el lapso 1989-1992). Aún cuando entre 1993 y 1994 se registra una importante recuperación (entre 13% y 16%), **al año 1994 se está por debajo entre un 9% y un 14% de los valores alcanzados en 1986.** Evidentemente, la situación salarial constituye un aspecto crítico a encarar.

*28 Un análisis detallado de la relación entre el gasto educativo, el crecimiento de los servicios y el salario docente puede consultarse en Cooperación Técnica/OPP/BID, o.cit., T.IV, Cap. VIII "Gasto y financiamiento del sistema", VIII.4.5. "El problema del salario docente", pp.149-150.*

**En quinto lugar el impacto del gasto público en Educación medido a través del coeficientes Gini<sup>29</sup>, tiene un efecto progresivo en los diferentes niveles, con excepción de la Universidad donde es notoriamente regresivo.**

**Los mayores grados de progresividad del gasto se registran en la Educación Primaria, en el Ter Ciclo de Secundaria y en la UTU<sup>30</sup>, lo cual indicaría, entre otros aspectos:**

- a) El carácter netamente democratizador del nivel primario y su alta potencialidad para mejorar la calidad de la integración a la sociedad.
- b) La efectiva incorporación de grupos socialmente carenciados al nivel medio; aún cuando la Educación Técnico-Profesional sigue reclutando mayoritariamente dicha población Secundaria ha asumido un rol significativo en este proceso.

**En sexto lugar, la oferta privada, en los niveles Primario y Secundario, ha representado no más del 20% de la población matriculada<sup>31</sup>, con la excepción, precisamente de la Educación Inicial<sup>32</sup>, donde servía funcionalmente en la mayor proporción de los casos a la clase media en ausencia de una oferta pública extendida.**

No obstante el deterioro en las condiciones de funcionamiento y en la calidad de los resultados, **el principal referente de las familias para decidir el destino educativo de sus hijos es el sector público y, ciertamente, esta apreciación es válida para los sectores bajos y medios de la sociedad**, lo cual la independiza, en relativa medida, de la capacidad de pago de las familias.

**El Uruguay se caracteriza por elevados niveles de cobertura, alta participación del sector público en la provisión del servicio educativo con baja asignación de recursos y minoritaria incidencia del sector privado en el financiamiento de la educación y en la población matriculada.**

*29 Mide el grado de desigualdad en la distribución de la matrícula, en los diferentes niveles, según el ingreso per cápita de los hogares.*

*30 Véase: Programa MEC-FAS, Los Indicadores Educativos en el Período 1991-1994, Ed. Impragraf Ltda., Montevideo, 1996, pp.74-75, Cuadro Nro.10.*

*31 Al año 1994, en Educación Primaria Común, la participación privada alcanzaba al 16.4%, mientras que en el Ciclo Básico y Bachillerato de Secundaria era del 18.1%.*

*32 Particularmente Montevideo, donde el peso de la participación privada era del 53.1% (año 1994), mientras que en el Interior Urbano era del 25.2%.*

En séptimo lugar el proceso de creciente democratización, pautado, en los últimos años, por un aumento del acceso hay en la permanencia en la Educación Media, se detiene hacia la primera mitad de la década de los noventa. Particularmente en el Ciclo Básico de Educación Secundaria, la matrícula disminuye y la deserción aumenta.

La democratización adquiere fuertemente el carácter de inconclusa y de detenida en el tiempo, planteándonos interrogantes respecto a la pertinencia y vigencia de estrategias educativas excesivamente enraizadas en las aspiraciones y las necesidades de grupos medios que no contemplan suficientemente el perfil cultural y social de las poblaciones más carenciadas.

Quizá la dificultad radique en trasladar la universalidad de los objetivos, absolutamente necesaria en toda propuesta educativa, a las estrategias, que, en cambio, podrían orientarse por criterios de discriminación positiva.

Una significativa y positiva excepción está marcada por el incremento de la participación de la población con NBI en la cobertura pública de Educación Inicial<sup>33</sup>, lo cual es indicativo del impacto positivo derivado de los esfuerzos de direccionamiento de la inversión social hacia esos grupos de la población.

### Capítulo III

## La Concepción de Reforma

### III.1. Los consensos entorno a su necesidad

El proceso de Reforma Educativa que vive actualmente el país se gesta a partir de un conjunto de condiciones y hechos que reflejan una decidida y madura voluntad política de cambiar nuestro sistema educativo.

Se resume:

En la campaña electoral, previa a la elección nacional de 1994, los partidos políticos que obtuvieron posteriormente participación parlamentaria no sólo fueron contestes en señalar la necesidad de reformar la Educación, sino también en convenir en una serie de programas que sería necesario impulsar: entre otros, la expansión de la Educación Inicial y de las escuelas de Tiempo Completo, priorizando a los grupos de población más carenciados.

*33 La cobertura pública entre la población NBI creció en Montevideo del 21.7% en 1989 al 38.4% en 1994, mientras que en el Interior Urbano lo hizo del 21.4% al 28.8%; véase: FAS-INE o.cit., Cap. IV "Otros Indicadores Sociales en el periodo 1984-1994", p48, Cuadro Nro. 27.*

La sociedad, a través de sus representantes políticos, toma conciencia de la importancia de introducir modificaciones en el sistema educativo como una vía necesaria para lograr más oportunidades de desarrollo individual y social.

Esa convergencia inicial se concretó en el fuerte **respaldo parlamentario otorgado a los líderes de este proceso, así como a la aprobación del Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000 que ANEP remitiera al Parlamento.**

La designación de los miembros del CO.DI.CEN. no se correspondió estrictamente a una división de cargos entre una mayoría gobernante y una oposición que controla sino que **reflejó principalmente los acuerdos alcanzados en torno a la constitución de un gobierno de coalición –experiencia inédita en el país–, integrado por los Partidos Colorado y Nacional, y más específicamente, la comunión de ideas en torno a los programas de reforma educativa que incluyen y cruzan a diferentes partidos políticos y grupos sociales.**

Los técnicos que participaron en los diagnósticos de situación sobre la Educación, realizados entre fines de la década de los ochenta y primera mitad de los noventa, tuvieron, a partir de 1995, la responsabilidad institucional de implementar buena parte de las propuestas que se incluyeran en tales diagnósticos. **El Prof. Germán Rama, Coordinador Técnico de los estudios de CEPAL sobre la Educación en el Uruguay, asumió como Director Nacional de la ANEP.**

### III.2. La refundación del sistema educativo

Los órdenes de desafíos que se esbozaban al final del capítulo I –ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía, la Educación como vía de entrada para el desarrollo de políticas sociales y la calificación de los recursos humanos como clave de la competitividad –adquieren aun mayor significación si se les interpreta en función de las asignaturas pendientes que se mencionaran en el capítulo II.

El principal interrogante que nos hemos planteado es si la relevancia y la magnitud de los desafíos no demandan la necesidad de refundar la matriz histórica del sistema educativo, sentando las bases de un proceso de Reforma de similar significación al que se iniciara hacia fines del siglo pasado.

**La refundación supone, por un lado, un compromiso muy fuerte con la tradición igualitarista y laica predicada por nuestros antecesores y, por otro lado, implica atrevernos a ampliar, en las normas y en los hechos, el sentido democratizador de la Educación y su sustituible rol de forjador del desarrollo colectivo en un mundo regionalizado, globalizado y extremadamente competitivo.**

La refundación es también una etapa de síntesis de los cambios y los ajustes que se han registrado en los últimos años, que se nutre de las propuestas y las experiencias realizadas y, en muchos casos, las proyecta hacia el presente y el futuro para fortalecerlas en su calidad técnica y en su permanencia institucional. **A este proceso de refundación se lo denomina Reforma Educativa.**

Si por ejemplo, a fines del siglo pasado, era necesario garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación como forma de lograr la integración social, hoy quizás su consecución requiera un concepto más amplio de la responsabilidad del Estado, abarcando, por lo menos, desde los 4 a los 15 años.

El estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la Reforma<sup>34</sup> apuntan a **refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales.**

El logro de estos objetivos nos desafía en la capacidad de articular un proyecto educativo común a tan variados propósitos, sustentado en una **fuerte presencia del Estado como conductor y garante de este proceso.**

Somos conscientes que las estrategias para el logro de los objetivos señalados pueden ser variadas en alternativas institucionales y en contenidos, donde el sector privado, con su composición heterogénea, tiene necesariamente que cumplir un rol fundamental.

En esta línea se han desarrollado múltiples estrategias, que se reflejan en una agresiva política de inversión social pública en infraestructura, equipamiento y formación docente, pero también en el apoyo de prestigiosos emprendedores del sector privado para el financiamiento de programas dirigidos a los sectores carenciados, o para el diseño de ofertas técnico-profesionales en consonancia con los requerimientos productivos y tecnológicos actuales. Asimismo, estos vínculos abarcan el diálogo con las familias sobre múltiples aspectos sociales y educativos.

34 Véase: CO.DI.CEN./ANEP, *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones - 1995-1999, T.I, Montevideo, 1995, pp.1-3.*

La principal diferencia entre una participación plural y comprometida del sector privado y la privatización de los servicios radica en que, en el primer caso, el Estado mantiene la responsabilidad última en el desarrollo de los objetivos universales, mientras que en el segundo caso, los objetivos pasan a ser función de la negociación en el mercado y dejan, por tanto, de ser universales.

También queremos indicar que una mejor gestión no es un problema de formas públicas o privadas de administración, sino el resultado de la búsqueda de la más adecuada capacitación de los recursos humanos que, apoyados en instrumentos técnicos, faciliten una mejor comprensión de los problemas, así como del abanico de soluciones disponibles.

La Profesora Carmen Tornarúa, Consejera de CO.DI.CEN., señaló en un artículo de prensa publicado en 1998<sup>35</sup> que: *"Podemos tener desarrollo e institucionalidad democrática de espaldas a la educación pública y tendremos problemas (crecerán las rejas, las alarmas, los muros y las cárceles); podemos tener educación pública e institucionalidad democrática de espaldas al desarrollo y tendremos problemas (una y otra se volverán endeble en la pobreza); podemos tener educación pública y desarrollo de espaldas a la democracia y tendremos problemas (exclusión, violencia, intolerancia)."*

*Continúa diciendo que "Tendremos problemas claro, quienes apostemos a un país en el que la igualdad de oportunidades garantice la construcción de ciudadanía sin exclusiones."*

Asimismo señala que **"Educación pública, desarrollo y democracia constituyen pilares de una identidad nacional que es necesario fortalecer en un contexto de regionalización y globalización en el que creemos que hay lugar para los países pequeños si éstos apuntan a su capital más valioso, la inteligencia de su gente, de toda su gente. La concepción de desarrollo con equidad no constituye una utopía para la ciudadanía uruguaya, y la escuela pública vareliana ha sido uno de sus cimientos."**

35 Véase: "Educación, Desarrollo y Democracia", *Semanario Brecha*, Nro. 350, Montevideo, 15/05/98.

### III.3. Nuestra mayor preocupación es la equidad social

La significación del sistema educativo en nuestra sociedad constituye un hecho difícilmente controvertible. En este sentido, cabe considerar que **si sumamos a los más de 640.000 alumnos asistentes a los centros públicos (644.534 al incluir los 3.165 niños de 3 años), los 45.000 funcionarios de la ANEP, aproximadamente uno de cada cuatro uruguayos ingresa diariamente a un local en que se desarrollan actividades educativas.** Esto ciertamente impone sobre la administración de la educación un enorme y permanente desafío de coliderar el proceso de socialización en las etapas de la infancia y la adolescencia, conjuntamente con las familias.

Este desafío adquiere aun mayor significación si se analizan tres hechos fundamentales.

- a) En la medida en que el acceso a la Educación entre las edades de 4 y 15 se universaliza (Cuadro 5), facilitando al ingreso de grupos de población carenciados, los problemas asociados a la pobreza y la marginalidad cobran mayor incidencia.
- b) El principal esfuerzo en mantener y fortalecer el sistema recae en la ANEP dado que su participación en el total de matriculados (público y privados), desde la Educación Inicial a la Formación Docente, alcanza al 85.7% (Cuadro 5).
- c) El mayor crecimiento de la población del Interior en relación a Montevideo<sup>36</sup> y la democratización del acceso al sistema educativo que impacta más fuertemente al Interior, provoca una creciente concentración de la matrícula en esta zona (65.3% en el conjunto de la ANEP, Cuadro 6). Se requiere, por tanto, una amplia diversificación territorial tanto en la dotación de infraestructura física y de equipamiento, así como en el desarrollo de las estrategias educativas.

La educación constituye, en consecuencia, el principal ámbito donde se expresan las demandas sociales del conjunto de la comunidad. La prestación del servicio no puede ser ajena y, menos aún, tener ojos indiferentes y hacer oídos sordos frente a las necesidades "no estrictamente educativas" de niñas y niños; más aún, en un contexto en que las demandas tienden a multiplicarse y diversificarse conforme se avanza en la democratización del sistema formal.

*36 La tasa media de crecimiento intercensal (por mil) del período 1985-1996 fue de 2.34 en Montevideo y de 9.59 en el Interior. Véase: Instituto Nacional de Estadística, o.cit., p.6.*

**En consecuencia, no es utópico pensar, que muy a principios del siglo que viene, lograremos la universalidad de acceso al sistema educativo formal entre nuestros niños, niñas y jóvenes en las edades de 4 a 15 años, lo cual nos permitirá obtener niveles similares de cobertura a los observados entre los países de la OCDE (media global de asistencia educativa del 97.1% para el año 1995 en el grupo población de 5 a 14<sup>37</sup>).**

**Precisamente por el presente y por los logros cercanos del futuro, la educación es el pilar de las políticas sociales, ya que no sólo contribuye al fortalecimiento ético de la democracia, sino también constituye el instrumento más eficaz y con efecto más duradero, en el combate a la pobreza y la marginalidad, en el logro de una mayor competitividad económica y social, y en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso.**

El análisis de la experiencia del Sudeste Asiático nos indica según una publicación reciente del BID<sup>38</sup>, que la expansión de la Educación Básica ha ido acompañada de la mejora de su calidad, lo cual no sucede en América Latina. Efectivamente, el mejor desempeño relativo del sistema educativo en el Sudeste Asiático ayuda a explicar no sólo las diferencias de crecimiento entre ambas regiones, a favor de la asiática, sino también la menor desigualdad en la distribución del ingreso que presenta esta última. **La experiencia de Uruguay también señalaría, como excepción en la región, que la sostenida inversión en Educación, desde muy temprano en este siglo, es una de las claves para haber logrado la mejor distribución social del ingreso en América Latina (Véase capítulo II).**

Hacia dentro y fuera de la educación, se debería hacer un esfuerzo sostenido por evaluar cuáles son las políticas y los programas que generan mayor impacto, y complementar esta evaluación con una mejor asignación y redistribución de los recursos públicos. La inercia institucional en la asignación de escasos recursos atenta contra el bienestar de los más necesitados, y ciertamente cuestiona los principios éticos que orientan el proceso de toma de decisiones.

37 Cuadro Nro. C1.2 de la Base de Datos de la OCDE.

38 Véase: Birdsall, N., "Pathways to growth. Comparing East Asia and Latin America", *Education, Growth and Inequality*, Cap.IV, IDB, Jospersen, Frederich Editors, Washington D.C., 1997, pp- 93-130.

**Cuadro 5**

Matrícula y cobertura por forma de administración según ciclos educativos  
Años 1998 - 1999

FORMA DE ADMINISTRACIÓN								
	Matrícula total	Cobertura sobre el total de Población (1)	Matrícula pública	Cobertura Pública sobre el total de Población (1)	% de Participación Pública en el Total de Matriculados	Matrícula Privada	Cobert. Privada sobre el Total de Población	% de Participación Privada en el Total de Matriculados
Total País (4-24)	748.697	69.0%	641.389	59.1%	85.7%	107.308	9.9%	14.3%
Inicial Niveles 4 y 5 (2)	93.146	87.6%	74.670(2)	70.2%	80.2%	18.476	19.2%	19.8%
Primaria-Común y Especial-(4)	366.124	115.7%	312.663	98.8%	85.4%	53.461	16.9%	14.6%
Ciclo Básico Diurno (Secundaria/UTU) (5)	134.661	86.9%	113.374	73.2%	84.2%	21.287	13.7%	15.8%
Liceos Nocturnos (5)	25.868	16.7%	25.766	16.6%	99.6%	102	0.1%	0.4%
Bachillerato Diurno Secundaria (5)	74.984	48.4%	61.002	39.4%	81.4%	13.982	9.0%	18.6%
UTU s/Ciclo Básico (6)	41.149	13.2%	41.149	13.2%	100.0%	0	0.0%	0.0%
Formación Docente (7)	12.765	4.1%	12.765	4.1%	100.0%	0	0.0%	0.0%

FUENTE: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP sobre la base de información aportada por el Departamento de Estadísticas Educativas (DEE) del Consejo de Educación Primaria, Despacho del Consejero Jorge Carbonell de Educación Secundaria, Planeamiento Educativo del Consejo de Educación Técnico-Profesional, Unidad de Planificación y Programación de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente y Centros Regionales de Formación de Profesores. Datos Poblacionales: Instituto Nacional de Estadística, VII Censo General de Población, mayo 1996, Montevideo, 1997. NOTAS: (1) Los porcentajes de cobertura fueron calculados en base a los totales de población entre 4 y 24 años de 1.084.555 y los totales de población de las edades teóricamente correspondientes de asistencia a cada ciclo: Inicial Total (4-5, 106.302), Primaria (6-11, 316.538), Ciclo Básico de Educación Media (12-14, 155.759), 2do. Ciclo de Educación Secundaria y Liceos Nocturnos (15-17, 154.943), Otras formaciones Técnico-Profesionales (12-17, 310.702) y Formación Docente (18-24, 315.013). Estas poblaciones para las edades respectivas son extraídas del VII Censo General de Población, mayo 1996, INE, Montevideo, 1997. (2) Matrícula Inicial a marzo de 1999. (3) Se calcula sobre la base de datos de la Encuesta de Hogares Marzo-Noviembre de 1998 en relación a la población urbana. (4) Matrícula a marzo de 1999. (5) Matrícula pública a junio de 1999 y privada liceos habilitados junio de 1998. (6) Matrícula a abril de 1999. (7) Matrícula inicial de 1999. Comprende Formación Docente: 11.760 alumnos y los 5 Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP): 1.005 alumnos.

**Cuadro 6**

Matrícula y composición porcentual de la Educación Pública por área geográfica según ciclos educativos. Años 1998 - 1999

	VALORES ABSOLUTOS COMPOSICIÓN %				
	Total	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior
Total	641.389	222.449	418.940	34.7%	65.3%
Inicial Niveles 4 y 5 (1)	74.670	23.561	51.109	31.6%	68.4%
Primaria - Común y Especial - (2)	312.663	101.062	211.601	32.3%	67.7%
Ciclo Básico Diurno (Secundario/UTU) (3)	113.374	37.839	75.535	33.4%	66.6%
Liceos Nocturnos	25.766	13.012	12.754	50.5%	49.5%
Bachillerato Diurno Secundario (3)	61.002	22.781	38.221	37.3%	62.7%
UTU sin Ciclo Básico (4)	41.149	18.102	23.047	44.0%	56.0%
Formación Docente (5)	12.765	6.092	6.673	47.7%	52.3

FUENTE: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP sobre la base de información aportada por el Departamento de Estadísticas Educativas (DEE) del Consejo de Educación Primaria, Despacho del Consejero Jorge Carbonell de Educación Secundaria, Planeamiento Educativo del Consejo de Educación Técnico-Profesional, Unidad de Planificación y Programación de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. Datos Poblacionales: Instituto Nacional de Estadística, VII Censo General de Población, mayo 1996, Montevideo, 1997. NOTAS: (1) Matrícula Inicia a marzo de 1999. (2) Matrícula a marzo de 1999. (3) Matrícula a Pública de junio de 1999 y Privada Liceos Habilitados junio de 1998. (4) Matrícula a junio de 1999. (5) Matrícula a abril de 1999. Matrícula Inicial de 1999, comprende Formación Docente: 11.760 alumnos y los 54 Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP): 1005 alumnos.

## Capítulo IV Objetivos e Instrumentos

### VI.1. Nuestro compromiso público a través del presupuesto quinquenal 1996-2000

**La ANEP explicita su visión de la Reforma en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000 que remitiera al Parlamento, el cual puede considerarse como un destacado ejemplo del uso de la técnica presupuestal para definir objetivos, jerarquizar estrategias y asignar recursos.**

Esa actividad forma parte del núcleo básico de la Reforma del Estado y es, en tal sentido, el principal instrumento técnico-financiero para intentar mejorar la eficacia de las prestaciones. La utilización de la técnica presupuestal por programas no registra antecedentes de similar significación en el área social en Uruguay.

***El presupuesto quinquenal se concibió bajo la perspectiva ya señalada de un diseño por programas que permitiera identificar con claridad las políticas educativas propuestas por la nueva Administración, así como la racionalización de los servicios que actualmente presta la institución.***

En el armado de la estructura programática, se partió de las definiciones de política educativa indicadas por el CO.DI.CEN. en consulta con los Consejos Desconcentrados, estableciendo nuevos programas cuando las líneas de política educativa así lo indicaban y adaptando los programas existentes en los casos en que estas políticas lo requieran.

La estructura programática a nivel de cada una de las Unidades Ejecutoras fue discutida con los representantes de los Consejos respectivos, buscando compatibilizar dos elementos considerados como básicos: un nivel de desagregación que no implicara un excesivo número de programas y una apertura programática que permitiera reflejar claramente los lineamientos de política educativa.

***La concepción del presupuesto, además de los elementos antes mencionados, implicó desde el inicio la idea que, en primer término, debía racionalizarse el uso de los recursos actualmente disponibles por la institución, aplicando los resultados de esta racionalización a las nuevas estrategias educativas y recién, a partir de ello, se deberían establecer las demandas incrementales de recursos para hacer posibles dichas estrategias.***

Otro elemento importante considerado en la elaboración del presupuesto a nivel de programas, fue que el mismo debía realizarse no sólo con base en las políticas educativas indicadas por la ANEP, sino que también debía sustentarse en metas concretas cuantificables y realizables en el quinquenio.

En este sentido, en cada uno de los programas definidos, se establecieron metas anuales que determinaron, a su vez, los requerimientos de recursos para hacerlas posibles. Estas metas se indican explícitamente tanto en la descripción y fundamentación de los programas como en los cuadros presupuestales que los acompañan.

Con estas orientaciones generales, se definió la forma de presentación del presupuesto que permitiera hacerlas explícitas. Se estableció para cada programa el siguiente esquema de presentación:

- Fundamentación
- Objetivo General

- Objetivos Específicos
- Metas
- Estrategias para alcanzar las metas
- Indicadores de gestión y de impacto

La ANEP, en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000, solicitó un crecimiento del 31,9% de los recursos con respecto al presupuesto 1991-1995, equivalente a U\$S 94.729.746 en un presupuesto global de U\$S 296.822.242.

El parlamento aprobó un crecimiento del 20,9% en el año 1996 respecto a 1995, equivalente a U\$S 62.015.460. Este crecimiento, que representa el 65,5% de lo solicitado, permitió, en 1996, un incremento en el gasto ejecutado de ANEP con relación al PBI de más de medio punto (de 1,73 en 1995 a 2,26 en 1996).

El total de recursos disponibles por ANEP al año 1997, incluyendo fondos presupuestales y de endeudamiento externo, ascienden a U\$S 441.833.547, lo cual es entendido como el piso mínimo para poder iniciar el proceso de Reforma bajo un supuesto de máxima en cuanto a poder cumplir las metas de racionalización en la asignación y distribución de los recursos. Asimismo, en la medida en que la Reforma logra los objetivos de expansión de los servicios en los diferentes niveles, se hace necesario ajustar los diferentes rubros (sueldos, gastos e inversiones) de manera de poder sustentar técnica y financieramente las reformas introducidas.

El presupuesto está fuertemente concentrado en Educación Primaria (43%), mientras que el rubro de salarios y otros beneficios representan el 80,9% del total.

En nuestra perspectiva, las rendiciones de cuentas y los balances de ejecución presupuestal son esencialmente instancias de evaluación de lo realizado, así como de ajuste de los objetivos y las metas planteadas. Los procesos sociales, entre los cuales se encuentra lógicamente la Educación, están permeados por un alto grado de incertidumbre en su desarrollo, y difícilmente se pueda suponer una relación mecánica y enteramente predecible entre las ofertas educativas y las respuestas de la comunidad.

Felizmente, la Reforma se caracteriza por una alta receptividad, demostrada a vía de ejemplo, por las familias al momento de decidir la inscripción de sus hijas e hijos en la Educación Inicial, por los docentes al hacer uso de las oportunidades de capacitación y por los propios alumnos al atreverse a ser parte de procesos innovadores en la Educación Media y en la Formación Docente (Véase Parte II. Avances y perspectivas en el Proceso de Reforma).

**Los fondos presupuestales incrementales** cumplen básicamente un triple objetivo:

- a) **sufragar los costos de operación** (sueldos y gastos) derivados, entre otros aspectos, de los programas de expansión de la Educación Inicial, de las Escuelas de Tiempo Completo y del Ciclo Básico de Educación Media, así como de los cuerpos de formación inicial (principalmente los Centros Regionales de Profesores - CERP - ) y en servicio (fundamentalmente las actividades realizadas en el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente).
- b) **aumentar la dotación de recursos de inversión destinados a obra nueva y al mantenimiento de una vasta oferta de locales, y**
- c) **promover el crecimiento del salario real de los docentes asociado a la jerarquización de su función.**

#### IV.2. Objetivos y programas<sup>39</sup>

La Reforma Educativa que propone la ANEP, plasmada en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000, tiene dos atributos esenciales: por un lado, **se la concibe como un proceso dinámico y de retroalimentación continua de opiniones y acciones, y, por otro lado, como un hecho social a construir, que implica diversos escenarios y actores políticos, económicos, culturales y sociales.**

**La ANEP ha entendido necesario priorizar cuatro ejes articuladores del proceso de Reforma y su consiguiente expresión presupuestal. Estas son:**

- a) **La consolidación de la equidad social** en la medida que todas las evidencias demuestran una fuerte asociación entre situaciones de pobreza, organización inestable de la familia, bajo nivel educativo de los progenitores y escasos logros educativos.

<sup>39</sup> Este subpunto recoge las principales propuestas establecidas en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000 (Tomos I al V), remitido por la ANEP al Parlamento en 1995

Deben mencionarse dos dimensiones relevantes:

- la primera es que, por desigual tasa de natalidad según estratos, el 40% de los niños de Uruguay pertenecen a hogares ubicados en el quintil inferior de la distribución de ingresos
- la segunda, es que la desigualdad de capital cultural familiar se manifiesta en un escaso desarrollo del lenguaje, en dificultades de aprendizaje y, como consecuencia, en fracasos escolares y en magros logros de desarrollo intelectual por parte de los niños de menor cultura familiar.

**b) El mejoramiento de la calidad educativa**, que se sustenta tanto en fortalecer la formación de los recursos humanos como en una adecuada prestación de los servicios.

Un concepto amplio de la calidad educativa implica: **extender la cobertura en niveles que carecen de universalidad** (Educación Inicial); **ofrecer jornadas educativas de mayor dedicación horaria** (Escuelas de Tiempo Completo y expansión del horario en el Ciclo Básico de Educación Media); **promover nuevas formas de gestión de los Liceos y la Escuelas Técnicas para lograr que en el Ciclo Básico los alumnos aprendan**, que sus situaciones psico-sociales sean comprendidas y que se reduzcan las altas tasas de deserción y repetición que se manifiestan a lo largo del ciclo; **brindar nuevas modalidades de Bachilleratos Diversificados para incorporar la tecnología** (Bachilleratos Tecnológicos en informática, en química, frío y calor, administración y agrario, a vía de ejemplo); presentar nuevas opciones como Bachilleratos en lenguas, en artes visuales, etc., y, en general, **renovar permanentemente los planes de estudio en todos los niveles**. Asimismo, los diversos servicios educativos deben desarrollarse en locales dignos, con materiales e instrumentos adecuados.

**c) La dignificación de la formación y la función docente**, mejorando la calidad de la formación del cuerpo docente que tiene la responsabilidad última en la aplicación de las reformas, principalmente en Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional donde se observa un reducido número de docentes titulados desempeñando tareas en esos subsistemas. Igualmente, para todo el cuerpo docente, incluyendo el personal profesional, se requiere una política continua de capacitación y actualización docente.

**d) El fortalecimiento de la gestión institucional**, la cual deberá sustentar la consecución efectiva de los tres objetivos mencionados, dada que la experiencia acumulada en la última década señala que las acciones orientadas a mejorar, ya sean la calidad de la educación o la equidad social, no llegan a lograr buenos resultados en sus objetivos intrínsecos y en los aprendizajes, si no se sustentan cambios en la gestión y en el funcionamiento de la institución. Un instrumento central para el logro de este objetivo es la informatización de la gestión técnico-administrativa de la ANEP, complementado con acciones de capacitación y de renovación cultural de las pautas de trabajo.

Las principales propuestas, presentadas en el Proyecto de Ley Presupuestal, se ordenan por nivel de esta forma:

**a. Educación Inicial:**

- brindar cobertura a 45.000 niños de cinco años y a 40.000 niños de cuatro años, y
- brindar atención de tiempo completo al 65% de los niños carenciados (NBI) en las edades de cuatro y cinco años.

**b. Educación Primaria:**

- brindar atención de tiempo completo al 12% de los alumnos asistentes a las escuelas públicas del país;
- brindar atención de tiempo completo al 40% de los niños pertenecientes a hogares carenciados (NBI) que asisten a las escuelas públicas del país;
- mejorar las condiciones de aprendizaje de las escuelas rurales con baja matrícula;
- financiar 88 proyectos de mejoramiento de la calidad con participación directa de los docentes en las escuelas públicas del país, y
- distribuir 2.500.000 libros de textos para alumnos de las escuelas públicas del país, 5.000 libros para bibliotecas pedagógicas y 315.000 para bibliotecas escolares.

**c. Educación Secundaria:**

- brindar cobertura al 51% de los alumnos de Ciclo Básico de Educación Media en liceos que funcionen en dos turnos con un mínimo de seis horas de clase;
- brindar atención de tiempo completo al 19% de los jóvenes carenciados (NBI) que asisten al Ciclo Básico de Educación Media;
- Construir 10 centros educativos con aulas técnicas para atender 4.200 alumnos en esta modalidad;
- concentrar los grupos de Bachillerato Diversificado, aumentando el número promedio de alumnos de 30 a 32, y
- dotar de equipo informático a todos los liceos del país, capacitar funcionarios administrativos en el uso de los mismos y transferir la documentación existente al sistema computarizado.

**d. Educación Técnico-Profesional:**

- aumentar la cantidad de alumnos matriculados en formaciones vinculadas a las actividades productivas más dinámicas: 500 jóvenes en acondicionamiento térmico y química, 250 en mantenimiento informático y 450 en hotelería, y
- ampliar la oferta de Cursos Técnicos en Enseñanza Agraria cubriendo 1.300 alumnos.

**e. Formación Docente:**

- aumentar el número de egresos anuales de Magisterio para alcanzar un mínimo de 800;
- aumentar el número de egresos anuales de Profesorado para alcanzar un mínimo de 300,
- capacitar en servicio a 2.700 profesores no titulados de la Educación Secundaria y a 1.600 profesores no titulados de la Educación Técnico-Profesional, y
- aumentar al número de egresados titulados mediante la modalidad de capacitación en régimen intensivo, para un total de 1.700 docentes de Educación Secundaria y 800 docentes de Educación Técnico-Profesional.

**En cuanto al mejoramiento de las condiciones de trabajo**, se aspira a:

- brindar un incremento salarial para funcionarios docentes y no docentes de ANEP, equivalente al 13% de las retribuciones mensuales en 1996, al 10% en 1997, al 15% en 1998 y al 18% en 1999 (56% en términos reales en cuatro años);
- brindar un incentivo salarial a docentes titulados equivalente al 10% de las retribuciones mensuales en 1996, al 15% en 1997 y al 20% en 1998;
- brindar una prima por presentismo a funcionarios docentes y no docentes de ANEP, hasta un 30% de las retribuciones mensuales con carácter semestral, y
- brindar una prima a maestros de Educación Primaria por desempeño de la tarea en el aula, equivalente al 7% de las retribuciones mensuales en 1996, al 10% en 1997 y al 15% en 1998.

#### IV.3. El rol de la cooperación externa

En la última década, La Cooperación Externa, que se desarrolla a través de los bancos Internacionales, asigna una alta prioridad a la inversión en áreas críticas del desarrollo como Educación y Salud, a efectos de disminuir la incidencia de la pobreza y de mejorar la competitividad de los países.

**En particular, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo la conducción del Cr. Enrique Iglesias, decidió que el 50% de los recursos asignados a préstamos, deben dirigirse a los grupos de población de más bajos recursos. Bajo esta nueva misión de la Cooperación Externa, el Uruguay prioriza fuertemente la inversión en Educación, y en particular, durante la década de los 90, se han contraído cuatro préstamos con el BID y el Banco Mundial por un monto total de U\$S 189.815.000 que abarcan a los diferentes subsistemas de ANEP. No hay antecedentes de similar tenor en cuanto a la magnitud y al conjunto de las áreas cubiertas, en la historia de la inversión social en Uruguay**

Los fondos de cooperación externa persiguen un doble objetivo:

- a) brindar rápidamente recursos, principalmente para inversión en infraestructura y equipamiento, así como para acciones de fortalecimiento institucional, ha efecto de poder cumplir con las metas presupuestales en tiempo y forma, y
- b) facilitar la contratación de recursos humanos que colaboren en el diseño, la ejecución y la evaluación de los procesos de Reforma.

Los Programas de Cooperación Externa son:

a) El **Proyecto "Mejoramiento de la Calidad de Educación Primaria" (ME-CAEP)**, cofinanciado por el Banco Mundial, en su primera etapa (1994-1999) por un monto total de **U\$S 45.000.000**. En su segunda etapa (1999-2002), se prevé un financiamiento de **U\$S 40.000.000**.

Sus acciones apuntan a expandir y mejorar la Educación Inicial, principalmente en áreas carenciadas, a través de construcción de aulas, capacitación docente y dotación de material didáctico; construir Escuelas de Tiempo Completo en zonas con fuertes déficits culturales y sociales; brindar material bibliográfico a través del equipamiento de bibliotecas pedagógicas, de la provisión de textos para alumnos de 1ro a 6to. grado y paquetes de materiales didácticos para escuelas urbanas y rurales; financiar subproyectos para el mejoramiento de la calidad a nivel de cada centro escolar; actualizar y capacitar docentes en servicio; implementar un sistema estandarizado de medición de resultados y fortalecer la gestión administrativa a través del sistema de información gerencial, estudio de auditoría y personal, y apoyo a la desconcentración.

b) El **Proyecto "Fortalecimiento de la Educación Técnica"**, cofinanciado por el BID, por un monto total de **U\$S 35.000.000** se extiende durante el período 1994-1999.

Sus acciones se orientan a la modernización y racionalización de la estructura del Consejo de Educación Técnico-Profesional; al establecimiento de vínculos con el sector productivo; al diseño de un sistema de información y planeamiento; al mejoramiento de la calidad a través de la adecuación curricular, la capacitación y el perfeccionamiento docente y la dotación de materiales didácticos; a la construcción y adecuación de la infraestructura física, y a la adquisición de equipamiento.

c) El **Proyecto "Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente" (MESyFOD)**, cofinanciado por el BID, por un monto total de **U\$S 58.000.000**, se extiende durante el período 1996-2001.

Sus acciones apuntan a la innovación curricular e institucional en el Ciclo Básico de Educación Media; a la creación de Centros Regionales de Formación de Profesores; a la construcción de liceos; al desarrollo de un Plan Nacional de Ca-

pacitación y Perfeccionamiento Docente; a la implementación de un sistema de comunicación informática y de respaldo técnico-pedagógico que comprenda a los Institutos de Formación Docente (IFD) y a los liceos; al diseño de un plan de reparación y reciclaje de edificios liceales, y al desarrollo de Centros Experimentales de Bachillerato Diversificado con salidas terminales.

d) El **Proyecto "Fortalecimiento del Area social" (FAS)**, cofinanciado por el BID, por un monto total de **U\$S 11.815.000**, se extiende durante el período 1994-1999.

Sus acciones se orientan a la construcción de aulas para la Educación Inicial y Primaria; al desarrollo de un sistema de planificación y estadística de CO-DI.CEN.; a apoyar a la gestión técnico-financiera de ANEP; a racionalizar la oferta escolar para la expansión de la Educación Inicial; al nucleamiento de escuelas rurales; al mejoramiento de la redistribución del alumnado de Educación Secundaria a efectos de ampliar la carga horaria en el Ciclo Básico, y al diseño de una currícula para las Escuelas de Tiempo Completo.

El funcionamiento en conjunto de estos cuatro programas permite tener un staff de técnicos de buen nivel; asimismo, conforme ANEP avanza en el proceso de reestructura institucional, se ha ido generando y consolidando un cuerpo de calificados asesores que han asumido la coordinación de Gerencias y de otros servicios estratégicos, lo cual permite ser fundamentalmente optimistas sobre la continuidad y perdurabilidad del proceso de Reforma.

## Capítulo V

### Los principales logros, una visión sintética

#### V.1. Introducción

Este capítulo tiene por objetivo brindar una visión sintética de los principales avances del Proceso de Reforma Educativa, entre 1995 y 1999, a través del análisis de un conjunto de acciones implementadas en las diferentes áreas que la componen -Educación Inicial, Primaria, Media (Educación Secundaria y Técnico-Profesional) y Formación Docente-. Asimismo, intentamos describir y examinar las estrategias, programas, proyectos y actividades que se han instrumentado con el propósito de modernizar la gestión de la ANEP y fortalecer la relación con la sociedad civil.

## V.2. Breve reseña de los principales ejes de la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)

La Reforma Educativa concebida como un profundo esfuerzo de refundación y aggiornamiento de la matriz vareliana, republicana e igualitarista, de nuestro sistema educativo, supone una decidida apuesta al mejoramiento de la equidad y la calidad de la enseñanza. En este sentido, debemos remarcar que los objetivos de la Reforma Educativa han sido en este período **la consolidación de la equidad social, el mejoramiento de la calidad educativa, la dignificación de la formación y la función docente y el fortalecimiento de la gestión institucional.**

Las líneas de transformación que se plantean en cada nivel de la educación, a partir de los cuatro objetivos referidos, requieren de una serie de insumos básicos para su concreción: entre otros, inversión en infraestructura y equipamiento (construcción de nuevas aulas, adquisición y distribución de materiales didácticos a todos los centros educativos, así como de hardware y software para la informatización de la gestión y extensión de la enseñanza de la Informática); capacitación masiva e intensiva de docentes a diferentes niveles (formación inicial y en servicio), y a la extensión y mejora de la calidad de los servicios sociales que brinda la ANEP a los alumnos pertenecientes a los hogares de más bajos recursos (alimentación, control y atención médica y vestimenta, entre los más relevantes).

Las acciones desarrolladas se encuentran profundamente interrelacionadas entre sí. Cabe señalar, por ejemplo, que el aprestamiento educativo que brinda el nivel Inicial contribuye en gran medida al desempeño escolar de los niños, por lo que una política tendiente a la universalización de la cobertura en este primer nivel tiene necesariamente un impacto sobre el nivel Primario. Asimismo, las acciones tendientes a la capacitación y al fortalecimiento de los docentes representan una condición imprescindible para el desarrollo de un efectivo proceso de transformación de la Educación Media.

**En suma, el proceso de reformas implementado en este período ha apuntado al desarrollo de una visión global e integrada de la Educación, entendida como un proceso continuo, flexible y abierto. Esta concepción merece destacarse, entre otras razones, en la medida que uno de los factores que quizás más ha incidido en la depreciación relativa de nuestra Educación ha sido la falta de articulación y comunicación entre sus diferentes niveles.**

### V.2.1. La universalización de la educación inicial: una apuesta al mejoramiento de la equidad social y de la calidad educativa

La visión global de la Educación que sustenta el proceso de Reforma comienza por la valoración de la Educación Inicial. En esta línea, debemos recordar que la universalización de la cobertura en el nivel Inicial constituía hasta el inicio del proceso una de las principales asignaturas pendientes de nuestro sistema educativo.

El proceso de universalización de la Educación Inicial se justifica, al menos, por dos razones:

En primer término, porque **la expansión de la cobertura a los sectores más carenciados constituye una forma de consolidar la integración social**, máxime en una sociedad como la nuestra que asiste, seguramente de modo mucho más amortiguado –por condiciones históricas y recientes– que el resto de las comunidades de la región, al surgimiento de nuevos fenómenos de pobreza, marginalidad y desintegración social<sup>40</sup>.

En segundo lugar, porque **la asistencia a la Educación desde tempranas edades acrecienta considerablemente las probabilidades de alcanzar mejores rendimientos en la escuela**, revirtiendo la situación previa a la Reforma, cuando la cobertura en este nivel se encontraba fuertemente segmentada en términos socioeconómicos, lo que determinaba posibilidades de éxito escolar muy diferenciales en función del contexto social y familiar del niño.

La universalidad de la Educación Inicial requirió, y aún demandará en el futuro, un esfuerzo de inversión en construcción de nuevas aulas, equipamiento, creación de cargos docentes y capacitación, que no tiene precedentes de similar magnitud.

En este sentido, cabe subrayar que **en 1995 había 44.966 alumnos matriculados de 4 y 5 años en la educación pública, mientras que los inscriptos a marzo de este año ascienden a 74.670, lo que representa un incremento del 66,1%**. Si a estos 74.670 niños sumamos los alumnos estimados que asisten a la enseñanza privada (18.476), **la cobertura total alcanza en 4 y 5 años al 87.6%**, lo que hace que la población sin cubrir ascienda a 11,9% (13.156 niños). A modo de síntesis, las principales acciones instrumentadas a nivel de la Educación Inicial se presentan en el Cuadro Nro. 9.

<sup>40</sup> Sobre este punto se puede consultar: Katzman, R., *Marginalidad e Integración Social*, CEPAL, Montevideo, 1996

## Cuadro 9

Principales acciones impulsadas en el Proceso de Reforma en Educación Inicial desagregadas por objetivo

Objetivos de la Reforma	Principales acciones
1. Sobre la equidad social	<p>1.1. 29.704 nuevos alumnos de 4 y 5 años incorporados a la Educación Inicial Pública entre 1995 y 1999. 7.987 en Montevideo y 21.717 en el Interior Urbano. Más de 15.000 residen en los hogares de más bajos ingresos</p> <p>1.2. En 1997, el 96.4% de los niños de 5 y el 79.7% de los de 4 acceden a la Educación Inicial.</p> <p>1.3. El Plan de Construcciones Escolares 1996-1999 incluye 955 espacios aulas por un monto total de U\$S 49.515.812. U\$S17.531.555 en Montevideo y U\$S31.984.257 en el Interior.</p>
2. Sobre la calidad de la educación	<p>2.1. Una nueva currícula con amplia participación docente en su diseño.</p> <p>2.2. Materiales didácticos de muy variados usos y libros entregados (11.380) a las escuelas con grupos de los niveles 4 y 5.</p>
3. Sobre la dignificación de la formación y la función docente	<p>3.1. 260 directores de escuelas públicas participaron de cursos de actualización en Educación Inicial.</p> <p>3.2. Una revista trimestral "Reflexión y práctica" para generar y compartir conocimiento sobre Educación Inicial.</p>

### V.2.2. La educación primaria: el eje central de la integración de nuestra sociedad

La escuela, que fue tradicionalmente el pilar de nuestro sistema educativo, ha mostrado, en los últimos treinta años, signos de estancamiento, que se reflejan en su **incapacidad relativa para adaptarse a una sociedad cambiante** (nuevas modalidades de familia, el fenómeno de la marginalidad, la segmentación residencial y educativa, entre los cambios más relevantes), así como los preocupantes niveles de repetición que se registran en 1er año, los cuales prácticamente no han cambiado en las décadas de los ochenta y noventa.

Por otra parte, **los nuevos síntomas de desintegración social pueden encontrar en la escuela el freno o la valla de contención para su desarrollo**. La escuela pública (incluyendo en ella la Educación Inicial) representa el ámbito más idóneo y efectivo para el desarrollo de estrategias de incorporación de los sectores más carenciados sociocultural y económicamente, en otras palabras, el principal escenario de construcción y reforzamiento de la integración social. Asimismo, no debemos olvidar que las escuelas públicas reciben durante 180 días a 300.000

niños, no solo brindándole educación, capital cultural y en un sentido amplio socialización, sino también en una gran proporción, un conjunto amplio e integral de servicios asistenciales.

Mas allá del rol central que ha tenido y aún tiene la escuela pública en nuestra sociedad, tanto en términos objetivos como a nivel del imaginario social, la necesidad de adaptarse a los cambios recientes en la estructura social y en las familias constituye uno de los ejes centrales de la agenda de la Reforma.

**La Escuela Pública, que ha sido históricamente concebida como un espacio igualador e integrador, social y culturalmente, mediante estrategias y medios uniformes, debe hoy comparecer ante nuevos requerimientos endógenos y exógenos. En esta dirección, bregamos intensamente por una Escuela Pública que, a presente y futuro, apela (para seguir cumpliendo exitosamente su función de promoción de fines universales: equidad e integración social) a estrategias y medios diferenciales, colocando el énfasis en aquellos sectores más carenciados –sin olvidar desde luego el universo–, a efectos de igualar efectivamente en el punto de partida a niños y jóvenes, de cara a su futura inserción ciudadana, laboral y social.**

A modo de síntesis, las principales acciones instrumentadas a nivel de la Educación Primaria se presentan en el Cuadro Nro. 10.

### Cuadro 10

Principales acciones impulsadas en el Proceso de Reforma en Educación Primaria desagregadas por objetivo

Objetivos de la Reforma	Principales acciones
1. Sobre la equidad social	<p>1.1. Por primera vez, en treinta años, se encara un programa integrado con componentes sociales (bandejas de almuerzo con alto contenido calórico para 117 escuelas carenciadas de Montevideo, y experimentalmente en 5 del Interior mensualmente se entregan más de 407.000 bandejas, 20.000 equipos de lluvia y botas para niños entre 5 y 8 años, controles del estado de salud y atención médica correspondiente en Montevideo e Interior del País); curriculares (fortalecer la coordinación entre Inicial y Primaria); comunitarios (boletín quincenal para dialogar con las familias) y de formación docente (énfasis en lectura y escritura), con el objetivo de mejorar la calidad de los aprendizajes y de reducir la tasa de repetición. Se denomina "Todos los niños pueden aprender".</p> <p>1.2. La expansión de las escuelas de tiempo completo, con una</p>

	<p>currícula ajustada a las necesidades a los grupos de población más carenciados, es una de las estrategias seleccionadas para prevenir las situaciones de pobreza y marginalidad. <b>Hoy disponemos de 66 nuevas escuelas de tiempo completo, con un currículum renovado y con oportunidades de capacitación.</b></p> <p>1.3. Se incentiva la integración de las escuelas rurales a las oportunidades de una educación de calidad a través de un programa que traslada gratuitamente a 360 niños y jóvenes a establecimientos con mejor oferta de servicios.</p> <p>1.4. Se busca universalizar el acceso a la educación obligatoria a través de la utilización de las escuelas rurales a efectos de brindar la posibilidad de cursar 7to, 8to y 9º grado. Un total de 22 escuelas atienden en 1999 a 331 alumnos que cursaron 7mo grado.</p>
<p><b>2. Sobre la calidad de la educación</b></p>	<p>2.1. Se financian 800 proyectos educativos orientados a promover la iniciativa y autonomía de los centros educativos para diseñar sus propios programas de acuerdo a sus necesidades. Se premia cada proyecto con U\$S 3.000.</p> <p>2.2. La evaluación de aprendizajes se transforma en una práctica permanente para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje así como rendir cuentas de los resultados a la comunidad. Ya se hizo en 6to grado (1996 y 1999) y en 3er grado (1998) tanto en Matemática como en Lengua.</p> <p>2.3. Se han distribuido 2.841.544 libros para los seis grados de Educación Primaria</p>
<p><b>3. Sobre la dignificación de la formación y la función docente</b></p>	<p>3.1. 7.000 maestros participaron durante 1998 y 1999 voluntariamente de un programa centrado en conocer y reflexionar sobre el perfil sociocultural de los hogares más carenciados. En su conjunto, MECAEP capacitó a 11.007 docentes (913.510 horas de docencia) con una inversión total de U\$ 6.154.350 destinada a compensar monetariamente a los docentes participantes.</p> <p>3.2. Se realizaron concursos, con instancias obligatorias de capacitación para las Escuelas de Práctica, en los que participaron 261 docentes.</p> <p>3.3. Se implementó una experiencia de planificación curricular por áreas, de la cual participaron los 6tos años de 37 escuelas, públicas y privadas. Uno de los resultados más significativos del esfuerzo realizado es haber incrementado en más de 18.000 la cantidad de alumnos asistentes a Educación Primaria.</p>

### V.2.3. La búsqueda de una educación media renovada en su espíritu y audaz en los cambios institucionales y programáticos

La Educación Media, así como el conjunto del sistema educativo, se enfrentó a partir de la década pasada, desde la redemocratización, al doble esfuerzo de restaurar las lógicas de convivencia y de acompañar un proceso de cambios sociales y culturales que desafían a nuestra comunidad.

A estas dos tareas que debió enfrentar en forma paralela la Educación Media, se agregó el explosivo crecimiento de la cobertura en el Ciclo Básico, que se tradujo en un estudiantado cada vez más heterogéneo, en virtud de la incorporación de grupos de población muy carenciados.

Por otra parte, la crisis de los paradigmas teóricos, la redefinición de las pautas tradicionales de producción académica y de docencia en el terreno de las ciencias físico-naturales y sociales, así como la discusión en el ámbito pedagógico, han coadyuvado, junto a los factores mencionados, a generar un nuevo escenario social y educativo en el que debe desenvolverse la Educación Media.

**En este marco, la modificación curricular del Ciclo Básico y la reconfiguración de la Educación Técnica conforman dos aspectos medulares del proceso de Reforma, respondiendo, por un lado, a la necesidad de lograr una educación de calidad que iguale razonablemente a los alumnos en los resultados obtenidos y, por otro lado, al imperativo ético y político de brindar la posibilidad a los jóvenes uruguayos de poder acceder a una formación universal y polivalente, que asuma los desafíos de un mundo globalizado y regionalizado.**

A modo de resumen, el Cuadro Nro. 11 presenta las principales acciones en materia de Educación Media implementadas en éste período.

## Cuadro 11

Principales acciones impulsadas en el Proceso de Reforma en Educación Media desagregadas por objetivo

Objetivos de la Reforma	Principales acciones
<p><b>1. Sobre la equidad social</b></p>	<p>1.1.El 66.7% el total de los alumnos del Ciclo Básico concurren en 1999 a un horario ampliado de 5 horas y media de clase.</p> <p>1.2.El Plan de Construcciones 1996-1999 en Educación Media incluye 947 espacios aulas por un monto total de U\$S 43.147.973, que se desglosa en U\$S 29.313.648 en Educación Secundaria y U\$S 13.834.325 en Educación Técnico-Profesional y en U\$S 18.763.123 en Montevideo y U\$S 24.384.850 en el Interior.</p>
<p><b>2. Sobre la calidad de la educación</b></p>	<p>2.1. El nuevo Plan de Ciclo Básico (Plan 1996) organiza la currícula en áreas de conocimiento en asignaturas, el docente tiene 30 horas semanales de trabajo; se amplía la carga horaria a 38 horas de clase y se robustece la capacidad de iniciativa de los establecimientos. <b>146 centros aplican el Plan 1996 que cubre a 44.260 alumnos en 1999.</b></p> <p>2.2. La evaluación del Plan Piloto indica que se fortalece el espíritu de convivencia en los establecimientos; los docentes están más comprometidos con su tarea; los estudiantes opinan que tienen buenas relaciones con los docentes, que se preocupan más por ellos y que la mayoría enseña bien; y finalmente, se reduce la repetición y la deserción así como se logran mejores niveles de suficiencia.</p> <p>2.3. Se han distribuido 280.000 libros de texto para el Ciclo Básico. Asimismo, se han elaborado guías de apoyo al docente en Matemática, Idioma Español, Educación Sonora y Musical, Educación Visual y Plástica, Educación Física, Ciencias Sociales, Ciencias de la Naturaleza e Inglés. En el primer semestre del 2000 se espera completar la entrega de textos para estudiantes y de guías docentes para los tres años del Ciclo Básico.</p> <p>2.4. Tomando como eje de intervención el "Fracaso escolar" se han puesto en marcha 28 proyectos en la Inspección Regional del Ciclo Básico localizada en el litoral del país que se complementa con otro número similar de proyectos de la Regional Norte en el 2000.</p> <p>2.5. Los Centros de Lenguas Extranjeras (CLE) brindan a los estudiantes de Ciclo Básico la posibilidad de aprender Alemán, Francés, Italiano y Portugués. Ya se instalaron 5 en Montevideo y 6 en el Interior, con una inscripción total de 7068 alumnos en 1999.</p> <p>2.6.Por primera vez se ponen en funcionamiento 4 Inspecciones Regionales de Ciclo Básico en el Interior del país, que responden al hecho que el 66.6% de la matrícula diurna se concentra en el interior del país.</p> <p>2.7. El conjunto de las estrategias orientadas a mejorar la equidad social y la calidad de los aprendizajes a contribuido a que se incorporaran 11.600 nuevos alumnos al Ciclo Básico de Edu-</p>

	<p>cación Secundaria entre 1995 y 1999.</p> <p>2.8. 60 escuelas técnicas participan del Plan Piloto, y un total de 28, incluyendo 10 escuelas agrarias, tienen un área destinada a la Iniciación a la tecnología.</p> <p>2.9. Los Bachilleratos Tecnológicos, de 3 años de duración, tienen por objetivo constituir una instancia de educación formal media terminal así como otorgar la certificación de auxiliar técnico habilitante para el mercado laboral. Entre 1997 y 1999, se crearon estas especialidades: Procesamiento y Mantenimiento Informático, Química Básica e Industrial, Termodinámica (frío-calor), Administración y Servicios, Tecnología Agraria, Mecatrónica (Electro-Electrónica, Electromecánica, Electrónica y Mecánica Automotriz) y Organización y Promoción del Turismo. Se han inscripto en total 3.543 alumnos de los cuales corresponden 1488 a Montevideo y 2055 al Interior.</p> <p>2.10. La puesta en marcha de los Bachilleratos Tecnológicos cuenta con la fuerte participación de los empresarios y trabajadores industriales, así como de un equipamiento de alta generación en áreas tales como termodinámica y química industrial.</p>
<p><b>3. Sobre la dignificación de la formación y la función docente</b></p>	<p>3.1. Se han capacitado, en la Educación Técnico-Profesional, a 1578 docentes, que abarcan el Plan 1996 y el componente tecnológico del Ciclo Básico (1.010), el Bachillerato Tecnológico (150), el sector agrario (168) y las especialidades Gastronomía y Cocina (250).</p> <p>3.2. Por primera vez, en treinta años, se concursó para directores y subdirectores de escuelas técnicas (65 para el Interior y 18 para Montevideo), que incluyó instancias obligatorias de capacitación (asistieron 350 docentes).</p>

#### V.2.4. La búsqueda de la excelencia académica entre nuestros docentes

Una de las condiciones más influyentes para el éxito de las innovaciones emprendidas en los diferentes niveles de la Educación es la jerarquización y el fortalecimiento de la formación docente.

Cabe consignar, que **la ANEP cuenta con la segunda mayor cobertura, luego de la Universidad de la República, en Educación Terciaria.** Asimismo, el peso histórico que ha tenido la ANEP en este nivel de enseñanza realza aun más la trascendencia que tiene para el sistema educativo su modernización.

Más allá de esta rica y prestigiosa historia, la formación docente ha comenzado a mostrar en las últimas décadas algunos indicadores que plantean la necesidad de su reformulación, sin abdicar por ello sus mejores tradiciones. En es-

te contexto, la falta de actualización disciplinaria, teórica, metodológica e, incluso, pedagógica constituyen algunos de los principales déficits que aquejan a nuestra enseñanza, marcando los desafíos de la reforma en este nivel hacia el futuro.

Complementariamente, la devaluación social del rol docente, entrelazada necesariamente con la depreciación salarial (acaecida fundamentalmente en el período del gobierno de facto), constituye otro de los factores que determinaron la necesidad de reconfigurar el sistema de formación docente. A su vez, el bajo nivel de reposición de docentes que permiten las modalidades tradicionales de formación no solo constituye un freno para la respuesta eficaz y eficiente a una creciente demanda en la Educación Media, sino principalmente, un factor determinante del empobrecimiento de la calidad educativa, ya que muchas plazas docentes, fundamentalmente en el interior, son cubiertas por personal no titulado.

En respuesta a estos problemas, el objetivo central de la ANEP ha sido en esta área el de conformar **un sistema nacional terciario de formación docente que tienda a fortalecer dicha actividad como profesión, buscando elevar sus niveles de calidad.**

Las principales acciones se sintetizan en el Cuadro Nro. 12.

### Cuadro 12

Principales acciones impulsadas en el Proceso de Reforma en Formación Docente desagregadas por objetivo

Area de Reforma	Principales acciones
1. Nuevas estrategias	<p>1.1. Se creó el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente en julio de 1996 con el objetivo de potenciar el desarrollo profesional de los docentes para el Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media y para los Centros Regionales de Formación de Profesores – CERP – así como a la capacitación en servicio para las diferentes áreas educativas.</p> <p>1.2. Se crearon 5 Centros Regionales de Profesores – CERP - localizados en el Norte (Rivera), en el Litoral Oeste (Salto), en el Este (Maldonado), en el Sur (Canelones) y en el Sudoeste (Colonia), con el objetivo de brindar una formación inicial de tres años de duración (4200 horas) enmarcada en una visión descentralizadora y democratizadora de las oportunidades educativas. Los profesorado son en Ciencias Sociales, Lengua y Literatura, Matemática y Ciencias de la Naturaleza.</p> <p>1.3. El Plan de Construcciones para los CERP suma U\$S 4.815.404,35 por concepto de 66 espacios educativos. Se han</p>

matriculado 1005 alumnos, y es de esperar, que entre el 2000 y el 2001 egresen 324 profesores, lo cual equivale al 33.4% de los docentes titulados que ejercen, al año 1995, en el Interior del país. 1.4. Precisamente con el objetivo de captar la población con escasos recursos materiales se ha implementado un Plan de Becas que en 1999 alcanza a 428 de las cuales 276 son totales, es decir, incluyen alojamiento, transporte y alimentación. Se ha logrado incorporar población socialmente carenciada, procedente de pequeñas localidades del Interior del país.

1.5. El número de aspirantes a ser docentes en los CERP superó largamente los cupos disponibles (por ej., para primer año 426 y 122 respectivamente) y en total entre los años 1997 y 1999 se capacitaron 766 docentes.

1.6. La puesta en marcha del Plan 1996 de Ciclo Básico insumió la capacitación de 2.754 docentes entre 1996 y 1999, así como la constitución de grupos de apoyo a la experiencia integrados por 8 coordinadoras de áreas y 56 docentes. Asimismo, se han capacitado entre 1997 y 1998, 660 docentes de Educación Media en las áreas de Inglés, Historia y Geografía, Química, Física y Biología, Idioma Español y Literatura y Matemática.

## 2. Fortalecimiento de la oferta tradicional

2.1. Entre 1995 y 1999, la matrícula en los Institutos de Formación Docente creció un 62% lo cual permitió la incorporación de 4.527 nuevos alumnos. En Magisterio el crecimiento fue de 51.5% y en Profesorado del 80.2%.

2.2. Por primera vez, en la historia del Instituto de Profesores Artigas (IPA), los cargos de dirección fueron provistos a través de un concurso con la participación de muy destacados expertos nacionales e internacionales.

2.3. Se promueve intensamente la participación de estudiantes, docentes y egresados, a través de la creación de los Consejos Asesores y Consultivos de los Institutos de Formación Docente. Su elección por voto secreto constituyó un ejemplar acto de civismo.

2.4. Se encaró la reestructura del Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET) con el objetivo de fortalecer la formación didáctico-pedagógica de los docentes de la Educación Técnico-Profesional. Una primer experiencia exitosa fue el curso destinado a brindarle formación didáctica a los profesionales universitarios que se desempeñan en las escuelas agrarias.

2.5. Se realizaron concursos para la provisión de cargos en efectividad en las áreas de Psicología, Teoría de la Ecuación y Sociología en los cuales participaron 299 docentes. Asimismo, se puso en marcha en 1999, el Instituto Normal Experimental de la Ciudad de la Costa con una currícula renovada en objetivos, contenidos y práctica docente.

### V.2.5. Temáticas relevantes en la agenda del proceso de la Reforma Educativa

La Reforma Educativa se sustenta, como hemos señalado, en la calidad de sus recursos humanos (los docentes y los funcionarios no docentes), pero también en la racionalidad de la gestión administrativa y en el soporte informático que ésta demanda.

En esta línea, el diseño del plan presupuestal de la ANEP contempló, desde su inicio, como uno de sus aspectos sustanciales, la realización de una serie de acciones tendientes a la modernización y racionalización de la gestión: fortalecimiento de la capacidad de gestión y de la coordinación horizontal; dinamización de los mecanismos de información y ejecución; eliminación de la duplicación de funciones y tareas, y establecimiento de ámbitos de planeamiento que permitan definir objetivos y estrategias de largo aliento.

Complementariamente a los programas que fortalecen la equidad social y la calidad de los aprendizajes, la ANEP desarrolla una serie de proyectos en coordinación con la sociedad civil, reconociendo y estimulando la capacidad comunitaria en implementar programas dirigidos a poblaciones socialmente vulnerables.

Las acciones fundamentales en este terreno se reseñan en el Cuadro Nro. 13.

#### Cuadro 13

Temáticas relevantes en la agenda del proceso de Reforma

Temáticas relevantes	Principales acciones
1. Gestión institucional	<p>1.1. Se crearon las Gerencias de Gestión Financiera, Impuesto de Educación Primaria, Proyectos Especiales y Experimentales y Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa, así como se ajustó la organización de las gerencias de Administración, Recursos Humanos e Inversiones, con el objetivo de fortalecer la gestión y de sustentar los procesos de Reforma. Asimismo, se reestructuraron los niveles jerárquicos con el propósito de crear cargos de alta especialización que se accede por concurso y su renovación anual está sujeta a evaluación.</p> <p>1.2. El fortalecimiento de la gestión institucional y académica tiene uno de sus pilares, en el amplio plan de informatización de los centros educativos y de extensión de la enseñanza de Informática a nivel de la Educación Media. Entre 1996 y 1999, se han adquirido hardware y software por U\$S 14.330.189,34, lo cual permite decir que estamos muy próximos a universalizar la informatización de la Bedelías de los centros educativos – ya se ha logrado a nivel de todo el país en la Educación Técnico-Profesional y a nivel de Montevideo, en Educación Primaria y Secundaria.</p>

**2. Fortalecimiento de la relación con la sociedad civil**

2.1. La vinculación con la sociedad civil es una de las prioridades de la Reforma en el logro de la equidad social, lo cual se traduce en la implementación de programas de orientación vocacional y ocupacional (1.923 alumnos recibieron atención psicopedagógica y 13.917 orientación vocacional); educación integral para mujeres adultas (2 centros especializados funcionan en Montevideo), y capacitación para jóvenes adultos y cursos especiales a través de convenios con 15 organizaciones no gubernamentales (ONGs).

2.2. Entendiendo al deporte como un instrumento fundamental para proveer a la niñez y la juventud de modelos saludables de convivencia solidaridad, y autosuperación se realizan eventos deportivos a nivel de todo el país (por ejemplo, educaminatas, galas deportivas y competencias de fútbol y basquetbol). Asimismo, dada la necesidad de profesionalizar y especializar la actividad deportiva, ANEP estudia la implementación del Bachillerato Tecnológico de Deporte

**V.3. A modo de síntesis final: las principales cifras del proceso de Reforma Educativa**

El primer dato a subrayar es que a lo largo de estos cuatro años 196.666 alumnos han participado de las diversas estrategias desarrolladas, desde el nivel de la Educación Inicial hasta la Formación Docente, **lo cual representa el 30% del total de matriculados de ANEP.**

**En su conjunto, la población matriculada en ANEP, en los diferentes ciclos, aumentó un 11,6% entre 1995 y 1999, lo cual implicó la incorporación de 66.790 nuevos alumnos.**

**El Plan de Construcciones 1996-1999 suma, en los diferentes niveles educativos, un total de U\$S 97.479.189,35 por concepto de 1.968 espacios aula. La mitad corresponde a Educación Inicial y Primaria.**

**Se han entregado 2.507.724 libros, que se concentran mayoritariamente en al Educación Primaria (2.216.344).**

**18.730 docentes han participado de actividades de capacitación en los diferentes ciclos educativos, principalmente a nivel de la Educación Primaria (11.007) y del Ciclo Básico de Educación Media (3.414).**

## Capítulo VI Educación Inicial, ahora es de todos

### VI.1. Sobre la equidad social

#### VI.1.1. La inversión social en edades tempranas

La inversión social en edades tempranas, previas al inicio del ciclo escolar primario, es una de las principales políticas preventivas de las situaciones de pobreza y marginalidad. Se ha señalado, reiteradamente, en investigaciones sobre el crecimiento en la niñez, que **"el 50% del desarrollo del cerebro ocurre en los primeros cinco años de vida, lo cual se ve sensiblemente mermado en contextos de carencias sociales y culturales"**<sup>41</sup>.

El énfasis que la presente administración asigna a la Educación Inicial, se fundamenta en tres aspectos básicos:

- 1) En primer lugar, **como estrategia de política social orientada a contrarrestar los déficits culturales y sociales que presentan los hogares más pobres;**
- 2) En segundo lugar, para apoyar el proceso de socialización de las familias, principalmente en relación a los efectos derivados de los cambios en la constitución de los hogares – mayor incidencia de aquellos con jefe madre y de los extendidos (además de cónyuges e hijos, otros familiares integran el hogar) entre la población NBI<sup>42</sup> – y de una mayor inserción de la mujer en el mercado de trabajo.
- 3) En tercer lugar, para mejorar el aprestamiento de niñas y niños para el ciclo escolar primario.

**La educación Inicial cobra sentido en sí misma, con una alta responsabilidad social, pero a la vez, se proyecta sobre la Educación Primaria en una perspectiva de integrar ciclos sobre la base de priorizar las etapas de desarrollo de niñas y niños más que divisiones administrativo-institucionales.**

41 Véase: Myers, R., *The Twelve Who Survive*, UNESCO-Routledge, Londres, 1992

42 Se ha indicado que "la organización de la familia uruguaya - si bien mantiene la característica de constitución nuclear - presenta alteraciones que se manifiestan en nuevos estilos de convivencia (...) que se reflejan en la preponderancia de los hogares extendidos, muchos de ellos incompletos y donde la responsabilidad de la jefatura recae en la mujer". Véase: Operti, R. Y Villagrán, A., *La Familia Uruguay. Su análisis desde los hogares*, Programa FAS/OPP/BID, Montevideo, 1996. Pp.94-98.

La literatura especializada en niñez indica que las habilidades cognitivas que se desarrollan entre las edades de tres y cinco años no terminan a los cinco o seis, sino que continúan hasta la edad de ocho<sup>43</sup>, lo cual debería llevarnos a evitar rupturas institucionales, didácticas y evaluativas profundas en la forma de encarar los procesos de enseñanza y de aprendizaje entre los ciclos Inicial y Primario.

En gran medida, la separación conceptual entre los objetivos y los contenidos de la Educación Inicial y Primaria recae en los alumnos que sufren las consecuencias de los desencuentros entre ambos ciclos.

## VI.1.2. Las estrategias para la universalización

### VI.1.2.1. Metas y Opciones de Política Educativa

Tal cual se indica en el Capítulo II, el acceso a la Educación Inicial presenta, al inicio de la Reforma, una fuerte segmentación social, corroborada por el hecho que la mayoría absoluta de la población entre 3 y 5 años residente en hogares pobres (ya sea por NBI o línea de pobreza) o ubicada en el decil más bajo de ingresos (10% más pobre), no accede a la Educación Inicial<sup>44</sup>, tanto en Montevideo como en el Interior Urbano.

**En términos cuantitativos y para el período 1996-2000, las metas de ANEP son brindar cobertura adicional a 10.500 niños de 5 años y a 14.500 niños de 4 años (total 25.000), priorizando el acceso de los grupos de población más carenciados. Esto implica alcanzar respectivamente el 95% de cobertura en el nivel 5 y 74% en el 4 para el país urbano.**

Desde un inicio del proceso de reforma, ANEP ha entendido necesario desarrollar estrategias que permitan mejorar sustantivamente la cantidad y la calidad del gasto, reconociendo las limitaciones fiscales.

Las estrategias para el logro de la universalización son variadas y precisamente reflejan la preocupación por encontrar el punto óptimo en la relación entre la cantidad y la calidad del gasto.

43 Véase: Myers, R., *Cordinators Notebook, An International Resource for Early Childhood Development, Removing Roadblocks to Success. Transition and Linkages between Home, Reschool, and Primary School, Cordinators Notebook, USA, 1997. Pp.1-21.*

44 Véase: FUM/TEP, Opèrtti, R., "La expansión de la Educación Inicial. Programas y Escenarios", *Revista Quehacer Educativo. Nro. 28, Impresora del Sur, Montevideo, noviembre de 1997. pp 10-11, Cuadros Nros. 7 al 9.*

1) En **primer lugar**, las modalidades tradicionales de prestación del servicio de Educación Inicial consisten en la clase jardinera (nivel 5) localizada en la propia escuela y el jardín de infantes para los niveles de 3 a 5. Se descartó la posibilidad de expandir el servicio a través de la creación de los Jardines de Infantes en atención a dos razones fundamentales:

- por un lado, tal cual se ha indicado en VI.1.1., el problema de la separación entre la Educación Inicial y la Primaria atenta contra la calidad de los resultados del aprendizaje, y más aún, la literatura especializada se refiere a la conveniencia de tener una propuesta educativa integrada para las edades de 4 a 8 años donde la escuela tiene mayores oportunidades de trabajar secuenciadamente el desarrollo del niño.
- por otro lado, los altos costos de construcción de los Jardines de Infantes y de su funcionamiento la transforman en una propuesta altamente costosa para universalizar el servicio. El costo de construcción de un Jardín de Infantes con 6 aulas y otras 3 para dirección, secretaría y comedor escolar es aproximadamente U\$S 425.000. En cambio, el costo de construcción de un aula para los niveles 4 y 5, que se incorpora a una escuela ya existente, oscila entre U\$S 35.000 y U\$S 45.000, lo cual implica que promedialmente 6 aulas cuestan U\$S 240.000 contra los U\$S 425.000 de esas mismas 6 aulas localizadas en un Jardín de Infantes. Además, según los estudios realizados por la Cooperación Técnica OPP/BID<sup>45</sup>, el costo unitario por alumno matriculado en un Jardín de Infantes Común (funciona en doble horario) es un 30% superior al de la Educación Común Urbana, ya que se encarecen los costos al tener un local propio con personal directivo y administrativo solamente afectado a la Educación Inicial.

**En función a este análisis, se ha optado o bien por construir aulas para los niveles 4 y 5 en las escuelas urbanas ya existentes o bien al momento de crear una escuela nueva se le incorpora Educación Inicial.**

2) En **segundo lugar**, se ha hecho un sostenido esfuerzo por estandarizar los criterios para el diseño de las aulas y la adjudicación de las licitaciones, lo cual permite abaratar sensiblemente los costos. Por ejemplo, el programa FAS construye durante el período 1996-1999, 255 aulas a un costo de U\$S 35.000 por aula (U\$S 495.2 el metro cuadrado).

<sup>45</sup> Véase: Cooperación Técnica OPP/BID, o. cit., T. IV Cap. VII "Gasto, financiamiento del sistema", Cap VIII.

<sup>4</sup> "Análisis de la gestión financiera de ANEP", Cap. VIII. 4.4.3.1 "Costos en Primaria", Montevideo, 1994. pp 121-132.

- 3) En **tercer lugar**, se racionalizó la distribución de los espacios físicos en las escuelas urbanas de forma de optimizar el tamaño promedio de alumnos por grupos (39) en función a los metrajes de aula disponible. Vale decir, la expansión del servicio se sustenta en obra nueva así como en la racionalización de la infraestructura disponible, logrando, en la práctica, una adecuada complementariedad entre los principios de eficiencia y eficacia.
- 4) En **cuarto lugar**, los cargos docentes requeridos para aumentar la cobertura surgieron principalmente de los que se pudieron liberar como resultado de la racionalización en la distribución de los espacios físicos escolares así como de una adecuación de los servicios de Educación Rural y de Adultos. Entre 1995 y 1998, se crearon 732 cargos en Educación Inicial, y la cifra de maestros alcanza a 2.377, de los cuales el 61% reside en el Interior.

#### VI.1.2.2. Plan de Construcciones Escolares 1996-1999

El Uruguay presenta un bajo crecimiento demográfico (entre los Censos de 1985 y 1996 creció a una tasa anual de 0,64%) pero la población se mueve fuertemente entre diferentes zonas del país. Los departamentos con mayor incremento en el período intercensal son Maldonado y Canelones (tasas anuales de 2,6% y 1,7% respectivamente)<sup>46</sup>, que son precisamente zonas que reciben población.

Los cambios en la distribución, acaecidos principalmente en la última década, provocan fuertes déficits de infraestructura de servicios sociales en zonas que han crecido fuertemente (por ejemplo, la costa de Canelones, las ciudades de Maldonado y San Carlos y las zonas de San José próximas a Montevideo) e inversamente, se observan escuelas con capacidad ociosa en zonas que o bien han exportado población o bien la oferta privada tiene una fuerte incidencia (la franja costera de Montevideo, por ejemplo).

En el marco de las estrategias para la universalización, ANEP desarrolla durante el período 1996-1999, un ambicioso Plan de Construcciones Escolares, cofinanciado por la Gerencia de Inversiones de ANEP, y los Programas MECAEP-/BIRF y FAS/OPP/BID que incluye un total de 955 espacios aula<sup>47</sup>. Se desglosa en obra nueva y ampliación de escuelas (877) así como remodelación de las aulas existentes (78). El monto total de la inversión comprometida, a junio de 1999,

<sup>46</sup> Véase: Instituto Nacional de Estadística, o. cit., p.6.

<sup>47</sup> El concepto de espacios aula incluye aulas de clase así como las áreas de apoyo (salón de usos múltiples - SUM -, comedor escolar, administración y secretaría entre los más relevantes)

es ya de U\$S 49.515.812 que difícilmente tenga precedentes en la historia de la inversión social en Uruguay, en por lo menos tres aspectos fundamentales: cantidad de recursos afectados a una acción específica, impacto logrado y exiguo tiempo de implementación. Ya se han habilitado 414 aulas en todo el país, 174 están en proceso de ejecución y 367 en proceso de licitación o en proyecto.

ANEP prioriza la construcción en localidades donde se verifican fuertes crecimientos demográficos de la población escolar durante el período intercensal (1985-1996), altas carencias sociales y o próximas a zonas fronterizas donde se necesita fortalecer nuestra identidad cultural en el MERCOSUR.

Los departamentos limítrofes con Montevideo (Canelones y San José), de alto crecimiento demográfico, con una significativa concentración de hogares carenciados y con un considerable rezago de inversión en infraestructura física, representan más de una cuarta parte del Plan de Construcciones Escolares 1996-1999 (311 en 955 aulas) por una inversión total de U\$S 14.577,550.

Asimismo, **Maldonado**, el departamento que más creció en el período intercensal (las poblaciones de Maldonado y San Carlos aumentaron 45,9% y 20,9% respectivamente), **tiene una inversión total de U\$S 2.163.097 por concepto de 52 aulas.**

Algunas localidades de Canelones, San José y Maldonado han crecido fuertemente en el período intercensal 1985-1996 y son priorizadas por ANEP para la construcción de aulas.

La inversión en zonas fronterizas es un aspecto central en el afianzamiento de nuestra identidad cultural. En Artigas y Rivera se construyen 77 aulas por un monto total de U\$S 4.905.898.

**Paysandú y Salto registran, al inicio de la Reforma, considerables déficits en inversión física, que se agudizan en zonas de fuerte crecimiento poblacional en virtud del desarrollo agro-industrial (por ejemplo, área forestal en Paysandú) y del sector servicios (por ejemplo, turismo en Salto). Se construyen 134 aulas por un monto total de U\$S 6.384.465.**

Conforme se logran resolver los problemas de aquellas localidades con fuerte crecimiento demográfico y altas carencias sociales, **las restantes zonas del país** son crecientemente atendidas. En el conjunto de las aulas habilitadas representan en 5,1% (21 de 414), mientras que entre aquellas en proceso de licitación o proyecto, su participación aumenta 9,3% (34 de 367 aulas). **Se invierte por un total de U\$S 3.953.247 equivalente a 73 aulas.**

**La atención de diferentes zonas del país tiene una alta prioridad en el Plan de Construcciones Escolares que se extiende entre 1999 y el 2001 –por ejemplo, se prevé fortalecer las construcciones de espacios educativos en Cerro Largo, Durazno, Lavalleja, Río Negro, Rocha, Rivera, Soriano y Tacuarembó–.**

El financiamiento de este nuevo plan se hace con fondos regulares de inversión del organismo (incluido los fondos recaudados por el impuesto a Educación Primaria), así como se cuenta con el apoyo de la segunda fase del Programa **MECAERP**, cofinanciado por el **Banco Mundial**, que asigna la suma de **U\$S 15.400.000 para completar el proceso de universalización de la Educación Inicial** –construcción de 200 nuevas aulas entre 1999 y 2002–. Asimismo el programa **FAS**, cofinanciado por el **BID**, tendrá una asignación complementaria de por lo menos **U\$S 3.000.000 para la construcción de aulas de Educación Inicial (86 aulas).**

**Al año 1995, ANEP disponía de un stock histórico acumulado de 6.564 aulas en escuelas urbanas. El Plan de Construcciones Escolares 1996-1999 que ejecuta la presente administración, incorpora 955 espacios aula, lo cual representa un crecimiento del 14,5% en tan solo tres años. El incremento es próximo al 30% en Canelones y San José.**

Un buen indicador del grado de focalización de la inversión es la repetición escolar dada su alta relación con variables sociales como ser hacinamiento de los hogares y bajo nivel educativo de padre y madre<sup>48</sup>. **El análisis de las obras construidas por la Gerencia de Inversiones de ANEP indica que más de 70% se concentra en las escuelas con tasa de repetición en 1er año superior al 20%, 86,5% en Montevideo y 67,1% en el Interior Urbano<sup>49</sup>, lo cual señala que la inversión se dirige mayoritariamente a hogares con altas carencias sociales.**

### VI.1.3. Más de 29.000 nuevos alumnos incorporados al sistema público

#### VI.1.3.1. Estamos muy cerca de la Universalización

**Entre los años 1995 y 1999, se incorporan 29.704 nuevos alumnos (21.717 en el Interior y 7.987 en Montevideo), lo cual implica que superamos la meta fijada en el presupuesto para el período 1996-2000 (25.000 alumnos). La**

<sup>48</sup> Véase *Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP, "Incidencia de los factores socioculturales en la repetición", Cuadernos de Trabajo. Serie Estudios Sociales sobre la Educación Nro. 1, Montevideo, abril de 1998*

<sup>49</sup> La tasa promedio de repetición en las escuelas urbanas públicas es del 20,6% a diciembre de 1997.

## **matrícula pública creció un 66,1% entre 1995 y 1999, 51,3% en Montevideo y 73,9% en el Interior**

Las estimaciones realizadas sobre la base de las participaciones públicas y privadas, permiten indicar:

Teniendo en cuenta que se amplió la cobertura en 29.704 entre los años 1995 y 1999 y que la participación privada estimada sobre el total de la población fue del 19,2% en los niveles de 4 y 5 años en 1999<sup>50 51</sup>, se logra una cobertura del 87,6%.

En síntesis, la población cubierta por la Educación Inicial en los niveles 4 y 5 alcanzaría a 93.146, lo cual equivale al 87,6% del total de la población en las edades de 4 y 5. Ya se logró la universalización en Montevideo (90,4%) y se está muy próximo en el Interior (86,0%). La población sin cobertura suma un poco más de 13.000 niños y niñas.

La mayoría de los alumnos incorporados a la Educación Inicial Pública, en el período 1995-1999, son del nivel 4 (21.895) y una alta proporción de los mismos, reside en el Interior (68%). Asimismo, en el nivel 5, se observa una alta concentración del crecimiento en el Interior, 6.679 en relación con los 7.809 del total país.

Asimismo, en relación con las metas de cobertura por nivel establecidas en el presupuesto quinquenal (95% en 5 y 74% en 4), se puede indicar que la meta se ha alcanzado en 5 (96,4% en 1999) y ya se supera en más de 5 puntos la fijada para 4 (79,7% en 1999).

El análisis de las coberturas nos permite también señalar que aproximadamente ocho de cada diez alumnos de Educación Inicial en los niveles 4 y 5, asisten a un centro público; la relación es 7 a 10 en Montevideo y 9 a 10 en el Interior Urbano. La presencia del Estado se fortalece apoyando la incorporación de los grupos más carenciados.

El promedio anual de nuevos alumnos incorporados a la Educación Inicial Pública entre los años 1995-1999 es de 5.941, más de 6 veces superior al registrado para el período 1950-1994 (873). En Montevideo la relación es 6,4 (1.598 y 249 respectivamente) y en el Interior 6,9 (4.343 y 624 respectivamente).

*50 Según datos de la Encuesta de Hogares del 2do. Semestre de 1998 en Montevideo, la tasa neta de escolarización privada en Educación Inicial en los niveles 4 y 5 era de 28,6% y 27,8% respectivamente.*

*51 Según datos de la Encuesta de Hogares del 2do. Semestre de 1998, la tasa de neta de escolarización privada en Educación Inicial en el Interior Urbano en los niveles 4 y 5 fue de 11,1% y 8,6% respectivamente*

Como se observa en el Gráfico A, la cobertura de la Educación Inicial Pública en el Interior, en los niveles 4 y 5, se ubica entre un mínimo de 67,1% en Salto y un máximo de 85,2% en Florida. **12 departamentos del interior superan el 75% de cobertura pública, lo cual es indicativo que este esfuerzo de expansión tiene un impacto universal que cubre todo el país.**

**La cobertura de Educación Inicial Pública en los niveles 4 y 5, crece más de 23 puntos entre 1995 y 1999, y específicamente en Canelones, Maldonado, Paysandú-Salto, Artigas-Rivera supera los 30 puntos (Gráfico B).**

Cabe destacar que respecto a los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), **las tasas netas de escolarización registradas en Uruguay en 1998 superan en el nivel 4 la media de la OCDE en más de 12 puntos (79,7% t 67,0% respectivamente), y en el nivel 5, en más de 13 puntos (96,4% y 83,0% respectivamente).**

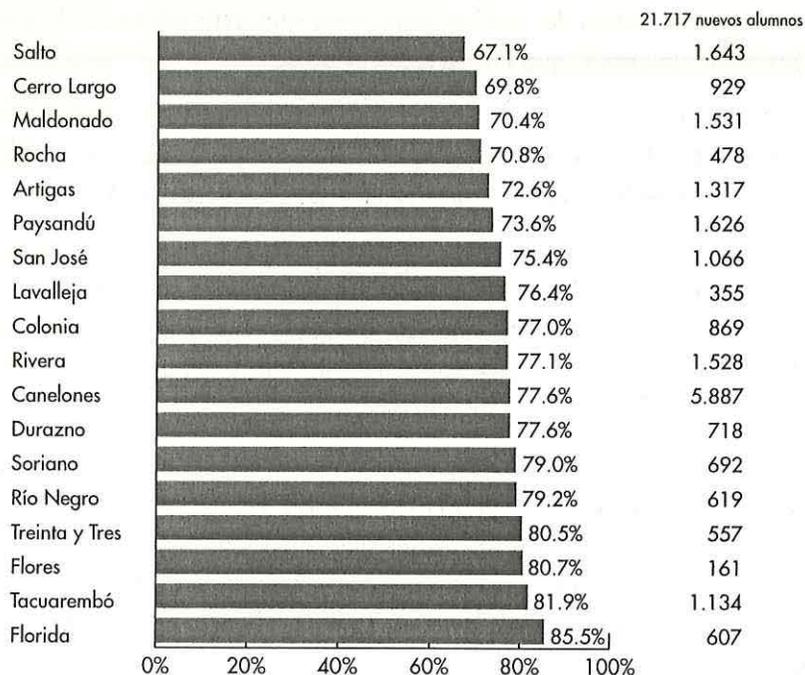
En el nivel 4, nos acercamos a Japón, Nueva Zelandia, Gran Bretaña y España, y estamos por encima de América del Norte. Asimismo, en el nivel 5, tenemos una cobertura muy similar a los países que han alcanzado la universalización (por ejemplo, Estados Unidos, Nueva Zelandia, España y Gran Bretaña, Cuadro Nro. 20). **Uruguay sería el primer país en América Latina en alcanzar la universalización en las edades de 4 y 5.**

Bajo esta situación, solo quedaría fuera de la escuela un sector social no directamente receptivo al mejoramiento de la cantidad y de la calidad de la oferta. Ese estamento social deberá ser incorporado con la coerción que impondría una Ley de Obligatoriedad del Ciclo de Educación Inicial.

Complementariamente a los 74.670 inscriptos en los niveles 4 y 5, la ANEP brinda cobertura a más de 3.000 niñas y niños de 3 años que sin formar parte de las metas presupuestales para el período 1996-2000, han sido incorporados para dar apoyo a familias con elevadas necesidades sociales y a los efectos del entrenamiento de los estudiantes de magisterio en las escuelas de práctica docente.

### GRAFICO A

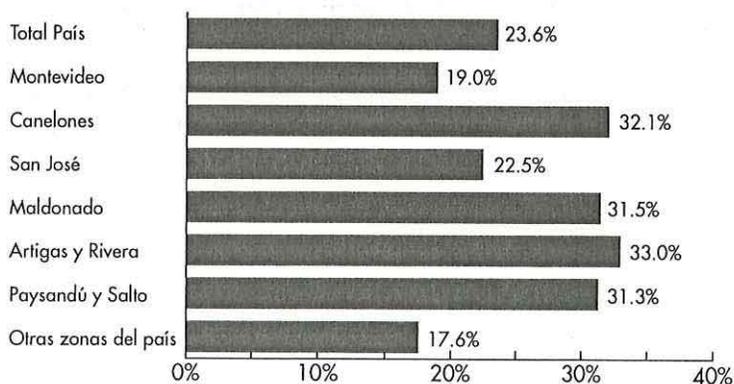
Nuevos Alumnos incorporados entre 1995 y 1999 y Cobertura de la Educación Inicial Pública al año 1999 (edades 4 y 5) en el Interior por departamentos.



FUENTE: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la gestión Educativa de ANEP sobre la base de información aportada por el Dpto. de Estadísticas (I.D.E.E.) del CEP.

### GRAFICO B

Incremento en puntos porcentuales de la cobertura de Educación Inicial Pública Urbana entre 1995 y 1999. Según áreas geográficas seleccionadas.



FUENTE: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP sobre la base de información aportada por el Dpto. de Estadísticas (I.D.E.E.) del CEP.

**Cuadro 20**

Tasa Neta de Escolarización en Educación Inicial (1) por edades 4 y 5 según seleccionados de la OCDE. Año 1995

	Nivel 4	Nivel 5
América del Norte (1)		
Canadá	548%	97%
Méjico	52%	81%
Estados Unidos	62%	100%
Area Pacífico (1)		
Japón	93%	99%
Nueva Zelandia	7%	100%
Unión Europea (1)		
Alemania	71%	79%
España	100%	100%
Gran Bretaña	93%	100%
Suecia	58%	63%
Media de países de la OCDE	67%	83%

FUENTE: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP sobre la base de información aportada por la Base de Datos de la OCDE. NOTAS: (1) Tasa neta se calcula dividiendo la cantidad de asistentes a Educación Inicial en las edades de 4 y 5 años sobre la población en las edades individuales respectiva.

#### VI.1.4. Más de 15.000 alumnos incorporados de las familias de más bajos ingresos

Uno de los impactos más interesantes buscados por el proceso de Reforma es la incorporación de población socialmente carenciada en la Educación Inicial. Así, se dio cobertura a más de 5.500 nuevos alumnos que residen en los hogares de más bajos ingresos de Montevideo, lo cual equivale al 69% del total de incorporados.

Asimismo, en el interior Urbano, **los nuevos alumnos asistentes a la Educación Inicial, en las edades de 4 y 5, suman 21.877 entre 1995 y 1999, de los cuales el 45% pertenece a las familias de menores ingresos (9.738).** También se incorporan más de 7.000 alumnos de los quintiles 2 y 3, lo cual confirma la equidad de la propuesta.

Considerando, en su conjunto, Montevideo e Interior (país urbano), más de 15.000 de los nuevos alumnos incorporados a la Educación Inicial Pública residen en los hogares de más bajos ingresos (51,3% del total), lo cual indica que se va logrando el principio de equidad. Mas aún, la cobertura aumenta en diferentes franjas de ingreso, lo cual refuerza el sentido universalista de la propuesta, y nuevamente corrobora la confianza que la sociedad tiene en la Educación Pública.

## VI.2. Sobre la calidad de la educación. Una nueva currícula

Nuestra Educación Inicial se ha caracterizado por enfatizar las propuestas curriculares, ya en 1892, cuando Enriqueta Compte y Riqué crea el primer Jardín de Infantes del país y de América, aplica un programa específico para el área.

Las acciones de expansión de la Educación Inicial tienen dos ejes inseparables: **la complementariedad entre cantidad y calidad**. Al aumento explosivo de la matrícula – como respuesta de la sociedad a la apertura de la oferta – se suman acciones sostenidas de fortalecimiento de la calidad. Estas abarcan desde el mejoramiento material de las aulas y su implementación a la asistencia técnica a los docentes a través de variadas modalidades, adecuadas a la urgencia de contar con recursos humano aptos y comprometidos con los objetivos propuestos.

Entre estas acciones fue priorizada **la reformulación de los programas de Educación Inicial**. Hasta el momento estaban en vigencia dos programas, para cinco años (1971) y para tres y cuatro años (1980), productos ambos de momentos históricos diferentes, fundamentados en líneas metateóricas discrepantes, cuyos diseños no facilitaban la continuidad curricular del nivel quedando ésta librada a la iniciativa, competencia y creatividad del docente.

En 1995 el Consejo Directivo Central (CO.DI.CEN) solicitó al Consejo de Educación Primaria (C.E.P.) la reformulación de los programas de Educación Inicial. Se formó una comisión integrada por docentes representativos de todos los niveles: inspectores, directores y maestros de aula. Contó con la participación de representantes de las Asambleas Técnico Docentes y de Formación Docente además de los técnicos del Departamento de Planeamiento Educativo y de los especialistas adscriptos a la Inspección nacional de Educación Inicial.

En ese marco, se elaboró un Documento Base de consulta a todos los docentes del área, incluyendo instituciones públicas y privadas. Realizada la consulta – en una estupenda jornada de reflexión – se procesó la información por una comisión integrada también por docentes y técnicos.

Se constituyó luego un equipo ampliado de trabajo con el apoyo de ME-CAEP que posibilitó la participación de especialistas de diferentes disciplinas y el estudio comparativo de las currículas de Educación Inicial de España, Argentina y Chile.

**De este proceso técnico de concertación participativo y plural, surge el nuevo Programa de Educación Inicial para tres, cuatro y cinco años, que se empezó a aplicar en forma experimental en 1998. Es un proyecto curricular abierto que capitalizando lo positivo de los programas anteriores, recoge la experiencia de otros contextos y la enriquece con la elaboración teórica y la experiencia práctica de alto nivel técnico de los docentes uruguayos.**

Se apoya en la normativa legal internacional y nacional, conformada por la Declaración de los Derechos del Niño, la Constitución de la República, el Código del Niño y las decisiones de la política educativa emanadas de la Ley de Presupuesto del presente quinquenio.

**Se basa en cuatro fuentes – social, psicológicas, epistemológica y pedagógica – renovadas a la luz de los desarrollos actuales de las Ciencias de la Educación.**

El diseño parte de un enfoque de Educación Inicial explicitado en el texto que implica un concepto de Hombre libre, creativo, crítico y solidario, y una concepción de la Educación que viabilice ese proyecto.

Es un **diseño curricular de base** que se apoya en la integración del aprender y el enseñar y en un modo de entender el rol del docente como mediador del proceso de acceso a la cultura.

Apunta al logro de la socialización y alfabetización del niño de tres a cinco años. Socialización como orientación hacia la apropiación y recreación de todo lo que implica la convivencia social: hábitos y modos de interacción. La alfabetización como proceso socio-cognitivo de asimilación y reelaboración personal del universo simbólico, lógico e imaginativo, producto de una determinada época y latitud histórica.

El diseño integra los contenidos en torno a **tres áreas**:

- CONOCIMIENTO DE SÍ MISMO.
- CONOCIMIENTO DEL AMBIENTE.
- COMUNICACIÓN.

De cada área se derivan **contenidos estructuradores-organizadores** que permiten un abordaje integrado de conceptos, procedimientos, actitudes y valores.

Se destacan algunas innovaciones que responden a la consideración del desarrollo del conocimiento disciplinar actual como son – como ejemplo – el enfoque socio lingüístico a nivel de la comunicación, la inclusión del área de Tecnología, y la dimensión ecológica en el abordaje de las relaciones del hombre con el entorno físico, los demás seres vivos y consigo mismo.

El diseño curricular tal como fue concebido prevé dos niveles de concreción. Uno integrándose al Proyecto Educativo Institucional a través de una planificación estratégica-situacional. A partir de él, en el aula su adaptación a la realidad concreta del grupo.

La **contextualización** reclama un docente actualizado, comprometido, y capaz de realizar una lectura inteligente de los emergentes de la realidad áulica, institucional y comunitaria. Un docente productor de currículo, que use con responsabilidad y creatividad, los amplios intersticios de autonomía que ofrece el diseño para posibilitar la atención a las diversidades diferenciadas que hoy más que nunca en la historia de la Escuela, dan vivacidad a nuestras aulas de Educación Inicial.

**Frente a estos numerosos niños y niñas que hoy felizmente se han integrado al Sistema Educativo, provenientes en su mayoría, tal cual se indicó (véase VI.1.4.), de hogares de contextos socioculturales desfavorables, tenemos el compromiso no solo de abrir las aulas sino de potenciar sus capacidades, estimular sus competencias, comprender y satisfacer sus necesidades.** Se focaliza la propuesta pedagógica en el fortalecimiento de su desarrollo integral en un clima afectivo humano y humanizante de profundo respeto por su condición de niño y de ciudadano. El esfuerzo debe involucrar a todos: docentes, padres y comunidad.

**La continuidad entre los ciclos Inicial y Primario se concibe así desde lo curricular como una opción valorativo-metodológica, conceptual y posible, que**

**parte de la firme convicción de concebir al niño como sujeto escolar único al que debe ofrecerse un proyecto pedagógico concertado, compartido y coherente.**

Este programa nace con un saludable carácter experimental y es objeto de permanentes revisiones a nivel de aula y de institución, tal como caracteriza a este proceso de Reforma en su conjunto. Esto implica investigar reflexionar y registrar, identificando fortalezas y debilidades.

### VI.3. Sobre la dignificación de la formación y la función docente

**Se han realizado cuatro cursos de Actualización de Educación Inicial para directores de escuelas comunes con el objetivo de brindar una formación de base que les permita asumir, en mejores condiciones, la responsabilidad institucional sobre los grupos de cuatro y cinco años que se están creando en el marco de la política de universalización de este nivel.**

Esta formación de base se centra en el conocimiento de aportes conceptuales y experiencias prácticas, referidas al trabajo con los niños de las familias pertenecientes a los estratos sociales más desfavorecidos de la población, que son los principales destinatarios de la política referida.

Se abordan, entre otros, los siguientes temas; desarrollo de una visión global y dinámica de los aspectos sociales, culturales y psicológicos que caracterizan a las familias y a los niños que viven en condiciones de pobreza; los enfoques pedagógicos más relevantes y recientes acerca de los procesos de aprendizaje y la acción docente en el nivel inicial; las principales características del desarrollo del lenguaje y el pensamiento de los niños de cuatro y cinco años en los diferentes estratos sociales y la búsqueda de mejores condiciones para incorporar al nivel inicial el proyecto educativo de la escuela.

El curso se desarrolla durante tres semanas (una por mes) con una carga de 120 horas y cuenta con la participación de destacados especialistas.

**260 directores de escuelas de los 19 departamentos han participado de la capacitación y en todos los casos, la demanda ha superado largamente los cupos disponibles.** Se continúa con las actividades de capacitación en el presente año, con dos cursos.

Se busca estimular la reflexión del maestro como intelectual comprometido en la resignificación de sus prácticas y la argumentación de sus decisiones.

**Trata de fortalecer al docente como lector y en ese sentido, contribuir a la equidad en el acceso al conocimiento, principalmente de aquellos docentes que desarrollan su labor en lugares muy alejados de los centros de generación y difusión de conocimientos.**

"Reflexión y Práctica" llega a varios países de América – Argentina, Brasil, Chile, Méjico, Venezuela, Costa Rica, Colombia y Estados Unidos de América – y de Europa – España, Italia y Alemania -; en total unas 26 instituciones (Universidades, Institutos, Ministerios, Asociaciones de Maestros y Centro de Documentación) la canjean por publicaciones similares.

## Capítulo VII

### La Educación Primaria es el eje de nuestra integración como sociedad

#### VII.1. Sobre la equidad social

Desde el siglo pasado, la Educación Primaria constituye el eje de la integración social, cultural y política de nuestra sociedad. La amplia y generosa penetración territorial de la escuela pública (en 1930 ya había 1.880 establecimientos públicos) permitió ampliar rápidamente la cobertura y muy tempranamente, hacia la década de los cincuenta, alcanzar la universalización.

El modelo de organización que sustenta la expansión de la escuela pública es la asistencia cuatro horas diarias por aproximadamente 180 días de clase, lo cual equivale a que el niño o la niña estén en la escuela en el orden del 8% del total de horas que tiene un año. Este modelo se basa en el supuesto de que la escuela complementa, en aspectos específicamente educativos, a la familia en las funciones de socialización y crianza, y que en gran medida, la propuesta pedagógica no tiene obligación de incorporar el análisis y la intervención sobre las desigualdades sociales y culturales.

**Esta forma de organización tiene dos carencias que estimamos como fundamentales: por un lado, no toma plena conciencia de la educación como política social y de los necesarios complementos para sustentar su desarrollo; y por otro lado, no permite tratar las diversidades asumiendo el tiempo escolar como la variable de ajuste.**

En realidad, muchas veces, la variable de ajuste ha sido y es la calidad de los aprendizajes frente a las rigideces de un tiempo escolar extremadamente reducido en días y horas.

La reforma Educativa hace hincapié en tres aspectos que se consideran claves para efectivamente fortalecer a la Educación Primaria como el eje de la integración social: la valorización de la educación como política social, la integración coordinada de otros sectores sociales (por ej. Alimentación y Salud) en la acción educativa y la extensión de los tiempos escolares como forma de respetar las desigualdades en los ritmos de aprendizaje y de poder alcanzar resultados efectivamente universales.

#### VII.1.1. Programa Nacional "Todos los niños pueden aprender"

##### VII.1.1.1. Fundamentación

En el fracaso escolar confluyen una serie de factores culturales, económicos, sociales e institucionales que nos hacen doblemente responsables, como ciudadanos y educadores.

Ya la CIDE, en los sesenta, nos advertía sobre una alta repetición en 1er. año en las escuelas públicas (41,4% en 1963) y más aún, planteaba "la enseñanza de tiempo completo como un recurso pedagógico de primordial importancia para mejorar el rendimiento del sistema escolar<sup>52</sup>".

**La fuerte disminución de la tasa de repetición en 1er, grado en la década de los 60 está asociada, en gran medida, a la puesta en marcha del Plan "José Pedro Varela" en 1967<sup>53</sup>.** En ese año, la repetición era del 32,7% en las escuelas urbanas, y del 46,1% en las rurales.

El Plan planteó las bases para la elaboración de un proyecto de acción inmediata destinada a mejorar el rendimiento escolar en 1er año. Se incluyeron medidas de orden presupuestal, técnico-administrativo y promocional, muchas de las cuales mantienen, en la actualidad, fuerte vigencia y son encaradas por la actual administración – entre otras -, "recursos para incrementar los servicios de asistencia social al niño, especialmente en las zonas críticas", "revisión de los programas de clases jardineras, orientándolos más hacia las actividades de aprestamiento y pre-aprendizaje" y "determinación, en el plano local (cada escuela), distrital y zonal, de los índices de repetición (previo asesoramiento metodológico necesario) con el fin de lograr, en cada caso, la clara conciencia del problema y obtener datos referenciales para futuras evaluaciones".

52 O.cit., T.II "Medidas referentes a Educación Primaria", p. 182.

53 Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, Plan Varela. Legislación Escolar 1967, Resolución Do C 3-24/VI/67

La repetición disminuyó 15 puntos entre 1963 y 1980 (41,4% y 26,7% respectivamente) pero entre fines de los ochenta y la década de los noventa, se ha mantenido prácticamente estable, en valores cercanos al 20%. En 1998, es de 21,3% con un valor máximo de 24,2% en el área rural.

Comparativamente con otros grados en 1997, la repetición en 1er. año es más de dos veces más alta que la registrada para los grados de 2 al 6to. (21,3% y 8,0% respectivamente). **Al año 1998, en todas las escuelas públicas comunes, 30.694 alumnos repitieron, de los cuales 39,2% son en 1er. año (12.047).**

En Montevideo, sobre un total de 259 escuelas, 54 registraron, en 1998, una tasa de repetición en 1er. año superior al 30%, y 82 entre 20% y 29%. En el Interior Urbano, sobre un total de 645 escuelas, 96 tuvieron, en 1998, una tasa de repetición de 30% o más y 175 entre 20% y 29%.

El desafío de lograr una mayor equidad social tiene, pues, como referente ineludible el buscar reducir los altos niveles de fracaso escolar que, asimismo, se reflejan en notorios déficits de aprendizaje. La evaluación realizada por ME-CAEP indica que solamente el 35,3% y el 57,9% de los alumnos asistentes a escuelas públicas, obtiene respectivamente, niveles de suficiencia en Matemática y Lengua.

Se debe también señalar que los programas de compensación social y pedagógica que se aplicaron durante los últimos diez años (a vía de ejemplo, la extensión horaria a los días sábados), no lograron mejorar el desempeño escolar.

**A más de tres años de iniciada la ejecución presupuestal de la Reforma Educativa, se avanza en la universalización de la Educación Inicial en las edades de cuatro y cinco, prácticamente lograda en Montevideo en el presente año y con expectativas ciertas de su consecución en el Interior a fines del presente ejercicio.** Evidentemente, se neutraliza uno de los factores que más inciden en el fracaso escolar según las evidencias nacionales e internacionales, como es la falta de aprestamiento pre-primario ( véase VI.1.1.).

Asimismo, se introducen cambios cualitativos en la organización curricular del modelo de escuela de tiempo completo, y se espera poder complementarlo con la expansión cuantitativa al 20% de los niños asistentes a las escuelas primarias públicas ( véase VII.1.2.).

Por último, se desarrollan otras acciones igualmente relevantes tales como el perfeccionamiento docente ( véase VII.3.) y la entrega de textos y materiales didácticos a las escuelas ( véase VII.2.3.).

El conjunto de estas acciones, debidamente coordinadas y específicamente orientadas hacia niños y niñas residentes en hogares carenciados, deberían contribuir a modificar sustantivamente las condiciones y los resultados, en el entendido que es el docente, con los necesarios apoyos, quien en el aula utiliza los insumos derivados de todas estas acciones, para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

#### VII.1.1.2. Objetivos y Componentes

El objetivo central del Programa es **mejorar la calidad y la pertinencia de los aprendizajes a través de la reducción del fracaso escolar en sus diferentes dimensiones y manifestaciones.**

Los **objetivos específicos** son:

- 1) desarrollar un conjunto de acciones sociales integrales y coordinadas que faciliten el acceso y las condiciones de permanencia de los niños y las niñas en la escuela, complementando y ayudando a las familias en las funciones de crianza y socialización;
- 2) instrumentar medidas y acciones de coordinación entre la Educación Inicial y la Primaria que permitan una efectiva continuidad institucional y curricular entre ambos ciclos, atendiendo prioritariamente las necesidades de desarrollo de la etapa de la niñez;
- 3) capacitar a los cuerpos inspectivos, maestros, directores, en conceptos y herramientas que permitan un abordaje integral de los problemas y las necesidades de los alumnos asistentes a escuelas con altos índices de fracaso escolar, así como de las estrategias requeridas para su reducción;
- 4) mejorar la utilización del libro como instrumento de aprendizaje abierto que permite el acceso a otras fuentes de información, transformándolo en un canal permanente de comunicación y comprensión mutua entre la escuela y la familia;
- 5) diseñar y consensuar estrategias que fortalezcan la vinculación de la escuela con la familia, sobre la base de generar una cultura de la complementariedad y de la mutua influencia entre ambas, y
- 6) estudiar la posibilidad de crear un ciclo educativo integrado por los niveles cuatro y cinco de Educación Inicial y los dos primeros años de Educación Primaria Común, que contemple más adecuadamente las etapas de desarrollo de la infancia.

Los componentes del Programa son: "Acciones sociales integrales y coordinadas", "El fortalecimiento de la Coordinación entre Inicial y Primaria", "Plan de Perfeccionamiento Docente" y "La utilización del libro como instrumento de aprendizaje abierto" y "Hacia un diseño del 1er.Ciclo de Educación Primaria".

El programa se desarrolla entre las escuelas urbanas con 30% o más de repetición en 1er. año (150 en total, 54 en Montevideo y 96 en el Interior).

### VII.1.1.3. El Fortalecimiento de las Acciones Sociales

#### VII.1.1.3.1. Almuerzo por bandejas, una opción por mejorar la calidad de vida de niñas y niños

La actual administración de ANEP pone particular hincapié en la necesidad de evaluar los programas sociales como requisito imprescindible para mejorar su eficiencia, calidad e impacto.

Bajo esta premisa fundamental, se realizó una minuciosa evaluación de los impactos social, nutricional y educativo del Programa de Alimentación Escolar<sup>54</sup> (PAE), cuya coordinación técnica estuvo a cargo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de Fortalecimiento del Area Social (ANEP-/FAS/OPP/BID).

La evaluación, de carácter longitudinal, duró tres años (1994-1996) e implicó analizar la evolución nutricional en peso y talla de una muestra representativa de los alumnos asistentes a escuelas públicas de Montevideo.

Sintéticamente se podrían enumerar las siguientes conclusiones:

1. **En primer lugar**, si bien el PAE está relativamente bien focalizado según los análisis de algunos indicadores socioeconómicos (por ejemplo, Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y Línea de Pobreza), desde el punto de vista antropométrico el mismo no está adecuadamente focalizado: **una proporción considerable de los beneficiarios no presenta ninguna carencia nutricional (ya sea leve o crónica), al tiempo que una proporción, también relevante, de niños que requieren el aporte no asisten al comedor.**
2. **En segundo lugar**, el PAE no presenta ningún impacto significativamente positivo sobre el estado nutricional de los niños, en otros términos, el hecho que un alumno perteneciente a un hogar carenciado asista al PAE no le garantiza

<sup>54</sup> Véase: CEPAL/OEA/ANEP/FAS, *Programa de Alimentación Escolar de Uruguay. Su impacto nutricional y educacional*. Ed. Monteverde, Montevideo, 1997.

una mejora ni en su peso ni en su talla, que lo coloque en mejor situación respecto al niño que vive en un contexto social similar y que no recibe el aporte del programa.

3. **En tercer lugar**, se identificaron una serie de problemas críticos en la gestión del servicio, entre los cuales cabe mencionar:
  - las escuelas de alta criticidad, que atienden a los alumnos con mayores niveles de carencia social y nutricional, brindan un aporte calórico y proteico por ración de almuerzo que se sitúa por debajo de los mínimos necesarios para que efectivamente se logre impacto (750 calorías). **El 87,5 % de las escuelas definidas como críticas presentan un aporte calórico promedio de 538 calorías, un 30% inferior al mínimo estimado como necesario.**
  - **las escuelas de mayor criticidad son las que presentan las peores condiciones de infraestructura** (exiguos espacios de comedor e insuficiente equipamiento en cuanto a cocinas y heladeras) y de funcionamiento (solamente 4 de cada 10 pesos que gastan estas escuelas se destinan directamente a alimentos).
  - frente al reconocimiento del insuficiente aporte calórico del almuerzo, las escuelas suelen declarar un número de comensales mayor al efectivamente asistido, lo cual permite aumentar la cantidad de dinero destinada a cada ración. La acción de sobredeclaración resulta de la ausencia de control de la gestión y de la supervisión, y del propio aislamiento en que se desarrolla la acción del director. **La situación de sobredeclaración "favorece" a las escuelas menos críticas ya que precisamente son éstas las que aportan mas calorías y proteínas y las que, asimismo, más sobredeclaran.**
  - **el monto de alimentos comprados excede, en muchos casos, la demanda colectiva, lo cual se refleja en elevados porcentajes de excedentes (pérdidas y sobrantes) que superan el 17 % en las escuelas de alta criticidad.** Algunos de los factores causantes de las pérdidas son el cálculo equivocado de los ingredientes por ración; falta de ajuste periódico en el total preparado en relación al número de niños y las dificultades que enfrenta el personal de cocina para calcular los consumos requeridos. Los residuos reflejan más bien la escasa variedad en los menús servidos así como la falta de adaptación a los gustos y hábitos alimentarios de los niños.

Frente a este crítico panorama, indicativo de una falta de eficiencia e ineficacia en el funcionamiento del PAE, ANEP encara la terciarización del servicio, a través de la modalidad de almuerzo por bandejas con el objetivo de **brindar un aporte nutricional que supere el mínimo necesario de 750 calorías para que efectivamente se logre impacto en términos de compensar problemas de talla y peso de los niños**. Es decir, se busca aumentar la cantidad del gasto en alimentación mejorando su calidad y eficacia. **Se trata esencialmente de gastar lo necesario para alcanzar el objetivo de impacto nutricional y así mejorar la calidad de vida de nuestros niños**. Bajo esta premisa, se han establecido dos tipos de bandeja: 750 a 800 calorías para los niños de 4 a 7 años, y de 850 a 900 calorías para los niños de 8 y más años.

La modalidad bandejas se aplica, a partir de setiembre de 1998, en 77 centros educativos en Montevideo (119 escuelas) que cubren zonas con altas carencias sociales, incluyendo las escuelas del Programa Nacional "Todos los niños pueden aprender".

Si comparamos las escuelas que reciben bandejas en relación a otras que no tienen servicio de alimentación, se observan diferencias significativas en indicadores sociales y en la calidad de los aprendizajes. Claramente, **las escuelas que son parte del programa de bandejas, presentan situaciones críticas en aspectos sociales y del aprendizaje**, que requieren ser encaradas a través de acciones sociales con fuerte impacto.

Cabe también señalar que el costo promedio por cada 100 calorías es de U\$S 0,316 bajo la modalidad PAE y es de U\$S 0,212 bajo la modalidad bandejas (costo sin IVA), lo cual implica un abaratamiento del 47,2% equivalente a U\$S 0,104 por cada 100 calorías. Es decir, **en un almuerzo promedio de 800 calorías, se ahorran U\$S 0,83 bajo la modalidad de bandejas**.

Las diferencias en los costos tienen su explicación: mientras que en el PAE, el 43,2% del costo se debe a los componentes de personal, equipamiento, infraestructura y otros gastos, en la modalidad bandejas, el 90% del costo se explica por la elaboración de alimentos y solamente un 9.9% por personal e infraestructura. Es decir, **las variaciones se justifican por la calidad del gasto, pautado por el hecho que ANEP no tiene ventaja competitiva en el tema y si lo tienen las empresas especializadas en la preparación de alimentos**.

Asimismo, la terciarización del servicio contribuye a una mejora en la calidad de la alimentación, ya que se prevén una variedad de menús bajo la estricta vigilancia de nutricionistas así como un control riguroso de las empresas que prestan el servicio. A tales efectos, se ha constituido un equipo de especialistas que apoyan el control y seguimiento de la experiencia.

Se debe tener en cuenta que el estudio mencionado indicó que las dietas ofrecidas en las escuelas del PAE son ricas en grasas saturadas, y sabido es que un alto contenido de grasas es la responsable de la promoción de la arteriosclerosis y de enfermedades cardiovasculares; inclusive se constató que la incidencia de las grasas aumentaba en las escuelas que brindaban mayores calorías.

En el conjunto de Montevideo e Interior, la cantidad de bandejas entregadas mensualmente asciende a 407.978 a marzo de 1999 por un monto total de U\$S 4.956.014,34.

Atendiendo a criterios mínimos necesarios en aporte de calorías y proteínas, los menús son variados y buscan educar a nuestros niños en hábitos alimentarios respetando sus gustos.

#### VII.1.1.3.2. Otras acciones sociales

##### a. *Distribución de equipos de lluvia*

Precisamente, con el objetivo de contribuir a evitar las altas inasistencias de los niños ( véase VII.1.1.4.), previniendo enfermedades ocasionadas por el enfriamiento, al carecer de vestimenta adecuada, **se adquirieron 20.000 capas impermeables y otros tantos de pares de botas de lluvia para niños de entre 5 y 8 años, de Primer Año Escolar.**

##### b. *Fortalecimiento de la estructura edilicia*

Tal cual se ha mencionado ( VI.1.2.2.), el Plan de Construcciones 1996-1999 para Educación Inicial y Primaria totaliza 955 aulas. Complementariamente, se mejora el mobiliario y el acondicionamiento físico-ambiental de los edificios así como se efectúan inspecciones sanitarias. El objetivo es lograr un entorno positivo para el aprendizaje habida cuenta de la importancia que tiene el clima de la institución en el mejoramiento de los resultados.

c. *Controles médicos*

**La ANEP firmó con el Sistema de Emergencia Médico Móvil, SEMM, un convenio de complementación de servicios a través del cual la entidad de asistencia atiende gratuitamente a los 10.000 escolares que forman parte del programa en Montevideo.**

En esta tarea de atención médica participan 81 pediatras cuyo trabajo consiste en la detección de elementos de riesgo desde el punto de vista biológico y/o psicosocial, con la consiguiente derivación en caso de ser necesario.

Los facultativos trabajan en los dos turnos escolares, diariamente. En tal sentido, se elaboró una ficha que incluye información patronímica, antecedentes personales, familiares, socioeconómicos y educacionales, incluidos riesgos de violencia familiar.

Se practica un examen físico completo a cada niño y niña registrándose peso, talla y presión arterial, el que, además, comprende evaluación de agudeza visual, del lenguaje y praxias.

En el marco de esta atención, se hace un estricto control de inmunizaciones mediante la presentación del Certificado Esquema de Vacunación y, asimismo, se elabora un completo informe de riesgo biológico y psicosocial.

Complementariamente, en Montevideo, se firmó un convenio con la **Sociedad Española 1<sup>era</sup> de Socorros Mutuos** por lo cual se compromete a atender en forma gratuita al 10% de los niños que el SEMM, luego de identificar su condición sanitaria, requieran de acciones asistenciales y particularmente en las especialidades de pediatría y neurología.

**Los programas de promoción y prevención de la salud también se extienden al interior del país. Ya se han suscrito convenios con la Cooperativa Regional de Asistencia Médica Integral (CRAMI) y con el Centro de Asistencia Agrupación Médica de Pando (CAAMEPA), que se localizan en Canelones y, asimismo, con la Federación Médica del Interior del País, (FENI).**

Con CRAMI se atiende a los alumnos de 1<sup>er</sup> año de las escuelas públicas ubicadas en contextos desfavorables que residen en las localidades de La Paz, Las Piedras, Progreso, Sauce, San Ramón, Canelón Chico y Tala, lo cual consiste en un examen médico completo y una pesquisa ocular extensiva. Asimismo, CRAMI brinda charlas educativo-preventivas a los alumnos sobre temas tales como higiene bucal, alimentación y salud, lo cual permite trabajar en una perspectiva de complementariedad los aspectos asistenciales y preventivos.

d. *Diálogo con las familias*

Ver en la sección opinión "La necesidad de fortalecer el vínculo cultural entre la familia y la escuela", donde la Lic. María José Larre Borges reflexiona sobre una propuesta de comunicación.

e. *Desarrollo de lo comunitario*

El conjunto de las estrategias sociales necesitan a su vez, de un marco que promueva el proceso de organización y autogestión de la comunidad en la mejora de su calidad de vida. Es así que se cuenta con Asistentes Sociales y Abogados.

Los objetivos de trabajo con los **Asistentes Sociales** son:

1. Fortalecer y acompañar el proceso de vinculación padres niño/a escuela-maestro/a.
2. Identificar los factores socioeconómicos que intervienen desfavorablemente en el rendimiento escolar de los niños del sistema.
3. Elaborar estrategias que permitan fortalecer el entorno educativo
4. Coordinar acciones con los recursos sociales existentes de la zona (policlínicas, merenderos, clubes deportivos, ONGs, etc.)

Asimismo, el equipo de **Asesoramiento Legal** trabaja a tres niveles:

1. Forma parte de los Equipos Multidisciplinarios, a efectos de brindar asesoramiento sobre todo lo que detecten los Asistentes Sociales y/u otro miembro del equipo (abuso, maltrato y trabajo infantil entre otras problemáticas)
2. Coordina acciones a nivel de Equipo Inspector y Directores de las Escuelas involucradas en el Programa
3. Atiende a aquellos padres que deseen realizar consultas y que fueron derivados por el maestro/a.

f. *Atención primaria de salud*

Como complemento del Chequeo Médico mencionado, se trabaja en la Atención Primaria de Salud con el objetivo de promover la salud integral. Se adopta un enfoque preventivo, de promoción e integración de los aspectos bio-psico-sociales y, asimismo, facilitador de la participación comunitaria.

Este enfoque se canaliza a través de "SILOS", entendiendo por estos, la articulación de todos los recursos existentes en una zona, para su mejor utilización, adecuación a la realidad local, y sobre todo, el establecimiento de una relación de mutua responsabilidad con la población.

Participan médicos y oftalmólogos en coordinación con los Asistentes Sociales, Docentes, Odontólogos, Parasitólogos, Maestros Educadores para la Salud, padres y alumnos. Las acciones consisten en vacunaciones, exámenes médicos, promoción de Salud Bucal, charlas a padres y maestros/as.

#### VII.1.1.4. Mejorar la Asistencia Escolar nos Compromete a Todos

El análisis de la asistencia en 1er año de Educación Común, entre las escuelas públicas urbanas, nos indica:

**1. Tres cuartas partes del alumnado en escuelas urbanas asisten por lo menos a 151 días o más de clases dictadas (asistencia considerada como mínima suficiente) sobre un total máximo estimado de 180 clases. En el Interior la asistencia suficiente aumenta al 80.2%, mientras que en Montevideo es tan sólo del 63.3%. Los mayores niveles de asistencia se observan en los departamentos de Flores (88.5%), Colonia (87.6%), Lavalleja (85.8%) y Tacuarembó (85.7%).**

**2. Cuando solamente analizamos las escuelas con 30% más de repetición en 1er año, los mínimos de asistencia suficiente (151 o más) disminuyen 13.3 puntos en Montevideo (de 63.3% a 50.0%) y 9.6 puntos en el Interior (de 80.2% a 70.6%), lo cual es claramente indicativo de la asociación entre alta repetición y baja asistencia.**

3. Con la excepción de Paysandú en todos los restantes departamentos del Interior, la asistencia a 1er año disminuye entre las escuelas con 30% o más de repetición, aún cuando con cierta variabilidad. Así, por ejemplo, mientras que en Colonia, Artigas y Maldonado se ubica en el entorno de los 20 puntos porcentuales (22.1, 21.5 y 18.9, respectivamente), en Lavalleja, 33, Rivera y Rocha, tal variación es menor a 5 puntos.

Entre las escuelas que forman parte el Programa, el 50% de los alumnos de Montevideo y el 29.4% del Interior asisten a menos de 151 días de clase en un año calendario lo cual plantea una situación crítica a encarar en la medida en que se comprenda que el mejoramiento de la asistencia está claramente asociado a un mejor desempeño.

Frente a esta crítica situación se ha entendido necesario **conocer las opiniones y las percepciones de inspectores, directores y maestros, con el objetivo, precisamente de indagar en los factores que inciden en una baja asistencia.** En una primera etapa se recabó la opinión de 147 personas a través de una encuesta aplicada en encuentros regionales.

El 40.1% de los encuestados (un total de 147) señalan que una vida familiar desorganizada es el principal factor que incide en la inasistencia escolar, opinión que es común a inspectores (33.3%), directores (33.3%) y maestros (49.2%). Asimismo, los demás factores con relativo peso son indicativos, en general, de actitudes y comportamientos de los padres como por ejemplo, "los padres no tienen mayores expectativas sobre el desempeño de sus hijos" (11.6%) o bien que "los padres no se preocupan demasiado" (9.5%). En definitiva, recae en las características y en las percepciones de las familias buena parte de la responsabilidad de la baja asistencia las escuelas, lo cual demanda un esfuerzo innovador y sostenido por mejorar cualitativamente la comunicación entre la escuela y la familia.

#### VII.1.1.5. Perfeccionamiento Docente en Lectura y Escritura

El objetivo general del curso, desarrollado en 1998 fue **contribuir a mejorar los aprendizajes de los niños de 1er año en lectura y escritura.** Sus objetivos específicos fueron ayudar a reflexionar sobre las prácticas docentes a la luz de los aportes teóricos surgidos de los resultados de las investigaciones recientes en Didáctica, en Psicología y en Lingüística, con la aspiración de contribuir a evitar el fracaso escolar, así como elaborar estrategias para el desarrollo de los aprendizajes en lectura y escritura en medios socialmente desfavorables.

Los destinatarios del curso fueron Maestros de Grupos de 5 años de Educación Inicial, de 1ero y 2do año de Educación Común y Directores de las escuelas urbanas cuya tasa de repetición en 1er año en el año 1996 haya sido superior al 20%. Participaron 1780 maestros y directores.

La estructura del curso consistió en la realización de cuatro jornadas de 8 horas de duración (una por mes, entre los meses de agosto y noviembre de 1998) que fueron conducidas por un formador con amplia experiencia en la enseñanza de la Lengua en las que se abordaron temas teórico-prácticos relativos al área.

**Los contenidos del curso fueron el aprendizaje y la enseñanza de la lengua y la escritura así como las características socioculturales de las familias, el vínculo con ellas y la organización de la convivencia y la disciplina en la escuela.**

**Los maestros y directores participantes en el programa percibieron una remuneración complementaria global de U\$ 250. La inversión total en compensaciones docentes sumó U\$ 445.000.**

### VII.1.2. Educación de tiempo completo

La consecución de la equidad social compromete al sistema a varios niveles en el desarrollo de estrategias socio-pedagógicas que permitan establecer condiciones y oportunidades para una efectiva democratización.

Como la Educación Primaria es de media jornada, tal cual se indicó al inicio del capítulo (véase VII.1.), el número total de horas anuales de atención educativa es de apenas 720. Promedialmente al año, como se señala en el Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal<sup>55</sup>, los niños pasan solamente dos horas por día en las escuelas. La información proveniente de las investigaciones de CEPAL y posteriormente de las encuestas a familias de los ótos años evaluados por la UMRE, indica que en promedio **los niños permanecen delante de los televisores más tiempo que en las escuelas, con el agregado que son los de menor nivel cultural familiar aquellos que menos horas están en las escuelas y tienen más horas de exposición frente a la televisión o a la calle.**

Cabe señalar que en los **países desarrollados, "los días de clase anuales son del orden de 200 y las horas semanales de clase fluctúan entre 30 y 40,** frente a los 180 días que están abiertas nuestras escuelas y a las 20 horas de clase que es el máximo semanal que se dicta"<sup>56</sup>.

Frente a esta situación **la estrategia del CO.DI.CEN. consiste en lograr que "el 20% de la matrícula de Educación Común que se corresponde con los hogares de mayores déficits socioculturales, reciba una educación de tiempo comple-**

<sup>55</sup> Véase: CO.DI.CEN./ANEP, o.cit. b, p.14.

<sup>56</sup> Véase: CO.DI.CEN./ANEP o.cit. b, p.15.

to, para que logren adquirir, al término de la formación escolar un conjunto de conocimientos y raciocinios que no sean inferiores a lo de los niños de las escuelas públicas de mejores contextos sociales y de mayores logros de aprendizajes"<sup>57</sup>.

**El CO.DI.CEN. concretó en junio de 1998, un acuerdo con el Banco Mundial para un préstamo de U\$S 25.000.000** (que integrado a los fondos para el Plan de Educación Inicial – véase VII.1.2.2.- suman U\$S 40.000.000 de los cuales U\$S 28.000.000 provienen de endeudamiento y U\$S 12.000.000 de contrapartida nacional) **para poder construir en el período 1999-2002, 280 nuevas aulas y poder acondicionar 120 existentes para crear 50 escuelas nuevas de tiempo completo.** Paralelamente, la transferencia de los niños a estos establecimientos liberará unas 30 escuelas que, con mínimas adecuaciones, se transformarán en tiempo completo<sup>58</sup>.

Asimismo, para sostener cualitativamente la expansión proyectada se constituyó un grupo técnico que ha elaborado una **Propuesta Pedagógica para las Escuelas de Tiempo Completo**, con el objetivo de preparar un programa nuevo para la socialización y formación educativa de los niños de ese tipo de escuelas así como implementar programas de capacitación docente.

El diseño de la propuesta estuvo a cargo de un equipo asesor de especialistas de reconocida trayectoria docente e investigativa, quienes se abocaron a discutir los distintos componentes de la nueva currícula. La Propuesta fue analizada y revisada entre 1998 y 1999 a través de talleres de 150 horas (15 días de trabajo en régimen de internado en que han participado 225 maestros y directores). La compensación total nominal percibida por cada maestro U\$ 570. **La inversión total en compensaciones docentes sumó U\$S 128.500.** Los principales contenidos temáticos de los talleres refieren a las características socioculturales de las familias que viven en condiciones de pobreza y sus implicancias para la propuesta educativa, la función social integradora de la escuela y la actualización en los conocimientos y en la didáctica de la lengua.

Asimismo, se han realizado encuentros de capacitación (8 días de curso) para la implementación de talleres de ciencias sociales, lenguajes y ciencias naturales en escuelas de tiempo completo, en las que han participado 72 maestros y directores. La compensación total nominal percibida por cada maestro es de U\$300. **La inversión total en compensaciones docentes sumó U\$ 21.600.**

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

El nuevo modelo de Escuelas de Tiempo Completo innova en cinco aspectos fundamentales:

A) *Proyecto escolar de centro y un nuevo modelo de trabajo docente*

Los docentes de las Escuelas de Tiempo Completo actualizados en sus conocimientos profesionales, comprometidos con el medio social y con el objetivo de lograr aprendizajes pertinentes construyen una propuesta de trabajo adecuada a su contexto específico.

La gestión de la escuela se apoya en una visión compartida que posibilita un proyecto escolar coherente, basado en formas democráticas de trabajo y en el respaldo de una acción clara desde la dirección.

La escuela se transforma en un ámbito innovador respecto a las condiciones de desempeño de la profesión docente. Del modelo clásico de maestro a cargo de un grupo, se lo concibe:

- participando de una reunión semanal del colectivo docente;
- planificando, preparando materiales y atendiendo a las familias durante los espacios de trabajo individual;
- trabajando en talleres con niños de todos los niveles, y
- atendiendo su grado específico.

Las escuelas que logren una implementación exitosa de un nuevo modelo podrán ser consideradas Escuelas de Práctica Docente para la formación de nuevos maestros.

B) *Una propuesta pedagógica y didáctica actualizada*

La escuela de tiempo completo privilegia la actualización de conocimientos y las prácticas de enseñanza, desarrollando un enfoque renovador de las principales áreas curriculares que asuma los siguientes supuestos:

- propiciar la construcción y reconstrucción activa de los conocimientos por parte de niños y niñas, la capacidad para buscar y procesar información y resolver situaciones problemáticas;
- considerar la comprensión y producción de textos como eje central de la enseñanza en todas las áreas disciplinarias;

- instrumentar tanto los espacios de producción colectiva en pequeños grupos, como los tiempos de trabajo individual autónomo;
- establecer con claridad los niveles de conocimiento y competencia que se espera alcancen los niños así como realizar evaluaciones y autoevaluaciones docentes para mejorar y consolidar los aprendizajes.

### C) *Un tiempo enriquecido con actividades múltiples y diversas*

La ampliación del tiempo escolar permite ofrecer a los niños una experiencia educativa distinta a la convencional, a través de:

- la elaboración de proyectos productivos o culturales;
- la realización de talleres relacionados con la expresión sensible;
- un tiempo específico para el deporte, la educación física y la recreación;
- salidas didácticas;
- actividades lúdicas que contarán con espacios y tiempos de juego organizado;
- un Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA), incluyendo equipos de computación, que le permitan a los niños una primera familiarización con la informática a través de la producción de textos y la búsqueda de información;
- instancias sistemáticas de evaluación de aprendizajes y de posterior atención personalizada, y
- momentos específicos para reflexionar, consensuar y evaluar normas de convivencia en los tiempos de aula y en los espacios y tiempos comunes.

### D) *Una atención integral*

- **alimentación:** desayuno optativo y almuerzo para todos los niños;
- **salud:** despistaje médico anual – a través de convenios con instituciones de salud públicas y/o privadas- de todos los niños que ingresan a la escuela a efectos del diagnóstico y la derivación de alumnos con dificultades específicas;
- **atención social:** se cuenta con un asistente social que realiza las coordinaciones necesarias para controlar a los niños en el área de la salud y atender a las familias con diversos tipos de problemática, e

- **higiene:** se dispone de una batería de duchas a las que se podrá acceder de forma optativa y fuera de horario.

#### E) *Una escuela preocupada por la familia*

La escuela dedica especial atención al trabajo hacia las familias a través de diversas modalidades: envío de materiales escritos; invitación a los padres a participar en actividades escolares; visita a los hogares; actividades formativas sobre temáticas de interés de los padres y oportunidades de participar en salidas didácticas.

### VII.1.3. El fortalecimiento de la educación rural, un puente hacia un país más integrado

#### VII.1.3.1. Los Alumnos se Trasladan en Busca de Mejores Oportunidades

**Se ha puesto en marcha el Proyecto "Omnibuses Escolares", lo cual constituye una experiencia inédita en el país pero no en el resto del mundo. Varias escuelas rurales con baja matrícula concentran sus servicios en una de mayor tamaño y con mejores oportunidades de acceder a equipamiento y a materiales de enseñanza. "Bajo esta fórmula, aplicada desde hace muchos años en países como Estados Unidos o Nueva Zelanda, resulta posible mejorar sensiblemente la calidad de la educación"<sup>59</sup>.**

Se origina a partir de profundas transformaciones en la trama social del medio rural que se operan en los últimos años, así como del impacto que éstas generan sobre el sistema educativo inserto en dicho contexto.

La población rural disminuyó en 41.5% entre los años 1963 y 1996 (de 498.400 a 291.686). En 1963, su participación en el total de la población era del 19.2% y en 1996, del 9.2%

Este sostenido proceso de disminución repercutió lógicamente en la franja etaria de población escolar, que se refleja en una caída constante de 1074 alumnos promedio por año en la matrícula de las escuelas rurales de todo el país entre 1986 y 1997 (matrículas respectivas de 37.004 y 25.191).

La vasta oferta de escuelas rurales que dispone ANEP sufre el impacto del descenso de la matrícula, lo cual genera el cierre en los últimos años de escuelas por baja inscripción (94 escuelas entre 1985 y 1997).

<sup>59</sup> Véase: CO.DI.CEN./ANEP, o.cit.b, pp.27-28

Cabe destacar que **más del 30% de las escuelas rurales tienen una matrícula de hasta 10 alumnos** (419 en 1.264), mientras que solamente el 2.8% tiene más de 100 alumnos. Esta situación se verifica en todo el país.

Por otra parte, esta situación se agrava por la alta dispersión de la matrícula, lo que redundará en una alta ineficiencia en la asignación de los recursos, una subutilización del personal docente y de los equipos físicos y una pauperización de la calidad de la socialización intraescolar, así como del proceso de aprendizaje.

La evaluación de aprendizajes realizada por MECAEP, muestra que los peores resultados se registran en las escuelas rurales; **apenas un 15.9% de los estudiantes de 6to año obtienen niveles de suficiencia en las pruebas de Matemática y Lengua contra un valor del 30.5% a nivel de todo el país.**

El conjunto de los aspectos señalados convierte en un imperativo ético desarrollar estrategias que permitan mejorar las condiciones y los resultados de aprendizajes de niñas y niños residentes en el área rural.

En este contexto, se plantea el traslado de alumnos, asistentes a escuelas con muy baja matrícula a otras con mayor matrícula y mejores condiciones para prestar el servicio, lo cual no se reduce solamente a un uso más racional y eficiente de los recursos, sino implica principalmente un aporte en términos pedagógicos para estos niños, en la medida que acceden a una interacción más fluida con otros de su edad en un ámbito grupal, y frente a diferentes docentes, ampliando su campo de socialización interactiva.

La posibilidad, asimismo, de trasladar alumnos a los liceos o escuelas técnicas cercanas, constituye un significativo apoyo para lograr, en los hechos, la universalización de la educación definida como obligatoria por mandato constitucional y por la Ley de Educación vigente "seis años de Primaria y primeros tres de Educación Media"

**Al presente, el Proyecto "Omnibuses Escolares" cubre a 360 alumnos (37 preescolares, 174 escolares y 149 estudiantes de Ciclo Básico de Educación Media), en el marco de 8 proyectos aprobados por el CO.DI.CEN, que involucran a 39 centros educativos (26 escuelas, 4 jardines de infantes, 8 liceos y 1 escuela técnica).**

### VII.1.3.2. La Integración de la Educación Obligatoria en el Medio Rural

La universalización de la educación obligatoria se enfrenta, por lo menos, a dos desafíos básicos: por un lado, facilitar el acceso y retener a los jóvenes residentes en hogares que se encuentran en situación de pobreza crítica; y por otro lado, ampliar las oportunidades de acceso de los jóvenes del medio rural al Ciclo Básico de Educación Media.

Las respuestas al primer desafío se originan principalmente en la construcción de obra nueva en zonas con altas necesidades sociales así como en mejorar cuantitativa y cualitativamente la permanencia del estudiantado en el sistema (por ejemplo, a través de la extensión horaria o de la experiencia piloto en el Ciclo Básico).

Las respuestas al segundo desafío implican desarrollar estrategias orientadas a lograr un espacio de integración de los dos tramos de la educación obligatoria (Primaria y Ciclo Básico). Entre otras posibles, coordinar esfuerzos entre escuelas y liceos rurales o bien generar en la propia escuela rural la posibilidad de impartir el Ciclo Básico a través de los maestros.

Estas alternativas buscan democratizar al acceso a la educación atendiendo a un uso óptimo de la infraestructura disponible (1.264 escuelas rurales al año 1997), al alto grado de profesionalización que caracteriza nuestra Educación Primaria, a las dificultades de trasladar el modelo de liceo urbano al rural, a la notoria carencia de profesores titulados que registra el conjunto del Interior (apenas un 20%), al reconocimiento de la inviabilidad financiera de sufragar la totalidad de los costos de traslado de alumnos desde su propio lugar de residencia al liceo o escuela técnica más cercana y en definitiva de proveer oportunidades efectivas de escolarización para los grupos de población más carenciados.

Bajo estas orientaciones, ANEP brinda la posibilidad de cursar, a partir de 1999, 7mo, 8vo y 9no grado en las escuelas rurales que cumplan con los siguientes requisitos: i) encontrarse a una distancia mayor o igual a 10 Km del Centro de Educación Media más cercano; ii) contar en su cuerpo docente con tres o más maestros; iii) tener una matrícula mayor o igual a 50 alumnos y contar con no menos de 10 alumnos egresados por año del 6to grado. En este marco, **las Escuelas Rurales se constituyen en centros de referencia para lograr universalizar el acceso a la educación obligatoria.** Los costos indirectos de la educación no son responsabilidad última de la ANEP, y sólo podrán ser encarados, en el marco de políticas sociales coordinadas que involucran a las familias, la sociedad civil y otras dependencias del estado.

En 1999, 331 alumnos cursan 7mo. grado en 22 escuelas rurales pertenecientes a 11 departamentos, contando con el apoyo de un grupo de calificados docentes para el seguimiento y la evaluación de la experiencia. Este conjunto de escuelas, ubicadas en zonas muy distantes, están conectadas a través de una red informática que les permite acceder a Internet y usar correo electrónico.

#### VII.1.4. Veranear, una oportunidad que debe ser para todos

ANEP realizó la primer investigación específica sobre las prácticas de veraneo de los estudiantes de educación pública y privada de Montevideo e Interior Urbano, en los distintos niveles: Primaria, Secundaria - Ciclo Básico y Bachillerato- y Educación Técnico-Profesional (Ciclo Básico, Cursos Técnicos y Bachilleratos Tecnológicos).

Este estudio respondió a un acuerdo entre el CO.DI.CEN. y el Ministerio del Turismo, conforme al cual se investigaron cuáles son los hábitos de veraneo de los educandos de nuestro país, a los efectos de poder determinar con rigor científico el cronograma de clases así como avanzar en el diseño e implementación de políticas de recreación.

Se pueden señalar de modo resumido las siguientes conclusiones generales:

- 1) Salvo las muestras correspondientes a enseñanza privada, **se aprecia un importante porcentaje de alumnos que no han salido de vacaciones en el verano de 1997**, destacándose la realidad de los alumnos de 6to grado de las escuelas públicas de Montevideo, entre quienes el 42.1% no ha vacacionado, y la de los estudiantes de la UTU (36.5% y 39.3%, Montevideo e Interior respectivamente). En el resto de los casos, aproximadamente, tres de cada diez niños o jóvenes no han ido de vacaciones.
- 2) El conjunto de los estudiantes relevados, salvo los que pertenecen a Liceos privados de Montevideo, **veranean entre 15 y 20 días**, es decir, las vacaciones se realizan en un período de tiempo muy limitado y como vimos, mayoritariamente en los meses de enero y febrero.
- 3) **Los balnearios de los departamentos de Canelones y Maldonado surgen como los lugares más visitados, seguidos de los del departamento de Rocha**. Se puede constatar, asimismo, que la mayoría de los estudiantes del interior veranean en porcentajes muy altos en su propio departamento o en otro, sin contar a los de la costa atlántica, salvo en el caso de los de 6to grado de liceo. También se obser-

va entre los estudiantes del sistema público de Montevideo un importante número que veranea en localidades que no son de la costa este.

4) Finalmente, **el contexto sociocultural discrimina claramente con relación a las prácticas de veraneo de los estudiantes:** entre los alumnos de escuelas públicas que pertenecen a contextos deprimidos casi la mitad no vacacionó; entre los de nivel medio 3 de 10 no lo hicieron; por último, entre los alumnos de contextos favorables sólo 2 de cada 10 se encuentran en dicha condición. En suma, **se puede decir que prácticamente la mitad de la población escolar más carenciada socialmente, precisamente el grupo priorizado por la ANEP en el actual proceso de Reforma Educativa no veranea.**

## VII.2. Sobre la calidad de la educación

### VII.2.1. Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)

El objetivo de los PME es desarrollar la capacidad de iniciativa y de gestión autónoma por parte de comunidades docentes escolares. Estas deben elaborar un plan de desarrollo de la escuela que atienda aquellas dimensiones consideradas prioritarias por los docentes con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza.

**El premio para cada equipo ganador es, promedialmente, de U\$S 3.000, el que deberá destinarse enteramente a la implementación de cada proyecto.**

Los PME contribuyen a fortalecer cuatro aspectos centrales del proceso de reforma:

- estimula la autonomía de cada centro educativo para diseñar sus propias políticas de acuerdo a sus necesidades;
- **jerarquiza la capacidad de auto-organización de cada centro, constituyéndose los maestros en gestores y administradores de los cambios;**
- brinda a cada grupohumano la oportunidad de disponer y administrar un fondo monetario con fines específicos, y
- a través del fomento a la creatividad, se apuesta a la consagración de un nuevo modelo de organización educativa.

Bajo coordinación de MECAEP, los PME se iniciaron en el año 1995 y se extenderán hasta el año 2000 (actualmente se ejecutan un total de 252 proyectos). Entre 1995 y 1997, se adjudicaron 444 PME. En 1998, se seleccionaron 141 proyectos por concurso, correspondientes a 85 escuelas urbanas, 24 escuelas rurales, 12 escuelas del área Especial y 20 agrupamientos rurales, por una inversión total de U\$S 420.000.

**Durante el desarrollo del proyecto MECAEP, está previsto adjudicar 800 proyectos (ya se ha llegado a 444), con el objetivo de priorizar aquellas escuelas que presenten mayores niveles de carencias, según surge del análisis de los indicadores de repetición, deserción y alta inasistencia.** "Asimismo, se considera el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los hogares de los alumnos o de las zonas de influencia de la escuela. De esta forma, **un 50% de los proyectos ganadores pertenece a las escuelas de alto riesgo, un 30% a aquellas de riesgo medio y un 20% a las de bajo riesgo**"<sup>60</sup>.

Los proyectos refieren a múltiples temáticas y sus títulos son bien expresivos de las inquietudes de nuestros docentes por una mejor educación; entre otros, "Niños creativos y dinámicos", "El vivero nos enseña a razonar", "Con la comunicación mejoró las RR.HH.", "La huerta como forma de cooperación e integración", "Quiero expresarme bien, ¿me ayudas?", "Nuestra escuela en Internet", "La movida matemática", "Pensando creceremos", "Alimentos sanos, niños felices" y "Volver a la Tierra... en el futuro".

## VII.2.2. Evaluación de aprendizajes

### VII.2.2.1. La Medición de Aprendizajes en 6to Año.

En octubre de 1996, se censaron todas las escuelas urbanas, públicas y privadas, y las escuelas rurales con más de 10 alumnos, aplicando pruebas de medición de resultados en Lengua y Matemática entre los estudiantes de 6to año de Educación Primaria.

Paralelamente, se realizaron encuestas de hogares a efectos de identificar los niveles culturales y sociales de las familias y así poder evaluar la incidencia de los factores externos a la escuela en su rendimiento. Por último, se estimó, con diversos instrumentos, la calidad del establecimiento educativo y las motivaciones de los niños.

<sup>60</sup> Véase: CO.DI.CEN./ANEP, o.cit.b, pp.18-20

Los **contextos socioculturales** se definieron a partir del **índice de contexto socio educativo** –construido como el saldo resultante de restar al porcentaje de alumnos cuyas madres completaron la enseñanza secundaria del porcentaje de alumnos cuyas madres no estudiaron más allá de la escuela primaria- y el **índice de contexto económico** –determinado como el saldo entre la proporción de alumnos pertenecientes a hogares con alto equipamiento y el porcentaje de alumnos pertenecientes a hogares con bajo equipamiento-.

### *Las principales conclusiones*

- 1) En ambas pruebas los resultados se ordenan claramente en función de los contextos socioculturales;
- 2) **En Lengua Materna los resultados son más satisfactorios que en Matemática;**
- 3) En **Matemática** los resultados con más preocupantes dado que aún en los contextos más favorables, **sólo el 20% de los alumnos registra un desempeño altamente satisfactorio**, en tanto que en los contextos más desfavorables, el 75% de los niños no alcanza un nivel de suficiencia;
- 4) Si se analiza por competencias involucradas en cada prueba, se observa que los mejores resultados continúan ligados a los contextos más favorables en todos los casos;
- 5) En Lengua y Matemática la mayor dificultad reside en la competencia **reflexiones sobre el lenguaje** –42% de suficiencia– seguida por la **comprensión de texto argumentativo** –57% de suficiencia– y luego por **comprensión de texto narrativo** –65% de suficiencia–;
- 6) En Matemática la mayor dificultad estriba en la competencia **resolución de problemas** –37% de suficiencia–, seguida por **comprensión de conceptos** –38% de suficiencia– y luego, **aplicación de algoritmos** –62% de suficiencia–, y
- 7) Si se analizan conjuntamente los resultados en **Lengua Materna y Matemática** se evidencia que en los aspectos que se detectan mayores dificultades, está implicada la capacidad de reflexión que tiene que ver con los aspectos de rigor disciplinario con la escritura y con la lógica asociada a ella. En ambas áreas evaluadas, **las competencias que ofrecen mayor dificultad son aquellas que exigen el desarrollo de procesos cognitivos complejos en los que la capacidad de abstracción juega un papel preponderante.**

La devolución de la información a los actores involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje es motivo de una permanente preocupación. Se formó el Grupo de Consulta (marzo de 1996), integrado por 20 Inspectores, Directores y Maestros, que provienen de todo el país y de distintos sectores de la docencia. El cometido fundamental es el intercambio técnico permanente y el seguimiento del trabajo de la Unidad de la Medición de Resultados Educativos (UMRE) coordinada por MECAEP.

Se buscó informar a todas las audiencias involucradas, respetando la confidencialidad de los datos personalizados. La información se devolvió por escuela y no por grupo o por alumnos. La opinión pública tuvo acceso a los datos que evidenciaban los logros del sistema educativo.

Asimismo, en base a un análisis complementario de los resultados obtenidos, se han elaborado informes sobre la producción escrita, así como especificaciones y sugerencias didácticas en Lengua Materna y Matemática con el objetivo de ayudar a los docentes en su diaria labor con los alumnos.

**Las acciones de devolución de información, que se realizan a diferentes niveles y con una fuerte participación técnica de Primaria, deben ser entendidas como un aspecto central en el desarrollo de una cultura evaluativa orientada a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, que no se orienta por acciones de "penalización" derivadas de comparaciones descontextualizadas sobre los resultados obtenidos.**

No obstante los cuales, es necesario incorporar, en el mediano plazo, más activamente a los padres como actores claves que deben poder acceder a la información y retroalimentar permanentemente al sistema con sus comentarios y sugerencias.

Finalmente, en 1999, se realiza una segunda evaluación de conocimiento en 6to año escolar, para averiguar si el conjunto de las estrategias aplicadas –entre otras, provisión de textos y materiales didácticos, capacitación docente, programas de atención social y mejoramiento de las condiciones de infraestructura física– produjo cambios en los niveles de aprendizaje y en que tipo de escuelas esos cambios pudieron tener una mayor significación<sup>61</sup>.

61 Véase: CO.DI.CEN./ANEP, o.cit.b, pp.20-21

### VII.2.3. Ya se entregaron más de 2.8000.000 libros

Reiteradamente se ha indicado que uno de los factores explicativos de los déficits de aprendizaje radica en la falta de libros y textos escolares. **El 27.5% y el 41.0% de los hogares localizados respectivamente en contextos desfavorables y muy desfavorables, o no disponen de libros o como máximo poseen 5; solamente un 16.0 % y un 9.0% tienen respectivamente más de 50 libros.**

Esta administración entendió necesario continuar y profundizar las acciones que se desarrollan a través del proyecto MECAEP desde 1994. **Entre los años 1994 y 1999, se entregaron 2.841.544 libros que se distribuyen en 955.200 para 1ero, 390.000 para 2do, 390.000 para 3ro y 4to respectivamente, 177.000 para 5to, 224.000 para 6to y 315.344 libros para bibliotecas escolares y de aulas de escuelas y jardines.**

La transformación cultural que ha implicado la recuperación del libro y del texto como material básico de educación, se evalúa haciendo notar que en un quinquenio se ha adquirido, en total, el equivalente a haberle dado un libro gratuito a cada uno de los uruguayos<sup>62</sup>.

**En 1997, concluyó la distribución de textos para todos los grados (1 al 6) en las escuelas públicas de todo el país,** y para el trienio 1998-2000, se desarrollará un nuevo ciclo de cobertura, comenzando las acciones a partir de los primeros y segundos años para culminar en el 2000 con los quintos y sextos años.

Asimismo, durante 1997, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas y las recomendaciones de títulos realizadas por destacados docentes uruguayos, el CO.DI.CEN. aprobó seis textos (2 respectivamente en Matemáticas, Lenguaje y Ciencias Sociales y Naturales), para ser incorporados a los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos de 1ero y 2do. **Se adjudicaron 36.000 textos de Lenguaje, Matemáticas y Ciencias Integradas para 1ero y 2do año.**

Por otra parte, la distribución de los textos de 1ero y 2do se acompaña de encuentros departamentales con los maestros, que tienen por objetivo brindar un espacio de intercambio y reflexión en torno a los nuevos textos.

La incorporación del texto no transforma, en lo inmediato, las prácticas pedagógicas y luego de períodos prolongados sin disponibilidad de textos, se debe priorizar la capacitación en el uso de los mismos, teniendo en cuenta que en muchos hogares, **los padres no pueden acompañar a sus hijos por la inexistencia del hábito lector**<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Véase: CO.DI.CEN./ANEP, o.cit.b., p. 17.

<sup>63</sup> Ibid

Complementariamente a la distribución de textos, se busca acrecentar el material de las Bibliotecas Escolares con la finalidad de contribuir al desarrollo de la competencia comunicativa a través de la interpretación y utilización de los mensajes lingüísticos, de la identificación de formatos de los distintos tipos de textos que componen los libros según su intencionalidad y de la comprensión de la estructura de los textos escritos.

Se adquirieron, en 1998, 113.670 libros para bibliotecas escolares, lo cual implica que cada escuela pública recibe 60 ejemplares para Primaria, 13 para Inicial, y en el caso particular de las 541 escuelas localizadas en contextos desfavorables se agregan 29 títulos de material informativo de apoyo al aprendizaje de distintas disciplinas.

La oblación empieza a percibir el esfuerzo que se está realizando. La encuesta de INTERCONSULT señala que **un 42% sabe que todos los escolares públicos reciben libros gratis** (entre un mínimo de 40% en Montevideo y un máximo de 52% en Canelones), los cuales se han enterado mayoritariamente a través de un familiar que se los ha comentado.

### vii.3. Sobre la dignificación de la formación y la función docente

La Reforma Educativa pone especial hincapié en la necesidad de brindar posibilidades permanentes de actualización a los docentes como forma de mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje. También se ha afirmado reiteradamente, que este esfuerzo debe ser acompañado de un mejoramiento progresivo de las condiciones del trabajo docente.

La opinión pública es claramente consciente de esta doble necesidad y precisamente **un 50% y un 27% respectivamente de los encuestados por INTERCONSULT, aseveran que los dos aspectos más importantes de la escuela pública son la capacitación de maestros y el mejoramiento de los salarios.**

Tal cual se ha indicado, la ANEP prioriza fuertemente la inversión en capacitación docente. Como un vivo ejemplo del esfuerzo que se está realizando, **el Programa MECAEP ha brindado oportunidades de capacitación a 11.007 docentes, que se traduce en 913.510 horas de docencia y en U\$ 6.154.350 en compensaciones a docentes.**

### VII.3.1. Los aprendizajes en contextos desfavorables

Entre los meses de agosto y noviembre (4 jornadas constituidas de un sábado por mes) de 1997, se desarrolló el **"Programa de Mejoramiento de los Aprendizajes en Escuelas Públicas Urbanas de Contextos Desfavorables"**, cuyo objetivo central fue brindar **un espacio de reflexión e intercambio docente sobre las características socioculturales de los hogares más carenciados y su impacto en el logro de los aprendizajes.**

Participaron voluntariamente del Programa 3.000 maestros pertenecientes a 329 escuelas de contextos muy desfavorables (66 en Montevideo y 263 en el Interior).

El Programa se apoya en cuatro elementos centrales:

- El trabajo autónomo de los equipos docentes al interior de cada escuela.
- El intercambio entre los equipos docentes de diversas escuelas en jornadas departamentales.
- El aporte de materiales de reflexión y de propuestas de actividades que enriquezcan la labor de los equipos docentes, y
- La recopilación y la sistematización de experiencias e inquietudes a nivel nacional.

Se abordaron temas tales como la comprensión de los aspectos psicosociales y culturales de la pobreza, así como el aprendizaje del Lenguaje y la Matemática en esos contextos.

**Los docentes de cada escuela han elaborado un proyecto final de intervención para el mejoramiento de los aprendizajes en la escuela, como resultado de sus actividades y discusiones grupales realizadas durante cuatro meses. Se premian con U\$S 1.000 a los cincuenta mejores proyectos.**

En 1999, se desarrolla nuevamente el Programa entre los meses de junio y noviembre (12 jornadas consistentes de 2 sábados por mes), en los que participan 4.000 maestros. La compensación total nominal percibida por cada maestro al cabo de las 12 jornadas es de aproximadamente U\$ 860.

### VII.3.2. El aprendizaje de la Lengua

El análisis de los resultados alcanzados por los alumnos de 6to año de Educación Primaria en las pruebas aplicadas por MECAEP (véase VII.2.2.) indica que las principales dificultades en Lengua Materna se observan en los conocimientos sobre el propio lenguaje más que en lo relativo a la comprensión de textos.

Se identificó, como necesario trabajar sobre el aprendizaje de la lengua materna que atienda a lograr un uso personal y creativo de los códigos oral y escrito. Por ello se consideró la conveniencia de realizar un Curso para Formadores de Maestros.

**Los objetivos principales fueron enfatizar el desarrollo del lenguaje, el crecimiento de habilidades lingüísticas y el uso de la lengua así como valorar la diversidad lingüística y la dimensión social de la misma. Se brindaron en total de 280 horas y participaron 35 formadores de maestros de 15 institutos de Formación Docente (IFD).**

Los ejes temáticos giraron en torno a la oralidad y escritura, de la gramática textual a la gramática oracional, aportes actuales para la orientación del aprendizaje de la Lengua, Didáctica de la Lengua Materna y Psicolingüística.

Se considera que uno de los aportes más relevantes del curso lo constituyó el trabajo conjunto de docentes que se desempeñan en el mismo subsistema pero en distintas regiones, lo cual permitió un real intercambio de logros y necesidades, así como la elaboración de proyectos regionales que, de realizarse efectivamente, promoverán mejores resultados en la enseñanza de la Lengua Materna a partir de un lenguaje común cimentado en marcos teóricos actuales.

### VII.3.3. La renovación de la escuela de práctica

#### VII.3.3.1. La selección con formación

"La presente administración considera que, superadas las primeras etapas de la capacitación masiva de los docentes, corresponde reconstruir las carreras docentes sobre la base de **selección por concurso**, pero introduciendo como criterio que éste se integre con pruebas de oposición en dimensiones teóricas y clases prácticas", que son instancias previas a la evaluación de méritos.

**"El ciclo de concursos se inició en el Area de Práctica Docente porque se consideró que estas escuelas, donde realizan sus aprendizajes los futuros maes-**

**tros, deben tener un nivel de alta calificación.** En la estructura escalafonaria, maestros y directores reciben una compensación especial y los Inspectores de Práctica tienen un grado superior a los de Escuela Común"<sup>64</sup>.

La ANEP está desarrollando una política de consolidación de una **Red de Escuelas de Práctica con el objetivo de contribuir a la mejor formación de los futuros maestros**, visualizadas como "el natural laboratorio" de investigación de prácticas educativas y de experiencias innovadoras, según nos señala la Coordinadora de los Concursos de Práctica, Mag. Sonia Scaffo.

Bajo esta orientación se definieron claramente dos líneas para el fortalecimiento de las transformaciones educativas:

a) Los llamados a concursos para la provisión de los cargos de Directores, Maestros e Inspectores Grado 2 de Escuela de Práctica, sustentado en el enfoque de la selección con formación; y

**b) Una experiencia de planificación por Áreas Integradas en los 6tos años de las Escuelas de Práctica**

La política de **selección con formación** para la provisión de los cargos técnicos que integran el escalafón docente forma parte del proceso de fortalecimiento y jerarquización de la función docente.

El aspirante a los cargos participó de **jornadas de información, asesoramiento y orientación, complementadas con la preparación de materiales y bibliografía referida a los ejes temáticos seleccionados.**

Se favorece una cultura profesional que define el concurso como un espacio para desarrollar trabajos de reflexión con soporte conceptual actualizado y clara visión para los roles a que se aspira.

La dinámica de los concursos se sostiene en un enfoque tendiente a que los trabajos correspondientes tanto a las pruebas teóricas como prácticas, sean producciones que den lugar a la elaboración personal, adecuada articulación del fundamento teórico a la propuesta práctica, y con bases en el conocimiento de la realidad acerca de los requerimientos de la escuela.

En las Bases se presentan **ejes temáticos** de los cuales los Tribunales actuantes formulan propuestas centradas en una visión para llevar adelante prácticas educativas concretas sustentadas en definiciones conceptuales.

<sup>64</sup> Véase: CO.DI.CEN./ANEP, o.cit.b, p.23.

Participaron del concurso un total de 261 docentes, 88 para cargos de Maestros, 106 para Directores y 67 para Inspectores.

#### VII.3.3.2. La Experiencia de Planificación por Áreas Integradas

En 1997 se inició una experiencia de diseño y desarrollo curricular por áreas integradas con alternancia de docentes en los 6tos años de 37 centros (24 son Escuelas de Práctica y 13 son privadas Habilitadas). **Se desarrolló un curso de apoyo a la experiencia de 274 horas, en el cual participaron 74 docentes de 6to año.**

El país ha contado con antecedentes de experiencias de integración del currículo escolar en distintos momentos de su historia pedagógica.

También data de 1949 la preocupación por articular el pasaje del alumno escolar a su experiencia de estudiante liceal en lo que la tradición pedagógica ha llamado Coordinación entre la Educación Primaria y Secundaria (Julio Castro 1949).

Desde 1996 se está desarrollando una experiencia de integración por áreas del currículo del Ciclo Básico de Educación Media (véase VII.2.1.) con lo que el emprendimiento desarrollado en los 6tos años del nivel escolar, también se orienta a fortalecer la referida articulación.

Se introduce una variable cualitativa: la posibilidad de optar por una línea de especialización en las áreas de Ciencias Sociales o Ciencias de la Naturaleza alternando ambos maestros en el trabajo con los alumnos de un grupo.

Las líneas básicas del trabajo están constituidas por:

- El desarrollo de un espacio de **dos horas de coordinación semanal** para que los maestros de 6to, junto con el Director, **planifiquen el enfoque integrador, manejen una visión amplia de los contenidos curriculares y registren los avances en el establecimiento de metas educativas con relación al desarrollo de competencias en los alumnos.**

- La **profundización del conocimiento en el área** por la que se opta.

- La **Organización** de la actividad semanal permitiendo el tratamiento equilibrado e integrado de las Áreas de Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias de la Naturaleza.

- La Incorporación de elementos innovadores en el enfoque y en el desarrollo del programa de 6to año escolar.

Cabe por último, también indicar, que se convocó a concurso de prueba para seleccionar, en efectividad, la totalidad de las Direcciones de Escuelas Comunes que se encuentran vacantes y no son pasibles de agrupamiento en una sola unidad escolar correspondiente a un mismo edificio. **Se están concursando más de 250 direcciones de escuelas urbanas en todo el país.**

Guatemala

## Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo PRONADE<sup>1</sup>

María del Carmen Aceña de Fuentes <sup>2</sup>

*Este trabajo es un análisis comparativo del PRONADE, en relación con el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador. El PRONADE, iniciado en 1993, se constituye como mecanismo de financiamiento de la demanda, dentro de un proceso de descentralización de la educación y se fundamenta a través de la autogestión comunitaria local en zonas rurales carentes.*

La experiencia en el proceso de descentralización de América Latina muestra que la participación de los beneficiarios en la planificación, organización, ejecución, dirección y control de los proyectos y programas sociales contribuye en gran medida a la sostenibilidad y al impacto positivo de los mismos. Esta experiencia no ha sido sistematizada, analizada ni evaluada, para discutir los beneficios y limitaciones derivados de su aplicación en la región, donde puede constituir una opción transparente y eficaz para la asignación de recursos de inversión en capital humano, destinados a elevar el nivel de vida de los latinoamericanos.

Este trabajo contiene un breve análisis comparativo de dos experiencias de participación comunitaria en los servicios de educación que financia el Estado: el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), de El Sal-

<sup>1</sup> Documento presentado en el Seminario sobre "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana", celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, en marzo de 1998. Forma parte de la publicación del mismo nombre; Edmundo Jarquin y Andrés Caldera, Editores; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington D.C. 2000.

<sup>2</sup> Directora Ejecutiva, Centro de Investigaciones Económicas.

vador<sup>3</sup>; y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), de Guatemala. Se analizan ambos programas para evaluar su impacto económico, político y social, así como las enseñanzas que puedan derivarse para tenerlas en cuenta en el proceso de transferir el poder de decisión del gobierno central a las comunidades.

## Definiciones del PRONADE

El propósito del PRONADE es apoyar la organización y el funcionamiento de las escuelas rurales autogestionarias, en las zonas rurales de Guatemala, que han carecido de atención educativa. Para cumplir su misión, el PRONADE, aplica una estrategia administrativa y financiera basada en la descentralización. Dicha estrategia tiene por objeto la cobertura universal de los tres primeros grados de la enseñanza primaria y el mejoramiento progresivo de su calidad. Este objetivo forma parte de los acuerdos de paz.<sup>4</sup>

El PRONADE en Guatemala, al igual que EDUCO en El Salvador, comenzó como un programa paralelo a la administración tradicional del Ministerio de Educación. Después de algunos años EDUCO se convirtió en la punta de lanza de la reforma educativa en El Salvador. En Guatemala aún están discutiéndose los grandes lineamientos de la reforma educativa y su estrategia.

### CUADRO 1. Resumen de los actores directos del PRONADE y sus actividades

Actores	Papel que desempeña
Autoridades del Ministerio de Educación (MINEDUC)	Normar y dictar las políticas Supervisar la calidad Garantizar el traslado de los fondos Asegurar y controlar el cumplimiento del programa Reconocer y otorgar la personalidad jurídica a los Comités Educativos (COEDUCA)

<sup>3</sup> Ver en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas; Proyecto Multilateral, Ministerio de Educación de Argentina y OEA; Año XI, N° 31, Mayo de 1999.*

<sup>4</sup> *Facilitar el acceso a la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2000. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (1996).*

<b>Direcciones Departamentales del MINEDUC</b>	<p>Ayudar en la identificación de las comunidades sin servicios educativos por medio de los supervisores</p> <p>Reconocer y otorgar la personalidad jurídica a los COEDUCA por delegación del Ministerio</p> <p>Promover la autogestión comunitaria</p> <p>Coordinar actividades entre el MINEDUC y diversas instituciones locales</p>
<b>Unidad Ejecutora del PRONADE</b>	<p>Establecer los lineamientos generales del programa</p> <p>Firmar convenios con los COEDUCA</p> <p>Contratar, controlar y dirigir a las Instituciones de Servicios Educativos (ISE)</p> <p>Evaluar los resultados del programa</p> <p>Coordinar actividades con otras instituciones del MINEDUC</p>
<b>Instituciones de Servicios Educativos (ISE)</b>	<p>Organizar y legalizar a los COEDUCA</p> <p>Capacitar y orientar a padres de familia y maestros</p> <p>Supervisar el uso de los recursos por parte de los COEDUCA</p> <p>Recopilar información de las comunidades</p>
<b>Comités Educativos (COEDUCA)</b>	<p>Administrar el proceso educativo: contratar al maestro, pagar su salario, promover la ayuda alimentaria, comprar los útiles escolares y material didáctico</p> <p>Supervisar la asistencia y el desempeño del maestro y de los niños</p> <p>Elegir el calendario y el horario escolar</p>
<b>Padres de familia de la comunidad</b>	<p>Participar en la asamblea</p> <p>Velar por la educación de sus hijos</p> <p>Controlar a los miembros elegidos para formar los COEDUCA</p>
<b>Maestros</b>	<p>Organizar la parte técnico-administrativa y la docencia</p> <p>Planificar y desarrollar el proceso educativo</p> <p>Evaluar el proceso educativo de los niños</p> <p>Investigar los problemas de aprendizaje</p> <p>Elaborar informes docentes y administrativos de la escuela</p> <p>Organizar actividades de recreación, culturales, sociales y deportivas</p> <p>Elaborar su material didáctico</p>
<b>Niños</b>	<p>Participar activamente en el proceso educativo</p>

Fuente PRONADE, noviembre de 1997

## Actores

El programa involucra diversos actores, que hacen viable la experiencia. Los principales protagonistas de este modelo de educación descentralizada son los padres de familia de los niños atendidos, que efectivamente tienen el poder de tomar decisiones. Las autoridades del Ministerio de Educación (MINEDUC) crearon la unidad ejecutora del PRONADE, como la cabeza de este novedoso modelo de financiamiento dirigidos a los demandantes del servicio. A diferencia de EDUCO, esta unidad no es parte del MINEDUC, y se administra separadamente, por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La unidad ejecutora del programa está constituida por un grupo de profesionales que en su mayoría son residentes de la ciudad de Guatemala.

Las direcciones departamentales<sup>5</sup> constituyen las unidades descentralizadas. La participación de las mismas ha sido escasa debido a su reciente creación.

El canal de comunicación y enlace de la unidad ejecutora con las comunidades está constituido por la Instituciones de Servicios Educativos (ISE) que son entidades privadas, con o sin fines de lucro, contratadas para organizar los comités educativos (COEDUCA), capacitar a los padres de familia y maestros, y dar seguimiento a los COEDUCA. Estas entidades mediadoras son una novedad en relación con el caso salvadoreño, en el que no existe instancia alguna que cumpla este cometido.

Como sucede con la Asociación Comunal para la Educación (ACE) en el caso salvadoreño, los miembros de la comunidad y los padres de familia conforman los COEDUCA. Estos comités tienen la responsabilidad de administrar el servicio educativo en forma descentralizada, fortaleciendo la autogestión comunitaria. Los niños atendidos y los maestros contratados completan el conjunto de actores del PRONADE. Los niños son los destinatarios finales y la razón de ser de todo el esfuerzo.

También participan en el proceso el Ministerio de Finanzas, que proporciona los recursos financieros, y la Contraloría de Cuentas que fiscaliza el uso de los mismos. Asimismo, desde hace un año aproximadamente, el proyecto recibe asistencia técnica del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Banco Alemán para el Desarrollo, de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Coopera-

*5 En 1996, se legalizó el funcionamiento de las Direcciones Departamentales (por medio del Acuerdo Gubernativo 165-96)*

ción Alemana para el Desarrollo. En 1998 el programa recibió una donación de aproximadamente US\$ 10 millones para tres años y un préstamo del Banco Mundial de US\$ 33 millones para los siguientes cinco años. Los recursos financieros para las funciones operativas del programa son administrados por el Programa de las Naciones Unidas en Guatemala (PNUD) y los recursos para los servicios de apoyo y el pago de los maestros se manejan mediante un fideicomiso que administra el Banco del Café (BANCAFE), un banco privado nacional. La asignación de recursos financieros es aprobada por un consejo directivo, integrado por cinco personas: el ministro de educación (presidente), el director ejecutivo del programa (secretario), el viceministro de educación (vocal 1) y dos ejecutivos de alto nivel del sector privado (vocales 2 y 3)<sup>6</sup>.

## Gestación del proceso

La historia del PRONADE se inició en 1992, cuando surgió la idea de diseñar un proyecto descentralizado viable, para administrar dos fondos del presupuesto: (i) el Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria creado a través del Decreto 84-92, para la construcción de edificios escolares en las zonas rurales; y (ii) el Fondo Nacional para la Educación Rural Coparticipativa destinado al financiamiento de organizaciones comunitarias involucradas en el proceso de educación en las zonas rurales.

En 1993 se inició el proyecto piloto Saqibé (Camino de Luz, en kaqchikel) en el departamento de Chimaltenango. El mismo contemplaba 20 escuelas de autogestión (EAC). Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron satisfactorios, debido a que el proyecto se suspendió por el cambio de las autoridades de gobierno y del MINEDUC. En diciembre de 1993, se creó el PRONADE, por medio del Acuerdo Gubernativo No. 768-93, para hacerse cargo de la administración de los recursos de ambos fondos.

Debido a varios problemas, entre ellos el de no contar con el reconocimiento de la personalidad jurídica de los COEDUCA por parte del MINEDUC, el programa inició sus actividades en junio de 1994 a través del Fondo de Inversión Social (FIS), con un proyecto piloto en el departamento de San Marcos. En junio de 1995 se logró que el MINEDUC obtuviera la potestad de otorgar personalidad jurídica a los COEDUCA, obviándose así la intervención del Ministerio de Gobernación.

<sup>6</sup> Actualmente los dos vocales son empresarios de reconocido prestigio.

En enero de 1996 tomó posesión un nuevo gobierno por un período de cuatro años. En abril de dicho año se inició la reestructuración del PRONADE, se sometió a una autoevaluación y se continuó con el programa, llegando a una cobertura de 30.000 niños. En noviembre del mismo año se consolidó la base jurídica y se constituyó un fideicomiso para la administración de sus fondos (Acuerdo Gubernativo 457-96). En mayo de 1997 se publicó el Decreto Ley 24-97, que facultó el Ministerio de Educación para aprobar y reconocer la personalidad jurídica y los estatutos del COEDUCA. Esta disposición fue modificada en noviembre del año pasado<sup>7</sup> por el Decreto 114-97.

Los proyectos, EDUCO y PRONADE surgieron como programas paralelos. A pesar de que se iniciaron con dos años de diferencia, el PRONADE fue interrumpido por razones de tipo político (cambio de autoridades)<sup>8</sup>, mientras que EDUCO continuó con la misma administración.

Es importante observar cómo EDUCO cambió su estrategia en 1997. Al generalizarse en los 14 departamentos de El Salvador amplió su cobertura y sustituyó a las escuelas tradicionales. A diferencia de las escuelas EDUCO, el PRONADE solo opera en lugares donde no existen escuelas tradicionales de educación primaria. No existe un proceso gradual de sustitución de escuelas tradicionales por escuelas del PRONADE. Asimismo, el PRONADE no acepta escuelas mixtas.<sup>9</sup>

## CUADRO 2. Resumen de la historia del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo

Fecha	Actividades	Marco jurídico
Oct. 92	Se diseñó un proyecto viable, de carácter descentralizado, que permite ejecutar los fondos del presupuesto de la nación asignados al MINEDUC e innova la prestación de servicios educativos	Proyecto PNUD y Gobierno Central, GUA/92/022

<sup>7</sup> Ley del Organismo Ejecutivo, Artículo 33, inciso f), Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas; así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.

<sup>8</sup> Golpe de Estado, mayo de 1993.

<sup>9</sup> Aunque el MINEDUC tiene la potestad de nombrar juntas escolares en las escuelas estatales (similar a los Consejos Directivos Escolares-CDE), aún no se ha puesto en práctica. Asimismo no existe una definición clara de su integración y funciones. Parte de la explicación del retraso de estos procesos se debe a la resistencia que ha puesto el movimiento sindical de maestros y algunos partidos políticos de oposición, que comentan que se está privatizando la educación (Artículo Siglo XXI y Prensa Libre, marzo de 1997).

<b>Nov. 92</b>	Se crea el Fondo Nacional para la Educación Rural Coparticipativa. Se crea el Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria	Ley de Presupuesto 1993
<b>Ene. 93</b>	Se inicia Saqibé en Chimaltenango como proyecto piloto de autogestión educativa, con menos de 20 escuelas. Con el cambio de gobierno, en junio de 1993, se suspende el proyecto	Acuerdo Gubernativo 238-93
<b>Dic. 93</b>	Se unen los dos fondos y se constituye el PRONADE	Acuerdo Gubernativo 768-93
<b>Jun. 94</b>	Comienza el programa en el departamento de San Marcos, en 45 comunidades, con apoyo del Fondo de Inversión Social (FIS)	Convenio 001-95 MINEDUC-FIS, mayo de 1995
<b>Jun. 94 Feb. 96</b>	Desarrollo de la infraestructura administrativa del PRONADE, recopilación de información, promoción y formación de comités. La cartera de proyecto se divide en cuatro distintos programas. Se firman los primeros convenios. Se inicia la reestructuración del PRONADE	Acuerdo Gubernativo 768-93  Acuerdo Gubernativo 768-93
<b>Abr. 96 Jul. 96</b>	Evaluación y rescate del programa. Cobertura: 30.000 niños. Se inicia la fase de promoción para atender 25.000 niños más.	Acuerdo Gubernativo 768-93
<b>Nov. 96</b>	Se consolida la base jurídica del PRONADE y su reestructuración y se constituye un fideicomiso para la administración de los fondos.	Acuerdo Gubernativo 457-96
<b>May. 97</b>	Aprobación y reconocimiento de la personalidad jurídica de los COEDUCA por medio del MINEDUC-Direcciones Departamentales.	Decreto Ley 24-97 Acuerdo Ministerial 513-97
<b>Nov. 97</b>	Se aprueba nueva Ley del Organismo Ejecutivo	Decreto Ley 114-97

Fuente PRONADE

## Funcionamiento y expansión

En el caso de Guatemala, para cumplir con el objetivo de la cobertura universal en los tres primeros grados de la educación primaria, el MINEDUC está llevando a cabo una estrategia liderada por el PRONADE. En su fase inicial, la organización del PRONADE estuvo vinculada directamente con el despacho ministerial, y la identificación de las comunidades a atender se realizó a través de la supervisión y direcciones regionales del Ministerio. En 1994, la administración del PRONADE estaba constituida por un equipo de cuatro personas, que se amplió a 39 en enero de 1998.

La delegación de responsabilidades en los comités educativos supone tareas de capacitación y seguimiento que se encomiendan a las ISE. Desde hace más de seis meses se han diseñado procesos de articulación con las instituciones del Ministerio de Educación encargadas de la supervisión (Dirección General de Educación) y de la capacitación de maestros (SIMAC). Sin embargo, aún falta implementar estas políticas por parte del despacho ministerial.

En la actualidad la GTZ-KFG está iniciando una segunda fase de asesoramiento técnico, cuyo objetivo es institucionalizar los distintos procesos dentro del programa. El Banco Mundial ha otorgado fondos para financiar a 25.000 niños por año. El PNUD sigue administrando los recursos financieros correspondientes a los gastos operativos del programa.

Al compararse con el proceso de EDUCO, podría concluirse que el PRONADE tiene desde 1996 metas específicas de cobertura para el año 2001, mientras EDUCO se encauzó en un proceso de modernización integral del sector de la educación en El Salvador. Tal como se menciona en el documento, "su experiencia ha marcado las transformaciones posteriores de la administración escolar", lo mismo que en un momento dado podría suceder en Guatemala.

**CUADRO 3. Metas anuales del PRONADE**

Año	Niños atendidos	Padres capacitados	Comités educativos	Maestros contratados
1997	55.000	5.663	809	1.240
1998	103.000	10.486	1.498	2.298
1999	153.000	15.540	2.220	3.403
2000	205.000	20.811	2.973	4.559
2001	258.000	26.201	3.743	5.740

Fuente: PRONADE, Propuesta de financiamiento, 1997

**CUADRO 4. Avances en la cobertura**

Año	Convenios con los COEDUCA	Niños atendidos* (acumulado)	Niños en aula** (acumulado)	Docentes	ISE participantes	Departamentos
1995	45	2.902	2.790	82	1	1
1996	327	67.734	27.730	808	6	13
1997	892	103.466	67.193	1.635	15	15
1998	899	123.362	79.903	1.962	20	17

Fuente: PRONADE. 1995: Proyecto FIS; 1996: al 20 de diciembre de 1996; 1997: al 28 de noviembre de 1997; 1998: al 27 de enero de 1998

\*Niños con cobertura del PRONADE en las distintas etapas del proceso.

\*\*Niños que se encuentran en aula tomando clases y han firmado un convenio con el MINEDUC

## Eficacia del proyecto

### Metas y objetivos

El PRONADE se impuso como metas para el inicio del año escolar del 2001: i) atender a más de 250.000 niños; ii) capacitar a más de 25.000 padres de familia; iii) contratar y capacitar a más de 5.000 maestros; iv) mejorar la calidad de los servicios educativos (indicadores de eficiencia interna), y v) fomentar el desarrollo de más de 130 municipios.

### Resultados

Al 9 de enero de 1998 el total de niños atendidos por el PRONADE era de 118.392 (meta 103.000), de los cuales 46.737 eran niños para los cuales no se contaba con la suscripción de un convenio para el ciclo escolar 1998. El número de niños que asistían a las aulas, y recibían el servicio educativo por medio de un convenio entre el MINEDUC y los COEDUCA, ascendía a 64.266. Los padres capacitados eran aproximadamente 5.663. El número de convenios 892 (meta 809) y el número de docentes 1.635 (meta 1.240). El programa cubre 17 de los 22 departamentos de la República.

El 54 por ciento de los 123.362 niños atendidos (al 27 de enero de 1998), se concentraba en los departamentos de Alta Verapaz (17 por ciento), San Marcos (12 por ciento), Huehuetenango (14 por ciento) y Quiché (11 por ciento). Dichos departamentos figuran entre los más pobres del país, y el porcentaje de ho-

gares con necesidades básicas insatisfechas es de 85%, 70%, 76% y 79%, respectivamente. La otra mitad de los niños vive en los 13 departamentos restantes.

En 1998, el número de niños en aula por COEDUCA era de 89 mientras que el número de niños por ACE para el año anterior fue de 108. La relación del número de niños por maestro en PRONADE es de 41, similar a la de EDUCO (46).

### CUADRO 5. Indicadores de eficiencia interna, sector oficial y privado

	Número de niños	Porcentajes
Deserción	23.889	8,20
No aprobación	259.437	17,17
Aprobación	1.127.485	74,63
Total de alumnos inscritos (sector oficial y privado)	1.510.811	100,0

Fuente: Anuario Estadístico de la Educación, 1996

## Eficiencia del proyecto

### Aportes de los voluntarios

Podría considerarse que el aporte de los voluntarios de las ACE y los padres de familia es muy similar al de los COEDUCA, ya que su trabajo y funciones son muy similares. La diferencia con el PRONADE es que no reciben el bono de calidad y no se paga la planilla de seguridad social. Podría estimarse que los voluntarios tendrían alrededor de 1.000 horas trabajadas al año en COEDUCA, en comparación con 1.044 en las ACE.

Si se hace un análisis de costo, partiendo del salario mínimo del campo de aproximadamente US\$ 0,38 por hora, podría concluirse que por costo de oportunidad el COEDUCA aporta aproximadamente US\$ 375 al año. Partiendo de que en promedio cada COEDUCA cuenta con 89 niños en aula, se concluye que cada niño recibe US\$ 4,21 de trabajo voluntario del COEDUCA. En 1997 el costo por niño atendido fue de US\$ 70, y si se le suma el aporte de los voluntarios se llega a casi US\$ 75, resultando así el aporte de la comunidad en un 6 por ciento.

### Deserción y repetición

El análisis de las estadísticas educativas de las Escuelas de Autogestión Comunitaria (EAC) correspondientes al cierre del año 1996 arroja un resultado de

25,5 por ciento de no aprobados y 13,1 por ciento de deserción. El fracaso escolar, niños que no aprobaron o desertaron, fue de 35,3 por ciento.

Un análisis de proyección de cohorte para 1996 realizado en el PRONADE indica que de cada 100 niños que ingresan, solo 22,8 logran aprobar el ciclo completo. En comparación con los resultados del resto del sistema educativo en las zonas rurales, las EAC muestran un desempeño similar.

La mayoría de las EAC funcionan en edificios cuya infraestructura física es precaria. Existen problemas de ventilación, iluminación, higiene y agua potable. Gran parte de las EAC, tampoco cuenta con mobiliario adecuado, material didáctico mínimo y textos escolares.

Como en las escuelas EDUCO, el comportamiento de las escuelas PRONADE ha sido similar al de las escuelas rurales del sistema público regular. En Guatemala, aún no se han realizado investigaciones tan detalladas como en El Salvador sobre las causas de deserción y repetición, así como sobre la escasa dotación de libros de texto.

### Costos-beneficios

En un estudio realizado en 1996, que compara los costos por niño atendido en el sistema convencional y por niño graduado del PRONADE, se señala que el costo total por alumno atendido (CTA) es un 11 por ciento menor. Los datos presentados en este estudio señalan que en 1996 un niño atendido en el sistema convencional en la educación primaria rural tuvo un costo total ejecutado de Q.483,22, mientras el de autogestión comunitaria fue de Q.436,17. El estudio comenta que si la educación primaria funcionara en su conjunto según el sistema de autogestión comunitaria, habría logrado en 1996 un ahorro de Q.575.000 por parte del sistema convencional.

Por otra parte, en el mismo estudio, se analiza el costo por alumno promovido (CAP) en los dos sistemas. El costo del niño que asiste a las escuelas convencionales es un 8 por ciento más bajo. La diferencia obedece a que el PRONADE apenas ha comenzado a funcionar; la rotación de maestros en el PRONADE ha sido más alta que en el MINEDUC, dada la escasez de los mismos en el interior y el tipo de régimen laboral que se utiliza; los niveles de pobreza son mayores en las escuelas de autogestión<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Con relación al ausentismo de los maestros, en un proyecto realizado por el Ministerio de Educación en 1997 (Proyecto ALFA)<sup>11</sup> se muestra que mientras que el ausentismo de los docentes en el sistema convencional es del 24 por ciento, en las escuelas de autogestión es del 12 por ciento.

## Impacto económico, social y cultural

Debido a que el PRONADE tiene apenas dos años, aún no se cuenta con una investigación de campo sobre el impacto económico del mismo. Sin embargo, las evidencias empíricas en otros estudios han mostrado que en Guatemala los niños con acceso a la educación, tendrán en un futuro mejores ingresos. Un estudio realizado en 1993 demuestra que el ingreso vitalicio de una persona con tres años de escolaridad es 20 por ciento mayor al de una sin capacitación alguna.

Como en el caso de EDUCO, el funcionamiento de los COEDUCA da estabilidad económica y social y contribuye a la construcción de la democracia. Uno de los principios del PRONADE es el fortalecimiento de la democracia. También ha fortalecido la capacidad de las comunidades para formular propuestas y buscar otros recursos. Por ejemplo, en Guatemala varias comunidades se han acercado al Fondo de Inversión Social (FIS) y a FONAPAZ, buscando financiamiento para la construcción de escuelas, como en el caso de EDUCO<sup>12</sup>.

Respecto al capital social, en el caso de El Salvador el MINED estimó que únicamente el 12 por ciento de las cuentas de EDUCO había experimentado cambios de titulares (quienes firman)<sup>13</sup>, mientras que en Guatemala entre 1997 y 1998 en apenas 6 de 892 COEDUCA se hicieron menos del 1% de cambios<sup>14</sup>.

Una información interesante es la integración de los miembros de las juntas directivas de los COEDUCA. Se estima que 3 de cada 10 no son padres de los niños atendidos, sino líderes comunitarios. Como los requisitos exigen que dos miembros de la junta directiva sepan leer y escribir, estos líderes actúan en la mayoría de los casos como secretarios<sup>15</sup>. Solo un 5 por ciento de las mujeres participa en la integración de los COEDUCA. Esto puede explicarse con argumentos cul-

11 Estudio sobre la educación pública en el nivel primario. Se realizó por medio de visitas personales a 12.189 escuelas del sector público de educación primaria.

12 Documento EDUCO, página 32.

13 Documento EDUCO, página 33.

14 Fuente: Aldo Donado, Director de Informática-PRONADE.

15 Fuente: entrevista como miembro del PRONADE, febrero de 1998.

turales, pues en las comunidades indígenas la mujer no tiene una participación explícita en las instancias organizadas de decisión.

Los EDUCO se consideran como el primer mecanismo de participación ciudadana institucionalizado, organizado y continuo. Aunque en Guatemala existen organizaciones comunitarias, los COEDUCA constituyen juntamente con las empresas del FIS (EFIS) las primeras organizaciones comunitarias con personalidad jurídica que administran fondos públicos.

Un factor muy importante en el caso de Guatemala es el impacto cultural. Las características sociolingüísticas de las comunidades atendidas por el PRONADE confirman el logro de una adecuada pertinencia cultural y una oportuna focalización. El análisis de una muestra representativa revela que en un 80 por ciento de las comunidades los idiomas mayas son predominantes. La mayoría de los alumnos de primer ingreso de estas comunidades hablan solo maya<sup>16</sup>.

Con relación a la competencia lingüística de los docentes contratados, la descentralización constituye un punto de partida para algunas acciones previstas en la estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación, en lo que a pertinencia cultural se refiere. De una muestra representativa de EAC, se concluye que un 77,1 por ciento de los maestros declararon algún grado de bilingüismo maya-castellano. De ese grupo, una tercera parte tiene una alta competencia oral y escrita en lengua maya.

## Equidad (focalización)

El PRONADE pretende atender a la población en edad escolar de las zonas rurales. Sin embargo, tiene definidos grupos objetivo específicos, signando prioridad a municipios con bajos niveles de cobertura y altos niveles de pobreza. De acuerdo con los datos de la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN), las regiones con mayores porcentajes de población en condiciones de pobreza se encuentran en la región norte y la región noroccidental, seguidas de la región suroccidental. Las regiones con menores índices de pobreza son la nororiental y la metropolitana. Hasta febrero de 1998, las acciones del PRONADE se concentraron en 7 de los 20 departamentos del país, especialmente los ubicados en las regiones norte, noroccidental y suroccidental. A nivel municipal, el PRONADE estaba presente en 113 de los 330 municipios del país en 1997.

<sup>16</sup> Propuesta de Financiamiento, PRONADE, febrero de 1998.

En general, los lugares atendidos por el PRONADE coinciden con aquéllos que, según estimaciones de diversas instituciones, han sido identificados como los de mayores niveles de pobreza, menores índices de cobertura en educación primaria, y los que tienen mayores porcentajes de población indígena. De los 10 departamentos considerados por el FIS como prioritarios para su atención, el PRONADE ha llegado a todos. También está presente en los 10 departamentos con mayores niveles de pobreza identificados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Asimismo, 12 de los 13 departamentos atendidos por el PRONADE coinciden con los que el MINEDUC identificó con los menores porcentajes de cobertura en educación primaria. Además, cubre todos los departamentos con mayores porcentajes de población indígena. En el nivel municipal, el análisis dentro del PRONADE permite concluir que el 100 por ciento de los municipios atendidos, es considerado prioritario en cuanto a su nivel de pobreza por PNUD/SEGEPLAN. Por lo tanto, puede concluirse que ambas experiencias (tanto la de EDUCO como la de PRONADE) han sido exitosas en el sentido de haber logrado penetrar en las zonas de mayor pobreza.

En relación con la equidad de género, se ha observado que en PRONADE las niñas representan el 47 por ciento de la población atendida. En el sistema tradicional público y privado, las niñas representan el 45,7 por ciento del total de alumnos inscritos, 44 por ciento en las zonas rurales<sup>17</sup>.

## Sostenibilidad

La sostenibilidad de la experiencia del PRONADE depende de la puesta en práctica de los mecanismos descentralizados por parte de las restantes dependencias del MINEDUC, como resultado de un proceso de modernización que reforma los diversos macrosistemas (leyes orgánicas del presupuesto, de contrataciones del Estado, del servicio civil y del organismo ejecutivo) que obstaculizan un desarrollo del sistema educativo hacia una mayor calidad, eficiencia y equidad. La supervisión distrital, la capacitación técnica y pedagógica y el sistema de información educativa son algunos de los mecanismos que deberán incorporar al PRONADE dentro de sus actividades. Un estudio realizado en 1997, concluye que el proceso de descentralización debe generalizarse en todo el MINEDUC y no continuar adoptando programas y proyectos específicos, ya que el sistema convencional los restringe a la hora de actuar<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Anuario Estadístico de la Educación 1996.

<sup>18</sup> Documento Banco Mundial, Moore Richard, 1997

En materia de sostenibilidad financiera, a diferencia de EDUCO, el PRONADE comenzó con financiamiento interno. En 1996 (US\$2,3 millones) y 1997 (US\$10,7 millones, que incluyen US\$4 millones para infraestructura). Su ejecución se financió con recursos locales. Su presupuesto para 1998 fue de US\$16,6 millones<sup>19</sup>. Posiblemente, continuará recibiendo recursos externos, siempre y cuando se cumplan los requisitos que exigen la KFW y el Banco Mundial.

El apoyo financiero, tanto de la donación de la KFW como del préstamo del Banco Mundial, la primera a tres años plazo y el segundo a cinco años, garantizaría la sostenibilidad del programa hasta el inicio del próximo milenio.

Con relación a la sostenibilidad social, aunque el PRONADE no ha alcanzado la magnitud ni el respaldo político y social de EDUCO en El Salvador, atiende a más de 100.000 niños e implica aproximadamente un 6 por ciento de la cobertura nacional. Si se logran las metas fijadas para el año 2000, el PRONADE alcanzará el 15 por ciento en el nivel nacional. Tradicionalmente el MINEDUC ha logrado aumentar la cobertura de la educación primaria en un punto porcentual por año. Aún existen problemas en el marco jurídico, aunque, con la nueva ley del Organismo Ejecutivo, se tiene garantizada la personalidad jurídica de los COEDUCA, aunque está pendiente su reglamento. El programa es nuevo, y después del cambio de gobierno en el año 2000 podría verse afectado políticamente.

## Factores claves del éxito

### Firma de los acuerdos de paz

Como se ha comentado anteriormente, los acuerdos de paz fijan metas específicas de cobertura para la participación de los padres de familia y la pertinencia cultural de la educación en Guatemala. Igual que en El Salvador, este proyecto ha sido apoyado principalmente por esos acuerdos de paz. Respecto a los recursos financieros, el caso de Guatemala es distinto del de El Salvador, ya que el PRONADE, hasta la fecha, se ha financiado con recursos internos.

<sup>19</sup> Se calculó el tipo de cambio de US\$ 1 = Q.6.

### Apoyo político por parte del gobierno central

Aunque es difícil cuantificar el apoyo político, es importante mencionar que sin éste el programa no podría llevarse a cabo. El mismo rompe con todos los esquemas tradicionales de la administración pública, lo cual implica más trabajo y convencer a las más altas autoridades de otras instituciones (por ejemplo la Contraloría de Cuentas, el Ministerio de Finanzas, el Congreso de la República y otras). Aún dentro del propio MINEDUC se ha encontrado resistencia.

### Se responde a una necesidad sentida por las comunidades

Podría argumentarse que tanto en Guatemala, como en El Salvador, debido al conflicto armado hubo dificultades para lograr cobertura en las zonas rurales. Sin embargo, en Guatemala, existen zonas, como por ejemplo el oriente del país, que no eran zonas de conflicto y que también muestran problemas de cobertura. En Guatemala parecería que el problema de la falta de cobertura se debió también a la negligencia de las autoridades anteriores.

El PRONADE ha demostrado que los padres de familia desean que sus hijos reciban educación

Están convencidos que un niño educado tiene mejores oportunidades de trabajo y en el largo plazo obtendrá mejores ingresos. Hasta la fecha no se ha encontrado resistencia por parte de los padres de familia en la administración de la educación.

### La focalización se logra desde la planificación hasta la ejecución

Al ser financiada la demanda, se garantiza que el niño tendrá el servicio, ya que en el sistema tradicional el maestro solicita su traslado y la comunidad pierde los recursos. La responsabilidad de educar a los niños recae directamente en sus padres. También es importante mencionar la rapidez con que se elige al maestro. Asimismo, al darle potestad a los COEDUCA para elegir el maestro, el programa ha permitido que los niños monolingües se acerquen a las escuelas, ya que los padres ha escogido en su mayoría maestro bilingües y de la comunidad.

## Existía una cultura de organización comunitaria

Igual que en El Salvador, la historia de las organizaciones política, militar y social, especialmente entre los indígenas<sup>20</sup> facilita que las comunidades se organicen en torno a la administración de los servicios.

## Existencia de organizaciones intermedias dedicadas a la educación

En el caso guatemalteco la identificación de los niños, para ampliar la cobertura, ha sido posible debido a la existencia de organizaciones que con anterioridad se dedicaban a la prestación de servicios educativos en las zonas rurales<sup>21</sup>.

## Administración descentralizada

En el caso de Guatemala, la administración ha sido clave para el funcionamiento del programa. Esta le ha dado mayor flexibilidad para ser creativos y lograr las metas fijadas. La cultura de la organización de la unidad ejecutora también ha sido muy importante para el éxito del programa<sup>22</sup>. El Fideicomiso constituido, al posibilitar la transferencia trimestral de recursos a los COEDUCA en forma electrónica y automática, ha sido fundamental para el manejo de los fondos.

*20 En el caso de Guatemala, la población indígena tiene una gran tradición de trabajar en comunidad. Las cofradías son un ejemplo de ello.*

*21 Estas organizaciones tienen experiencia en los distintos departamentos y hacen posible que, sin aumentar personal de la unidad ejecutora ni en el MINEDUC, se localicen los niños. Esto responde al principio de subsidiariedad del programa.*

*22 Desde que el gobierno actual decidió rescatar el programa, se plantearon con mucha claridad la misión, los principios, valores y objetivos del mismo. Hasta la fecha, éstos son compartidos por todos los trabajadores de la unidad ejecutora, los miembros del consejo directivo y el despacho ministerial. Más de la mitad del personal del PRONADE es bilingüe y ha trabajado en las zonas rurales. El nivel y la estructura de las remuneraciones previstas en el PRONADE, así como la adecuada cobertura de viáticos, han facilitado una calificada composición de todo el equipo técnico de la unidad ejecutora. La administración del programa tiene amplia flexibilidad en comparación con todas las otras dependencias del MINEDUC.*

## Enseñanzas

Crear y confiar en la capacidad de las comunidades para administrar la educación

Los padres, en la mayoría de los casos analfabetos, demuestran interés en la educación de sus hijos, escogen lo mejor para sus hijos, y administran honradamente los fondos. El programa ha demostrado que la comunidad puede responsabilizarse de su propio desarrollo. Sin embargo, para lograr eficiencia en el uso de los recursos es preciso capacitar a sus miembros. La eficacia se ha logrado mediante un esfuerzo conjunto de toda la comunidad (niños, padres de familia, maestros, autoridades del MINEDUC, sector privado, líderes políticos y otros).

## Equidad

La equidad, entendida como la igualdad de oportunidades para educarse, se logra mediante un buen plan de identificación de los destinatarios y de focalización de los recursos. En el caso de Guatemala la unidad ejecutora del PRONADE es la que selecciona los municipios en función de prioridades previamente establecidas.

## La realidad y el trabajo de gabinete

La planificación es vital, aunque el trabajo de campo es muy distinto. Las distancias en Guatemala son muy grandes entre comunidad y comunidad, y en épocas de lluvia llegar a algunas de las comunidades es prácticamente imposible debido a la ausencia de infraestructura en las zonas rurales. Estos factores deben tomarse en cuenta para alcanzar las metas fijadas.

## Debe promoverse un mejor desempeño de las ISE

En el caso de las ISE existe interés de participar. Sin embargo, parecería que aún no se cuenta con los incentivos necesarios, ni las condiciones para que éstas puedan proporcionar un producto de calidad y a tiempo. Entre los factores que explican el bajo desempeño, se pueden citar: i) la visión a corto plazo que los gobiernos han tenido en este tipo de proyectos, lo cual se refleja en el capital físico y humano de las ISE; ii) debido a lo reciente del programa, no existen suficientes oferentes que compitan en precio y, especialmente, en calidad; iii) gran parte del

aprendizaje se ha llevado a cabo conjuntamente (ISE y unidad ejecutora) a lo largo del proceso, lo que ha implicado algunos cambios en las reglas del juego que, en algún momento, ha causado confusión; iv) los recursos financieros para pagar los servicios de las ISE no se han desembolsado a tiempo, debido a los problemas de flujo de caja del Ministerio de Finanzas.

### Rápida cobertura

El PRONADE concluye que ha sido difícil lograr metas paralelas de cobertura y calidad educativa. En los dos años de funcionamiento, la institución se ha concentrado en la cobertura, posponiendo los programas orientados a mejorar la calidad. En algunos casos, los supervisores del PRONADE no ha podido realizar su labor debido a la escasez de recursos financieros (viáticos y aumento de personal).

### Falta definir políticas de capacitación y supervisión del MINEDUC

El programa se concibió como una estrategia administrativa y financiera. La parte que se relaciona con el área pedagógica le corresponde al MINEDUC. Sin embargo, no se tiene una política claramente definida al respecto<sup>23</sup>.

### Modernización del Estado

La sostenibilidad del programa en el largo plazo (más de cinco años) dependerá de la modernización integral del Ministerio de Educación dentro de las reformas de las estructuras del Estado. Sin embargo, para realizar estos cambios se necesita voluntad política, liderazgo y una visión compartida entre los políticos y la sociedad civil.

*23 En 1997, en una encuesta realizada entre los directores departamentales, el 40 por ciento comentó que no tenían en claro qué institución es la encargada de la calidad de la educación en las escuelas del PRONADE. El 37 por ciento de los consultados no comprende el papel del Sistema de Mejoramiento del Recurso Humano y Adecuación Curricular (SIMAC) en relación con el PRONADE. Este programa, iniciado en 1989, tiene como uno de sus objetivos el mejoramiento de sus aspectos pedagógicos. Otro punto débil que se identificó fue que 9 de 15 directores no tiene claro el papel de la supervisión nacional en relación con el PRONADE.*

## Cuadros comparativos EDUCO-PRONADE

### CUADRO 6. Análisis comparativo

	EDUCO	PRONADE
<b>Definición</b>	Experiencia exitosa de participación comunitaria en el sector de la educación, modelo para la modernización del sistema educativo en El Salvador.	También considerada como una experiencia exitosa, midiendo el éxito desde el punto de vista del logro de las metas y objetivos para los primeros años (1996-1997). Es un mecanismo novedoso de financiamiento directo a la demanda que impulsa la descentralización de la educación. Se fundamenta en la autogestión comunitaria para lograr su desarrollo y la solución de sus problemas, sobre la base de una organización formal y legalizada.
<b>Objetivos principales</b>	<p>Ampliar la cobertura preescolar y básica, mediante un sistema descentralizado, en las comunidades rurales más pobres.</p> <p>Favorecer la participación comunitaria a nivel local en el proceso educativo.</p> <p>Establecer una articulación curricular entre la educación parvularia y la básica.</p>	<p>Ampliar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios educativos en las zonas rurales y fomentar la participación en las comunidades.</p> <p>La meta de cobertura para el año 2000 es de 258.000 niños, con la que se lograría la cobertura universal de los primeros tres años de enseñanza primaria.</p>
<b>Objetivos específicos</b>	Aumentar la presencia del docente en el aula, garantizar la dotación de materiales educativos y de apoyo.	Dar oportunidad a los más pobres de contar con educación de calidad. Iniciar la descentralización del sistema educativo en Guatemala. Permitir la participación de los padres de familia y de la comunidad en la adopción de sus propias decisiones en materia educativa.

**Gestación del proceso**

En 1990 se realizó el diseño original de la estrategia educativa.

Se inició el plan en 1993, pero no obtuvo el respaldo de las autoridades.

En 1991, el plan piloto y la expansión del programa.

En abril de 1996 se realizó una reestructuración del programa y se definieron las metas y objetivos para los siguientes 4 años.

A partir de septiembre de 1992 se produce la generalización de EDUCO en los 14 departamentos.

**Modalidad**

Al nivel central del MINED se definen políticas y normas, se asignan los montos, se define el contenido curricular, se capacita a la ACE y a los maestros.

La unidad ejecutora del PRONADE dota de recursos financieros a las comunidades organizadas, las cuales administran el servicio educativo descentralizadamente.

A nivel regional se supervisa a las ACE, se les depositan los fondos y se les brinda asistencia técnica y administrativa. La unidad ejecutora forma parte del MINED.

El programa maneja los recursos financieros por medio de un fideicomiso. Su personal se administra con la asistencia del PNUD. La unidad ejecutora no se encuentra dentro del MINEDUC.

**Estrategia**

Las escuelas de EDUCO puede sustituir a las escuelas tradicionales; existen escuelas mixtas. EDUCO se ha constituido en el primer espacio de participación ciudadana institucionalizado, organizado y continuo.

Está presente donde no ha habido escuelas. Es una estrategia del MINEDUC para alcanzar las metas propuestas por los acuerdos de paz. Es un programa novedoso que funciona en forma descentralizada y no responde a las leyes de servicio civil, presupuesto y contrataciones.

**Equipo de trabajo**

El Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), a través de su nivel central y regional, planifica, organiza, coordina, dirige y controla el programa EDUCO. En torno a EDUCO ha surgido una mística de trabajo de los miembros del equipo responsable, que ha favorecido el proceso.

En Guatemala se conformó una unidad ejecutora separada del Ministerio de Educación. Es un equipo de trabajo formado, en su mayoría, por profesionales. La mitad de sus miembros son bilingües (castellano-quiché).

Los integrantes del equipo están comprometidos con la misión, los principios y las metas del programa. Se rige bajo otro sistema administrativo (tiene otros incentivos). Sus salarios son mejores que los de los trabajadores del gobierno y están un poco por debajo de los del sector privado. Cuentan con recursos para visitar las comunidades.

### Participación y organización comunitaria

Involucra y compromete a la comunidad en la gestión social y educativa.

Involucra y compromete a la comunidad y a los padres de familia en la administración educativa.

Asociación Comunal para la Educación (ACE) formada por padres de familia responsables de administrar los servicios localmente, quienes prestan sus servicios gratuitamente y se comprometen a una matrícula promedio de 28 alumnos por sección.

Comités educativos de padres de familia (COEDUCA) prestan sus servicios gratuitamente y se comprometen a una matrícula mínima de 25 alumnos por sección.

### Funciones

Funciones de las ACE:

Seleccionar y contratar profesores y personal administrativo.

Dar seguimiento al desempeño de los docentes y del personal administrativo.

Administrar con responsabilidad los fondos que el MINED transfiere a la cuenta bancaria para el pago de profesores y gasto de materiales.

Realizar campañas propias para recaudar fondos adicionales que complementen los provenientes del MINED.

Movilizar a la comunidad y a los padres de familia para que aporten servicios voluntarios a la escuela.

Funciones de los COEDUCA:

Administrativas: contratación y pagos de maestros, registros contables y rendición de cuentas a la Unidad Ejecutora del PRONADE, control de asistencia del maestro y de los niños, definición del calendario y horario escolar, compra y distribución de útiles escolares y material didáctico, control de existencias de la minibiblioteca, organización y control de la ayuda alimentaria.

Operativas: eventualmente traslados, desde la cabecera municipal, y distribución a nivel local de algunos insumos, como textos; mantenimiento del edificio escolar; elaboración y distribución de la ayuda alimentaria.

### Incentivos de participación de los padres de familia

Los grados de participación de la comunidad están determinados por: incentivos tangibles no económicos (educación de sus hijos); experiencias previas de organización social, beneficios intangibles (reconocimiento social); y valoración de la educación como mecanismo de ascenso económico y social.

Los padres de familia y miembros de la comunidad participan sin recibir remuneración. Expresan que le dedican tiempo por la importancia que ellos encuentran en la educación de sus hijos. El resto de incentivos es similar al caso salvadoreño.

### Funcionamiento

La asamblea comunitaria elige a los directivos de las ACE que firman convenios con el MINED. Cinco miembros de la ACE son capacitados. Se selecciona al educador con título, se le contrata y capacita.

La asamblea de la comunidad es el órgano máximo del COEDUCA. Sus miembros eligen una junta directiva, que es el órgano ejecutor y administrador del COEDUCA. Está integrado por 7 miembros. Se selecciona al docente (en algunos casos sin título). Se capacita al maestro y a los miembros del COEDUCA.

### Indicadores de eficiencia

Las escuelas EDUCO tiene mayor porcentaje de deserción escolar y ausentismo diario, mantiene los mismos niveles de repetición que las escuelas tradicionales rurales (similar a la realidad del PRONADE).

Eficiencia interna de la Escuelas de Autogestión Comunitaria (1996):

64,7 por ciento de aprobación, 25,5 por ciento de no aprobación,

13,1 por ciento de deserción.

Eficacia: cumplimiento con metas cuantitativas preestablecidas.

Equidad: mayor focalización en los pobres (indígenas de las zonas rurales).

### Cobertura

Ha logrado aumentar la cobertura en zonas de difícil acceso.

Ha logrado aumentar la cobertura en los departamentos más pobres, mayoritariamente indígenas de la zona rural. ( más del 50 por ciento de los niños son de los departamentos

de Alta Verapaz, El Quiché, Huehuetenango y Totonicapán, donde la escolaridad promedio es menor a 2 años y es difícil el acceso).

### Educación de adultos

Impulsa, simultáneamente, un proceso educativo de niños y adultos.

Aún está pendiente el establecimiento de las escuelas para padres. Se han capacitado a más de 5.000 miembros de COEDUCA.

### Impacto social

Despierta actitud de responsabilidad ciudadana compartida y genera estabilidad política.

Logra que las personas sean responsables de su propio desarrollo, aumenta la participación y fomenta la democracia.

### Equidad

El programa atiende a las personas más pobres de las zonas rurales.

Los municipios atendidos coinciden con aquellos que han sido identificados como los de mayores niveles de pobreza y donde se detectó la menor cobertura educativa. En este sentido el PRONADE tiene una alta focalización.

La participación de la mujer aún es escasa.

### Sostenibilidad

A nivel financiero está garantizada por el presupuesto del Estado.

Depende de la aplicación de los mecanismos descentralizados por parte de las restantes dependencias del MINEDUC, como resultado de un proceso integral de modernización que elimine los obstáculos existentes.

La sostenibilidad social se basa en:

La voluntad política.

Acuerdos de paz.

El apoyo de organismos internacionales.

Necesidad sentida de las comunidades.

El respaldo legal y administrativo.

El fortalecimiento de las capacidades de las comunidades.

**Condiciones de éxito**

Firma de los acuerdo de paz.

Disponibilidad de recursos externos.

Se responde a una necesidad sentida de las comunidades.

Existía previamente una cultura de organización comunitaria.

Existencia de organizaciones dedicadas a la educación.

Apoyo político.

**Enseñanzas**

Confianza.

Experiencia de organización.

Selección de líderes.

Necesidad de fortalecer la supervisión.

Creación de incentivos correctos.

Comunicación.

Sentido de pertenencia.

La escuela es un ámbito importante de cambio.

Integralidad de las soluciones.

Crear y confiar en la capacidad de las comunidades para administrar la educación.

Crear en las personas.

La diferencia entre la realidad y el trabajo de escritorio.

Participación de los líderes locales.

Bajo desempeño de las ISE.

Rápida cobertura pero problemas de calidad.

Modernización del Estado.

## CUADRO 7. Información general

	El Salvador*	Guatemala**
Población	6 millones	10 millones (1996)
Crecimiento demográfico	2,2% (1990-95)	2,5% (1981-94)
Superficie	21.040 kms cuadrados	108.889 kms cuadrados
Índice de desarrollo humano 1997	117	112
Población en zonas rurales	42,5%	65%
Población indígena	n.d.	42%

Fuente: \*Almanaque mundial 1997; \*\*INE, Censo de Población 1994

## CUADRO 8. Sistema educativo

### El Salvador\*

Educación básica: 1ª a 9ª grados.

Baja asistencia escolar (tasa bruta de escolaridad en educación básica 81% (1991))

Altas tasas de deserción

Urbana 5%

Rural 15%

Altas tasa de repetición

Urbana 5%

Rural 10%

Analfabetismo: 23% (más de 10 años, 1992)

Urbana 13%

Rural 36%

Desequilibrio entre las zonas urbanas y rurales

### Guatemala\*\*

Educación primaria: 1ª a 6ª grados

Nivel medio, ciclo básico:

1ª a 3ª básico = 7ª a 9ª grados (ES)

Tasa bruta de escolaridad en educación primaria 84,3% (1996)

Tasa neta de escolaridad 69,1%

Tasa de deserción (primaria 1996)

Urbana 4,4%

Rural 10,6%

Tasa de repetición

Urbana 5%

Rural 10%

Analfabetismo 35% (mayores de 15 años)

Urbana 30% (1992)

Rural 70%

Los recursos se concentran en la Región Metropolitana.

En las zonas rurales se observan los indicadores de eficiencia menos favorables.

- Conflicto armado interno: organización de las comunidades rurales para promover educación a sus hijos. Las comunidades de refugiados en México se organizan con educadores populares (sin título) para proveer del servicio a sus hijos; sin embargo, existe un alta dependencia del Estado.
- Iglesia Católica: profesores "populares" La modernización del Estado se inicia en 1991. Modernización del Estado, con énfasis en la descentralización educativa, a partir de 1992.
- Ministerio de Educación: nuevo sistema caracterizado por focalización, descentralización, participación del sector privado. El Ministerio de Educación impulsa el PRONADE desde 1996 pero la reforma del ministerio no se ha definido.

Fuente: \*Doc. EDUCO, \*\*Anuario Estadístico del MINEDUC, 1996

---

# Resúmenes analíticos

■ N°: 0127

DIDÁCTICA DE LAS CIENCIAS DEL LENGUAJE.  
APORTES Y REFLEXIONES

- AUTOR:** Graciela Alisedo, Sara Melgar, Cristina Chiocci
- PUBLICACION:** Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- DESCRIPTORES:** Didáctica de las ciencias del lenguaje, didáctica de la lengua escrita, enfoque semiológico de la escritura, teoría ortográfica, los contenidos de la alfabetización, la lectura en voz alta, la segunda alfabetización.

### Descripción:

En esta obra, las autoras, lingüistas con amplia trayectoria en el ámbito educativo de enseñanza de la lengua, presentan un marco teórico y crítico para construir una didáctica de la lengua sustentada en la interdisciplinariedad de las ciencias del lenguaje. Desde ese marco tratan la alfabetización como tránsito cultural, revisan los métodos de alfabetización tradicionales y proponen una teoría de la escritura como base de todo proyecto alfabetizador. Correlativamente, enfocan el contenido polémico de la lectura en voz alta en términos de apropiación del estándar oral y práctica comunicativa con valor social. Finalmente proponen una estrategia de descentración metacognitiva como base didáctica de la segunda alfabetización

### Fuentes:

Bibliografía con 187 títulos. Currículo de formación de maestros de educación básica (MEB), proyecto DINES-OEA, Argentina 1988, área Lengua, a cargo de las autoras.

## Contenido:

Este libro está compuesto por nueve capítulos. En el primero se muestra la estrecha conexión entre disciplinas que constituyen las ciencias del lenguaje en tanto base científica para la construcción de una didáctica de la lengua.

El segundo capítulo examina las variables que influyen en la alfabetización, los enfoques psicogenéticos y socio-históricos y sus bases comunes respecto del problema de la transcripción fonema-/grafema.

En los capítulos tres y cuatro se enfoca la lengua escrita como fenómeno lingüístico y se analiza la relación de complementariedad que establece con la lengua fónica. Definidos ambos códigos, fónico y gráfico, se reconceptualiza la ortografía y el error ortográfico.

En el capítulo cinco se describe el sistema grafemático del español. En el sexto se abre la discusión didáctica respecto del valor de las reglas, de la didactización de la clínica crítica y se brindan sugerencias acerca de la construcción del sistema fonográfico de cada variedad lingüística como base del análisis ortográfico.

En el capítulo séptimo se definen los contenidos conceptuales, procedimentales y valorativos relacionados con la alfabetización.

El capítulo octavo examina la lectura en voz alta como práctica relevante para la adquisición de un estándar oral a través de un proceso de oralización secundaria que tiene como base la apropiación significativa y las estrategias de composición de la lengua escrita.

El capítulo noveno se abre con una interrogación: ¿Qué pasa después de la alfabetización inicial? A partir de esa pregunta se examinan enfoques tradicionales y activos de la enseñanza de la lengua en los ciclos medios de la escolaridad. En la búsqueda de alternativas se examinan las características de la "competencia lingüística y comunicativa" de los alumnos en estas etapas y se proponen metodologías alternativas. Por último se hacen sugerencias y recomendaciones de orden general.

Invitación a reconsiderar la didáctica de la lengua

Esta invitación se realiza desde un posicionamiento teórico: la enseñanza de la lengua reposa hoy sobre bases científicas aportadas por las disciplinas que integran las ciencias del lenguaje. Entre estas disciplinas, hay dos que han sido descuidadas por la didáctica y revisten, sin embargo, la mayor importancia: nos referimos a la semiología y a la sociolingüística. La semiología aporta una mirada precisa al código lengua escrita que es la puerta de acceso a la cultura letrada, objeto de la enseñanza de la lengua en la escuela. La sociolingüística aporta por su lado el análisis completo de las relaciones entre los sujetos, los textos y los contextos de esa cultura. El propósito central del libro consiste en dotar de bases científicas la didáctica de la lengua y proponer estrategias de enseñanza no contradictorias respecto de esas bases, desde la alfabetización y la lectura hasta la producción oral y escrita..

### Capítulo I: MARCO TEÓRICO PARA UNA DIDÁCTICA DE LAS CIENCIAS DEL LENGUAJE.

El marco teórico para la didáctica de la lengua toma sus fundamentos de la sociolingüística que describe el medio social del sujeto de aprendizaje como hablante de una len-

gua y de la psicolingüística que da cuenta de los procesos individuales de adquisición y conocimiento lingüístico del hablante. Pero además una didáctica debe caracterizar su objeto de estudio: saber lengua es saber acerca del universo general de los signos, es reconocer la variedad como marca propia de las lenguas naturales y también es reconocer los planos sistemáticos lingüísticos como nivel abstracto que aporta elementos para reflexionar sobre el uso de la lengua y operar sobre él. El tratamiento lingüístico de la lengua en un proyecto educativo es la formalización de un conjunto de relaciones a la que se llega después de haber recorrido muchas experiencias con realizaciones discursivas concretas. La consideración de este sistema de relaciones para constituir una didáctica establece como punto de partida al sujeto y su experiencia comunicativa y lingüística y cuestiona por lo tanto los enfoques descriptivos que parten de las taxonomías para llegar a los productos sociales.

#### Capítulo II: PARA UNA DIDÁCTICA DE LA LENGUA ESCRITA.

La alfabetización es un tránsito social hacia la cultura escrita. El sujeto que aprende a leer y escribir se apropia de una nueva lengua. ¿Esta lengua escrita se adquiere o se aprende? Si se sostiene la idea de que la lengua escrita se adquiere, se concibe la enseñanza como un proceso dependiente de la lengua oral como modelo de la escritura. Si se sostiene la idea de que la lengua escrita se aprende, se concibe el proceso como el de la enseñanza de una nueva lengua. En este caso el sujeto de la alfabetización se

transforma en un sujeto bicultural en la medida en que se apropia de una segunda lengua.

El capítulo dos ofrece la discusión didáctica de esta cuestión y define la alfabetización como "posesión del estándar escrito" lo cual conduce a desarrollar el estándar escrito como segunda lengua o lengua gráfica en el siguiente capítulo.

#### Capítulo III: LA LENGUA ESCRITA COMO OBJETO LINGÜÍSTICO (ENFOQUE SEMIOLÓGICO)

La lengua gráfica o lengua escrita es un fenómeno lingüístico, un código lingüístico creado por la sociedad para reemplazar a la lengua fónica o lengua oral en ciertas condiciones comunicativas. La lengua escrita surge cada vez que la evolución socioeconómica de los pueblos genera la necesidad de un código que resulte eficaz en situaciones precisas de interacción en las que la utilización de la lengua fónica es inoperante, la distancia en el espacio y/o en el tiempo, por ejemplo. En este capítulo se analiza en profundidad la problemática planteada.

#### Capítulo IV: CÓDIGOS PARALELOS Y TEORÍA ORTOGRÁFICA

Se ha escrito mucho sobre la relación entre cada lengua fónica y su escritura. Sin embargo la elucidación de las relaciones estructurales que gobiernan este sistema de escritura continúa planteando desafíos a los investigadores.

En este trabajo encontramos un replanteo interesante en la medida en que se proponen aproximaciones sucesivas que exponen los niveles de complejidad de la estructura interna del sistema lengua escrita y de sus correlaciones con el de lengua oral. La primera relación de la que se da cuenta es la relación de paralelismo.

La definición de complementariedad

entre lengua gráfica y lengua fónica propuesta plantea la condición general de toda lengua gráfica desde el jeroglífico hasta las lenguas gráficas modernas: su relación de equivalencia estructural con la lengua fónica correspondiente. Se trata, hasta aquí, de una macrodefinición o interpretación universal que cabe a toda lengua gráfica.

Sin embargo, a nivel de las relaciones entre las unidades significantes fónicas y las unidades significantes gráficas existen diferenciaciones. La lengua ideográfica china y la lengua alfabética española pueden considerarse ejemplos de máxima diferenciación.

Dado que el interés de las autoras es analizar la lengua gráfica del español, se remiten a las lenguas gráficas llamadas alfabéticas, en las que el significante gráfico está constituido por unidades mínimas llamadas grafemas. El grafema es definido como *la clase de letras determinada por el conjunto de características o rasgos pertinentes de orden formal que debe presentar cada letra para pertenecer a la clase en cuestión*. El conjunto de los grafemas se llama alfabeto, abecedario o sistema grafemático.

Se propone llamar *paralelismo* a ese sistema de correspondencias y códigos paralelos a los códigos complementarios, como la lengua gráfica y la lengua fónica, en los que las unidades mínimas de cada uno (fonemas y grafemas) se corresponden.

El texto subraya el carácter arbitrario de estas correspondencias y por lo tanto cuestiona la tendencia a la naturalización de la relación entre fonema y grafema.

## Capítulo V: EL SISTEMA GRAFEMÁTICO DEL ESPAÑOL.

Las autoras parten de la diferencia entre el alfabeto como un sistema estable e independiente diferente del sistema de correspondencias entre fonemas y grafemas sujeto a la variación lingüística. Se puede hablar del "sistema fonográfico" del español del Río de la Plata, por ejemplo. (Cabe aclarar, sin embargo, que aun respecto del alfabeto como sistema estable caben lecturas sistémicamente más pertinentes que las vigentes en las normatizaciones ortográficas convencionales respecto de la pertinencia de algunas grafías particulares, como es el caso de los "digramas" qu gu).

Esto permite considerar los distintos sistemas fonográficos dentro del español general como característicos de la variedad lingüística y como insumos básicos para el diseño de proyectos específicos de enseñanza de la ortografía a partir de pautas que permiten establecer, dentro del conjunto general del sistema fonográfico, el subconjunto de las correspondencias biunívocas, el subconjunto de los defectos de paralelismo que se resuelven dentro del sistema y el subconjunto de los casos de poligrafía pura que constituyen la zona de riesgo más amplia y generalizada respecto de la duda ortográfica. Sus salvaguardas se relacionan en el origen con reglas de composición específicas: las reglas ortográficas.

De la precisión de esta descripción científica del sistema deriva la posibilidad de un diseño didáctico del sistema de la ortografía, tema que se trata en el capítulo VI.

## Capítulo VI: DISCUSIÓN DIDÁCTICA

Se sostiene en este trabajo que la enseñanza/aprendizaje es un proceso intencional que supone intervenciones específicas ante interrogantes específicos, que requiere el análisis

adecuado del objeto cuya didactización justifica la intervención docente.

Hay un nivel descriptivo riguroso que no se puede soslayar si se quiere enfocar científicamente un objeto de conocimiento. En el caso de la ortografía, este nivel científico se sustenta en la semiología, como se vio en el capítulo II anteriormente reseñado.

La instancia de la praxis docente no puede pues prescindir de una teoría explicativa ya que la *estructura del sistema ortográfico es la base para un proceso cognitivo pertinente*.

Se insiste aquí sobre el hecho de que el sistema gráfico tiene una estructura. La apropiación de este sistema por parte de un sujeto supone la comprensión de las relaciones que propone la estructura. La intervención docente en situación de enseñanza y aprendizaje, que es el tema de este capítulo consiste en guiar al alfabetizando hacia el "descubrimiento" gradual de dicho sistema.

Obviamente, el docente debe conocer la estructura del sistema. Por ello los capítulos anteriores han desplegado una teoría descriptiva y explicativa del código gráfico.

Desde la perspectiva de la enseñanza, el descubrimiento gradual del sistema consiste en reconocer la existencia de la complejidad y proponer la graduación de la dificultad.

Desde el punto de vista metodológico la original propuesta de estrategias pedagógicas diversificadas posiciona a este estudio del tema entre aquellos que generan sustento teórico de base. En efecto, un modelo de aprendizaje sustentado por estrategias diversificadas opera con

cada uno de los rasgos de complementariedad, paralelismo y autonomía, propios de la lengua escrita.

Así el concepto de paralelismo permite operar con dos estrategias de adquisición: la formulación de hipótesis por el alumno, en los casos de correspondencias biunívocas fonema-grafema, y la construcción social, para los casos de defectos de paralelismo, en donde la explicación de la arbitrariedad es necesaria para la construcción de la grafía (caso de h/Ø; s/c/z; j/g; b/v; por ejemplo, en el español del Río de la Plata).

En virtud del concepto de autonomía, se puede hablar de un aprendizaje de la lengua escrita independiente de la variedad oral, que no corresponde término a término al estándar escrito. Por otra parte, su dominio permitiría, a los hablantes de variedades orales minoritarias, el acceso por vía indirecta e inversa al estándar oral.

## Capítulo VII: LOS CONTENIDOS DE LA ALFABETIZACIÓN

Las autoras precisan que al enfocar el tema de los contenidos de la alfabetización se inscriben en una concepción intencional del proceso educativo que integra los procesos de aprendizaje y desarrollo entendidos como una interacción con un medio cultural organizado que media entre el conocimiento y el alumno.

Desde este punto de vista cabe señalar la importancia que tiene para el docente el conocimiento científico de los aspectos de base que llevan a un aprendizaje racional de la lengua escrita sin descuidar de hecho que los contenidos conceptuales de la alfabetización tienen una relación directa con los aspectos específicos de una cultura gráfica determinada.

A las preguntas ¿Qué conceptualización acerca de la lengua escrita debe adquirir

un niño que aprende a leer y a escribir? ¿Cuáles son los procedimientos más adecuados para que la adquiera?

Las autoras responden que uno de los contenidos conceptuales iniciales es la doble articulación del sistema lingüístico. La lingüística general afirma que la primera y segunda articulaciones constituyen un mecanismo funcional de base, con carácter de universal lingüístico en las lenguas orales y en las lenguas gráficas llamadas alfabéticas y aún silábicas. Las entidades bifaciales constituidas por el significante y su correspondiente significado (palabras, morfemas, prefijos) son entidades de primera articulación. Las unidades del significante desprovistas de significado (sílabas, fonemas, grafemas) constituyen entidades de segunda articulación.

Según las autoras, un tipo de análisis como la formación de palabras, supone la segmentación en el plano del significante y del significado en unidades mínimas bifaciales susceptibles de combinarse entre sí y producir nuevas estructuras morfosintácticas. Este mecanismo se constituye en un universal lingüístico que todo hablante nativo internaliza espontáneamente. Aquí se insiste sobre el hecho de que la distinción lingüística inicial del proyecto alfabetizador corresponde al reconocimiento de unidades con sentido. Por otra parte, la idea de palabra que no aparece como una necesidad inmediata en el manejo de la oralidad, se impone tempranamente en el caso de la lengua escrita donde se define por espacios netos de separación.

Hay toda una serie de contenidos vinculados con el concepto de pala-

bra, a saber: linealidad, sucesividad, recursividad, separación, mayúsculas y punto respecto del concepto de frase. Todos estos son contenidos conceptuales relativos a la Primera Articulación.

Por otra parte, siendo la lengua escrita del español una lengua alfabética que se define como aquella que consta de un sistema grafemático (compuesto por grafemas) o alfabeto, da lugar a una segunda diferenciación para el que aprende: el reconocimiento de las unidades de la segunda articulación, los grafemas de la lengua escrita y sus sistemas de correspondencias con los fonemas de la lengua oral.

En resumen, los contenidos conceptuales a los que hay que apuntar en el aprendizaje de la lengua escrita se refieren tanto a la relación significado-significante, por ejemplo, discriminación de palabras en el continuo escrito, discriminación de partes significativas de palabras (signos de primera articulación), como a la discriminación de partes del significante escrito (letras y sílabas) que corresponden a unidades de segunda articulación, y finalmente al aprendizaje del valor *significativo de las marcas y formas gráficas*. Este valor y la razón de ser de la convencionalidad de las marcas y formas gráficas han sido subestimados por la mayor parte de las didácticas tradicionales, en la opinión de las autoras.

De esto se desprende que la lengua escrita alfabética tiene relaciones determinadas con la lengua oral: en primer lugar, comparte un significado común y significantes en oposición. Esta relación asegura la autonomía en el nivel de la primera articulación.

Dentro del plano significante, fonemas y grafemas se interrelacionan de una forma que hemos llamado "paralelismo", caracterizada desde la didáctica como eventualmente opcional, pero fundamentalmente económica. Esta

relación se da en el nivel de la segunda articulación lingüística.

Las autoras afirman que el concepto de paralelismo no está en contradicción con el de la lengua gráfica propiamente dicha, sino que se trata de comprender el todo y sus partes sin subsumirlos ni convertirlos en compartimientos estancos.

Lo importante para las autoras es no presentar el paralelismo como un recurso mágico, de generación espontánea y reproductor seguro y automático de grafías partiendo de fonías puesto que dentro de la compleja red de relaciones entre lengua fónica y lengua gráfica, el paralelismo es una etapa mecánica en la cual se entra y de la cual se sale para comprender la estructura real del código.

Las autoras culminan este capítulo con una serie de cuestionamientos que citamos: "La lengua escrita es un producto cultural; como tal, sus unidades y relaciones internas son esencialmente arbitrarias. La escritura no es la representación puntual del fenómeno natural del habla en toda su variedad fonética. Es un código (cultural, por lo tanto) correlacionado con otro código (igualmente cultural).

¿Por qué entonces la transcripción es erigida como mecanismo absoluto del acceso al escrito?

¿Por qué en tantos proyectos de alfabetización el punto culminante parece ser aquel en que el alfabetizando accede al mecanismo de biunivocidad?

Según las autoras, ésta es sólo la más simple de las relaciones en el sistema gráfico. Cuestionan: ¿Se ignora acaso que, en los hechos, el mero transcriptor es considerado un exponente del analfabe-

tismo funcional?

¿No se relaciona este analfabetismo con la incapacidad lectora?

¿Incide en esto la metodología del silabeo, la palabra generadora, las hipótesis del niño o la correspondencia fonográfica pura?

¿Por qué en la medida en que se avanza en el análisis de libros, carpetas y propuestas didácticas de alfabetización, se encuentra sin embargo, una especie de círculo vicioso en torno de los enfoques inevitablemente fonográficos?

¿Es el método en sí mismo el punto clave de la alfabetización? ¿Es esta "función transcriptiva ineludible" la que define el éxito o el fracaso del proceso de alfabetización?

El sustrato común a todos los métodos es, por cierto, que se plantean como meta final el acceso al código gráfico. Pero el problema consiste en concebir a este último constituido básicamente por una estructura de transcripción. La autonomía de la lengua escrita en su totalidad, incluyendo evidentemente sus componentes mínimos, es todavía el nudo de la cuestión. Por otra parte, en algunos de los métodos mencionados, la ortografía no es considerada parte integrante del aprendizaje básico de la lengua escrita propiamente dicha. De allí a concebirla como un anexo, como un hecho suplementario, hay un sólo paso: la ortografía queda así reducida a una habilidad individual "cuasi inapresable desde la didáctica, cuasi genética".

Sin embargo, mantienen las autoras, los contenidos valorativos (socio-culturales) seguirán afirmando que el que sabe escribir es aquel que se ha apropiado de una forma gráfica, consensuada, convencional. Por lo mismo, alfabetizar es apropiarse del escrito estándar y no sólo de las correspondencias alfabeto-fonológicas que casi siempre son equívocas, y exi-

gen una técnica sistematizada al máximo con resultados imprevisibles, en gran parte de los casos.

Y citamos nuevamente a Alisedo, Melgar y Chiocci "Creemos que alfabetizar es, justamente, poder sortear el "período técnico"; es apropiarse de la lengua gráfica como código recíprocamente complementario de la lengua fónica; es poder asumir, como todo hablante competente, el rol de emisor y de receptor de un código lingüístico. ¿Es útil y funcional que el niño pase los primeros años de su escolaridad convencido de lo contrario?"

#### Capítulo VIII: LA LECTURA EN VOZ ALTA

En el ambiente educativo, la actividad de la lectura en voz alta persiste y es una práctica que goza de consenso. Sin embargo, en los ámbitos especializados suele ser considerada una práctica irrelevante, una pariente pobre de la lectura comprensiva, necesariamente silenciosa.

En este trabajo, las autoras proponen explorar otras posibilidades de conceptualización de la lectura en voz alta como práctica comunicativa.

En la escuela, la lectura en voz alta parece tener como meta precisa y excluyente el descifrado del texto y para lograrlo se pone en marcha un entrenamiento basado en el reconocimiento de las correspondencias fonográficas. Esta práctica se complementa con una actividad de escritura paralela y equivalente -el dictado- que apunta a su vez a recibir las mismas correspondencias.

En este trabajo se afirma que ninguna de estas prácticas mecánicas supone en sí misma la recuperación de los

sentidos textuales. ¿Cuántas veces un estudiante que acaba de leer en voz alta un texto, o que acaba de copiarlo al dictado, necesita volver a leerlo para contestar alguna sencilla pregunta referida al contenido de su lectura?

Se pone en evidencia pues que desde el punto de vista semántico, las prácticas del descifrado y el dictado son igualmente inoperantes respecto de la comprensión del texto.

Por otra parte, el modo de tratar la lectura y la escritura como procesos de descifrado y recifrado se transfiere y generaliza, en especial a aquellas prácticas escolares donde un texto es fuente de información. Por lo tanto, estudiar para exponer se transforma en reproducir el texto descifrado a través de una preservación puramente memorística que puede interpretarse como resabio de la oralidad llamada primaria que caracteriza la tradición oral de los pueblos sin escritura.

Hay un lector implícito en el texto que se escribe. En cambio, no se lee silenciosamente para otro. Es evidente que existe desequilibrio entre ambas prácticas: la escritura lleva en sí misma un poder comunicativo y un valor social del que carece la lectura silenciosa.

¿Es posible una lectura que incluya la dimensión social comunicativa?

¿Qué aportaría su práctica a las competencias del hablante?

Las autoras afirman que la necesidad social, política y económica de trascender los grupos minoritarios de pertenencia lingüística supone el dominio de una variedad oral común que recibe el nombre de lengua estándar. Esta lengua se encuentra representada, por ejemplo, en el conjunto de registros que exponen los medios masivos de marcas léxicas, morfosintácticas y semánticas determinadas por lo que un individuo está haciendo. La adquisición de estas dos lenguas, escrita y oral estándar, cons-

tituye un problema central para la didáctica de la lengua, pero en los hechos su tratamiento metodológico es desparejo.

Esto se debe fundamentalmente al hecho de que el camino que tradicionalmente se ha propuesto para la apropiación del estándar oral es la transferencia del escrito estándar al oral, y se ha dado por sentado que esa transferencia es automática, vale decir que con el conocimiento del escrito estándar es suficiente para adquirir el estándar oral.

El estándar oral así construido adolece de una referencia muy directa al escrito inmediato que deben reproducir: es una oralidad parásita, no digerida, no construida, no elegida.

Leer en voz alta es hacer de ese tipo de lectura un medio, una herramienta para comunicarse efectivamente con alguien. La ventaja de este procedimiento reside en que permite superar las restricciones del propio lenguaje o, en muchos casos, escudarse en la autoridad, el prestigio o la belleza, la fundamentación, los argumentos de la palabras de otro, aun para convertirlo en contramensaje. Esto es apropiarse del texto de otro. El paso del lector ortodoxo al lector que es capaz de hacer una transformación de oralización secundaria es equivalente, en términos económicos, al que aquel que conserva el capital inicial intacto frente a aquel que opera transformaciones con ese capital dentro del mercado en cuestión, y puede acrecentarlo en su propio beneficio.

El capítulo aporta las orientaciones didácticas para capitalizar la lectura en voz alta en beneficio de los alumnos.

## Capítulo IX: ¿Y DESPUÉS DE LA ALFABETIZACIÓN INICIAL?

En este capítulo las autoras abordan los problemas que surgen en la segunda alfabetización, proceso que se extiende más allá del primer ciclo y en el que se abre la etapa de la competencia en los formatos de la cultura, tanto en la lengua escrita como en la lengua oral.

Aquí se enfocan cuestiones relacionadas con las prácticas vigentes a partir del segundo ciclo de la educación básica, prácticas que permiten descubrir distintos enfoques de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua.

En los enfoques más ortodoxos, el tratamiento de la lengua como objeto de conocimiento se centra en el estudio de un modelo gramatical. De ese modelo se toman unidades y clases de unidades, y con ellas se organizan a su vez unidades de enseñanza y aprendizaje simples, descontextualizadas pero fácilmente programables y esto sucede porque el alumno es concebido como una *tabula rasa*, alguien a quien hay que darle toda la información proveniente de la gramática de los gramáticos y de la literatura de los teóricos para que después la aplique a la resolución de sus problemas lingüísticos.

Este tipo de enfoque en la mayor parte de los casos ha dado pocos resultados a la hora de desarrollar en los alumnos habilidades para emplear la lengua oral y escrita en forma autónoma.

En los enfoques derivados de la pedagogía activa, por el contrario, se considera que las habilidades lingüísticas se desarrollan en la práctica concreta y que la teoría es un obstáculo para ese desarrollo.

De este modo, se privilegia la pro-

ducción lingüística –hablar, escribir, leer– sin un claro proyecto pedagógico destinado a mejorar esas prácticas. En general, se rechazan las reflexiones lingüísticas, se niegan los modelos en la práctica escrita, el texto libre es el recurso más habitual y se juega con el concepto de creatividad siempre poco definido.

El alumno es considerado depositario de un saber lingüístico caracterizado por su espontaneidad, frescura y ausencia de normatividad, y el docente no se siente autorizado a modificar ese saber en ningún aspecto.

Los enfoques descritos dan origen a formas de intervención docente que la autoras caracterizan a través de un indicador o situación significativa: las distintas estrategias que los docentes ponen en juego, según su enfoque de la enseñanza y del aprendizaje de la lengua, cuando la producción escrita de sus alumnos es anormativa. Cuando el texto escrito de un alumno presenta problemas ortográficos, sintácticos o de sentido, aparece el fantasma de la "corrección" que es hoy un terreno problemático donde se juegan distintas posiciones: intervencionismo directo, *laissez faire* o simplemente muchas dudas.

Se examinan, a continuación, las distintas formas de monitoreo y se propone otra opción: el enfoque activo-reflexivo.

Por último, se agregan algunas pautas acerca de la elaboración de proyectos y talleres en el área de lengua y se exponen algunos principios básicos del tratamiento transversal de los contenidos lingüísticos en la escuela.

---

# Publicaciones



## CUADERNOS DE PEDAGOGÍA

Vía Layetana 30, 5º  
08003 Barcelona (España)  
Te: 93 295 57 00 – Fax: 93 295 57 01

La presente publicación cuenta con 25 años de una presencia permanente en el ámbito docente. Se edita mensualmente y sus materiales abordan propuestas, inquietudes y experiencias referidas a distintos aspectos de la innovación pedagógica y del cambio en la escuela que se está llevando a cabo en España.

En el N° 288 de enero de 2000 el tema del mes es **"Educar en el conflicto"** con la presentación de varios artículos.

La presentación del tema con el título **"Un reto necesario"** plantea que la paz tiene que ver con la ausencia de conflicto, pero también con el logro de la justicia social y la armonía personal. Por eso, en la Educación para la Paz, y en la resolución positiva de los conflictos, se funden lo afectivo y lo cognoscitivo. Educar en y para el conflicto es hoy uno de los principales retos de la educación en valores y de la escuela democrática.

El segundo artículo **"Evolución de la Educación para la Paz"** de Rafael Grasa, lanza una mirada retrospectiva sobre los principales logros de este campo de conocimiento y examina con detalle el sistema internacional de la posgue-

rra fría. En base a ello, propone un nuevo enfoque de Educación para la paz en este milenio; el diálogo y la tolerancia son necesarios, pero no suficientes.

El tercer trabajo presentado es: **"¿Qué es bueno saber sobre el conflicto?"**, su autor Paco Cascón Soriano plantea que convivir en la diversidad implica conflicto, pero éste no equivale a violencia. El artículo describe distintas actitudes ante la dinámica del conflicto y apuesta decididamente por la táctica de la cooperación, en la que las dos partes ganan y ninguna pierde.

El cuarto artículo dentro del tema del mes se denomina: **"Educar en y para el conflicto en los centros"** de Paco Cascón. En el mismo se señala que prevenir un conflicto significa muchas veces evitarlo e impedir así que afloren sus causas. El artículo describe estrategias y habilidades para la "provención", un proceso de intervención que hace frente al conflicto e invita a negociar y a buscar soluciones creativas.

El siguiente documento aborda **"Los conflictos bélicos: Educar para desaprender la guerra"**, donde Anna Bastida afirma que existen varios argumentos que intentan legitimar la guerra; sin embargo, se pregunta: ¿no habrá otras formas menos costosas en sufrimiento humano para obtener la paz? E invita

a contrastar la información procedente de los mass media para demostrar que nos escatiman muchos datos.

Finalmente el artículo "**La mediación**" plantea que la misma trata de un ejercicio aconsejable sólo en aquellos casos en que las partes han agotado las posibilidades de resolver el conflicto por sí solas. A partir de esta premisa, el artículo expone las fases de un proceso de mediación, sus protagonistas y el marco ideal para lograr un resolución eficaz.

Completan la presentación del tema del mes la sección "**Para saber más**" donde se presenta una breve selección de libros, colecciones y algunos sitios web donde hallar más información sobre tres grandes ámbitos: Educación para la Paz, conflictos y mediación.

En la sección *Reportajes* se presenta una entrevista realizada por el maestro y periodista Rafa Miralles a Mar Riera una estudiante de tercero de ESO de 14 años quién plantea en la charla la etapa de cambios profundos que esta atravesando con sus amigos y profesores, como el preludio apasionante de un período lleno de experiencias nuevas.

En la sección *Entrevistas* se presenta a Emilio Lledó que dialoga con Lola Lara. Democracia, educación y el sentido de lo público son los tres pilares fundamentales sobre los que este filósofo y académico construye un discurso apasionado que revela una defensa feroz de la enseñanza pública.

En la sección *Práctica* se presentan varios artículos.

Dos referidos al nivel Infantil. Uno de M.C. Diéz "Las piedras preciosas" donde presenta un ejemplo de proyectos de trabajo en los primeros años de escolarización, el otro de Sacra Rodríguez Suárez bajo el título "Creamos, cuadernos de aula para aprender a leer y escribir", donde se ayuda a descubrir las letras como algo más que una sucesión de trazos.

Para infantil/primaria varios autores presentan "El cuento gigante" una experiencia bilingüe, donde se relata cómo a partir del clásico Pinocho, los niños y niñas de una escuela gallega participan en un proyecto bilingüe.

Para primaria se presenta un artículo sobre "El euro en la escuela" de Clemente Latorre Morales y para ESO "Nosotros y la guerra de Kosovo: un ejemplo de diversificación curricular" de autores varios.

En la sección *Opinión* se se puede leer un documento de José Contreras "**El profesorado y la república escolar**" como respuesta a Mariano Fernández Enguita. En este sentido el autor plantea que ante la complejidad de la crisis actual, denunciar ciertas prácticas y tópicos no es suficiente: es preciso también contextualizar y desentrañar los nudos de los problemas para que todos los docentes puedan aclarar el sentido de su profesión. Complementa este artículo la sección Tribuna con varias cartas en respuesta al artículo de Fernández Enguita.

La editorial aborda el tema del "25 aniversario" de la revista, una agenda de actualidad nacional e internacional para los especialistas en temáticas pedagógicas y las secciones de libros, mural y humor.



## CANDIDUS

Revista Educativa para el Debate y la Transformación.

CERINED, Avda. Díaz Moreno, Edif.  
OFICENTRO 108 Mezanina, Local MB,  
Valencia Edo. Carabobo – VENEZUELA.  
Telfax: 041-578347  
e-mail: cerined@cantv.net

**Candidus** es una publicación editada por la Asociación Civil, Centro de Recursos de Información Educativa: (CERINED). Se edita mensualmente y tiene como propósito fundamental servir a que las ideas, experiencias, teorías, prácticas, inquietudes, quejas y sugerencias, que surjan del quehacer cotidiano, tengan una tribuna para que esta información circule entre los docentes. Mediante el debate, la reflexión, la comunicación y la transformación, proponen lograr una mejor educación para todos los venezolanos.

En la sección "**Nuestras Escuelas**" se presenta la Unidad educativa "**La Zaragoza**", ejemplo del caserío Palo Verde, Sanare, estado Lara, donde se presenta la experiencia comunitaria de creación y sostenimiento de la escuela, y los resultados de un trabajo en conjunto.

En el apartado Enfoque CANDIDUS, se aborda el tema de "**La evaluación cualitativa**" con la presentación de varios artículos.

El especialista Richard Rodríguez, en su nota "**Nueva forma de evaluar en la Escuela Básica Venezolana**", afirma que este no es un cambio nominal o cosmético, sino que constituye un cam-

bio radical cuyas implicancias en la práctica pedagógica son muy concretas. Por ejemplo antes, el único evaluado era el alumno que aprende, ahora se evalúan los distintos actores que intervinieren en los procesos de enseñanza y aprendizaje: docentes, recursos utilizados, proyectos pedagógicos, directivos, personal de apoyo de la labor educativa, padres, situación de la escuela, características de los distritos, zonas educativas, entorno social y familiar de los alumnos, así como también el rendimiento estudiantil de acuerdo con las competencias establecidas en los proyectos pedagógicos de aula. Es una forma de entender a la acción educativa enmarcada en una visión de totalidad dentro de un momento histórico concreto.

Por otro lado, Carolina Urdaneta y Josefina Rodríguez presentan "**La Evaluación... del ser al saber**", donde realizan una fuerte crítica al nuevo sistema de evaluación implementado en Venezuela, indicando que si la intención es mejorar la calidad del proceso educativo, deben saber, que hay que atender primeramente las graves deficiencias que éste presenta pues, los principios, normas y técnicas de evaluación no producen ningún efecto positivo por si solos sobre el proceso de enseñanza y aprendizaje.

"**Evaluar es comprender: de la concepción técnica a la dimensión crítica**", otro ar-

tículo de la misma sección, escrito por Miguel Angel Santos Guerra, plantea que la evaluación condiciona todo el proceso de enseñanza aprendizaje. Por eso ve necesario mejorar la forma de entender la escuela. Ahora bien, la mejora no viene de un perfeccionamiento demedido sino de la transformación de su valor y de su uso.

Otro documento de la misma sección es **"El nuevo paradigma de la Evaluación Educativa"** de Elizabeth Alves, donde se aborda la evaluación de la enseñanza y del aprendizaje dentro de una nueva concepción pedagógica.

Se presenta también en este apartado el **"Regimen de Evaluación para la Primera y Segunda Etapa de la Educación Básica"**, a aplicarse en planteles públicos nacionales, estatales, municipales y privados de todo el país.

Rosa Acevedo presenta "Evaluación del Aprendizaje", y define a la evaluación del estudiante como la valoración que se hace a partir de una reconstrucción integral del acto de aprender. ...En tal sentido la evaluación es un acto de aprendizaje que permite la adquisición de conocimiento de la realidad estudiada y de nosotros mismos, el qué y el cómo aprendemos.

Otro artículo de la misma sección presenta a **"La Evaluación del Proyecto Pedagógico"**, escrito por María del Carmen Palau de Maté, quién propone encontrar en la práctica profesional del docente un proyecto en el cual, como en todo proyecto, la meta direcciona la acción, y sea esta direccionalidad la que le otorgue sentido a la tarea.

Finalmente, en el artículo **"El proyecto Pedagógico del Plantel (P.P.P) : ha-**

**cia dónde vamos y por qué?** Nelson Oyarzábal, realiza una evaluación de los P.P.P hasta el momento y los puntos que se debería enfatizar para su transformación.

En la sección entrevistas se presenta a José Guariguata, Presidente del Encuentro Nacional de Educadores el que expresa: "veo muchos zorros y camaleones vistiéndose de revolucionarios". Efectivamente, el entrevistado sostiene que no tiene sentido continuar realizando un evento de tal magnitud, mientras en el ámbito de cada escuela, municipio o región, los docentes no intercambien experiencias, propuestas, puntos de vista y ni aspiraciones.

En la sección "IDEAS" se presentan una serie de artículos: *"Avances y Aprendizajes en el contexto de la Educación Pública Venezolana"* por Yanet Cañas Salazar; *"Reflexiones Educativas en tiempo de tormenta"* por Orlando Albornoz; *"Crítica a la Academia de la Modernidad"* por Wayú de Falcón; *"El Libro de Texto ¡Un dolor de cabeza!"* por Laura Antillano; *"Los factores determinantes de la Identidad Cultural del Educador"* por Jesús Chucho García; *"La Formación del Docente como Investigador"* por Judy Gutiérrez; *"¿Revolución Educativa, Revolución Social o las dos?"* por Ender Rodríguez; *"La Innovación, una semilla para el cambio"* por Elisabel Rubiniano; *"Necesitamos un maestro dispuesto a transformar"* por Marisol Pradas; y *"El Arte hecho Juego"* por Jorge Pinto.

En la sección "Aportes", se presentan diferentes artículos tomados de otras publicaciones, en este caso de Cuadernos de Pedagogía: **"Bolero del Tiempo Escolar"** por Francisco Manuel Gago Rodríguez, donde se argumenta que no es tan importante posicionarse a favor de la jornada única o la jornada partida como repensar el concepto de tiempo escolar, ya que la jornada ideal no existe, y el artículo "Internet: Informarse y Comunicarse" de

Ana Oñorbe donde se explicita que las aplicaciones de las nuevas tecnologías en la educación son prácticamente infinitas. El artículo plantea las aplicaciones y los objetivos que debería tener el uso de la informática en la enseñanza en general y para las ciencias en particular, y qué formación necesita el profesorado para aplicar de manera didáctica las tecnologías de la información. Dentro de la misma sección se presenta "Hablar y escribir: Una condición necesaria para aprender ciencias" de Neus Sanmartí, Mercé Izquierdo y Pilar García, donde se plantea que el reto actual de la clase de ciencias no es tanto transmitir información como enseñar a utilizarla, a establecer relaciones entre informaciones aparentemente dispares y, muy especialmente comunicar nuestras ideas e interpretar las expresadas por los demás.

**"Consideraciones en torno al Currículum Regional en momentos de transformación educativa"**, es un informe presentado por Armando Daniel Rojas donde se expone que al considerar el desarrollo del Currículum Regional partimos de que

no está separado del Nacional y aún cuando no es complementario sino integrado, implica el abordaje desde una escala específica, ascendente y que permite la consideración de la nacional como la unidad que cubre la heterogeneidad con sus especificidades regionales.

Julio Cabero Almenara presenta la segunda parte de su escrito **"Nuevas Tecnologías, Comunicación y Educación"**, relacionado con las nuevas tecnologías. Sus reflexiones sobre las limitaciones e inconvenientes, que sin lugar a dudas tienen, es un punto de análisis y propone una síntesis integradora que nos ayude a curriculizar los medios.

En la sección "Travesía Matemática" se presenta el tema de la paradoja por Miguel Peña; en "Nuestras Raíces" documentos sobre los orígenes de grupos y/o costumbres de los antiguos habitantes de esta tierra. Como cierre de esta publicación hay una sección denominada "Aldea de lectores".



## A PARTIR DE NOSOTROS

Alem 636 - 2322 SUNCHALES  
Santa Fe - ARGENTINA.  
Tel. Fax (03493) 421999  
e-mail: candi@interclass.com.ar

La presente publicación cuenta con 8 años de trayectoria. Se edita semestralmente y sus materiales abordan propuestas, inquietudes y experiencias referidas a bebés, niños y jóvenes que presentan necesidades especiales.

Esta publicación es editada por el Centro de Actividades de Niños con Discapacidad (CANDi). Candi forma parte de la Red Nacional de Psicopedagogía del Hospital de Pediatría Prof. Juan Garrahan y está adherida a FEN-DIM (Federación Argentina de Entidades Pro Atención a Personas con Discapacidad).

La Editorial del N° 16 de Noviembre de 1999 aborda el tema de "Optimizar Recursos: Un reto social actual" donde se enfatiza que "Hoy nos toca ser protagonistas y no sólo espectadores, la acción nos llama a estar presentes para garantizar que cada espacio social sea un espacio de igualdad de oportunidades para todos, pero también para la reflexión, ese volver a pensar las prácticas y nunca olvidar que de nuestra apertura mental depende el brindar mejores oportunidades y evitar así mayores exclusiones sociales para muchos niños y jóvenes".

El artículo sobre "El Niño y la Televisión", plantea que la televisión está allí, trayendo permanentemente a través de la pantalla todo tipo de personajes que les hablan a los chicos e influyen en sus ideas. Sin embargo "la televisión no produce estragos" en la personalidad de un individuo si sabemos generar una actitud reflexiva y crítica hacia los medios y poner un "filtro" a lo que les llega de la pantalla.

En "Primeras instancias de integración: Los primeros años marcan la diferencia" se describe la forma de trabajo en el Departamento de Estimulación Temprana de la institución, formado por un equipo Interdisciplinario, presentando diferentes "ofertas", en función de tener presente qué es lo mejor para cada niño, qué momento es el oportuno, y que instancia es la más adecuada para ese niño en particular. Sólo evaluando lo mejor para cada uno, podremos apostar a la mejor integración de cada persona como ser único, dentro de una sociedad diversa.

En la sección de Invitados Especiales se presenta la Doctora María Eugenia Yadarola de Mathieu, Presidenta de la Fundación Síndrome de Down para su Apoyo e Integración (FUSDAI), con un artículo "Construyendo Caminos hacia la Inclusión Escolar: Un esfuerzo cooperativo entre equipos de apoyo", donde

plantea que necesitamos un gran cambio, pero ¿Por dónde empezar? El primer paso es la integración de niños y jóvenes con necesidades especiales en aulas comunes de las escuelas ordinarias, dándoles la oportunidad de aprender y desarrollarse junto a sus pares.

En las notas sobre: "la 6ta Cam-

paña del Socio Benefactor", o "Sobre la Familia, Formación Laboral y Trabajo", en "¿Qué es el Programa de Atención Individualizada?" se profundizan temáticas interesantes.

La sección de Noti Revista recoge una serie de eventos desarrollados y por desarrollarse destinados a especialistas en el tema.

---

# Noticias

Educación – CLARIN – Domingo 7 de marzo de 1999

## Verdades y mentiras de la participación

SILVIA DUSCHATZKY

Si hay un discurso que ha proliferado en la escuela desde la apertura demográfica es el de la participación: participación de los padres, de los alumnos, de los actores sociales interesados en el hecho educativo. Las retóricas prescriptivas y declamativas sobre las virtudes participativas encubren, muchas veces, los efectos y sentidos que producen los discursos participacionistas en la actualidad. ¿De qué formamos parte? ¿Cómo formamos parte? ¿De qué nos hacemos cargo?

La participación de los ciudadanos en la cosa pública no tiene los mismos sentidos en contextos sociales integrados que en un escenario de exclusión social y fragmentación progresiva. En tiempos donde abundan –hasta la saturación– terminologías operativas, fórmulas informacionales y convocatorias compulsivas a la capacitación, bajo la ilusión de reducir los riesgos de la incertidumbre, la pregunta por la participación es la pregunta por cómo hacer para no caerse del tren de los integrados o socialmente competitivos. Para los candidatos a recibir becas que compensen déficits educativos, la participación es la preocupación por reunir los requisitos para no quedar afuera de los restos de integración.

¿Cuándo la escuela invita a los padres a participar, a qué los está convocando? ¿A rellenar un formulario de acreditación de la pobreza que los haría merecedores de la compensación educativa? ¿A generar recursos materiales (comedor escolar, copa de leche, mantenimiento de la infraestructura) en una suerte de “cultura de la emergencia”? ¿A producir proyectos que se inscriban en las necesidades locales con la buena intención de generar soluciones in situ y formas más populares de gestión pero a riesgo de replegarse en las fronteras del barrio? ¿A hacerse cargo de la impotencia institucional? ¿A debatir sobre el sentido de la escolarización a partir de reponer colectivamente el conflicto de intereses, demandas y horizontes de posibilidades implicados en la educación?

La lista es interminable pero lo cierto es que la cuestión de la participación en la escuela difiere según contextos sociales e institucionales, presiones burocráticas y capacidad de demanda de los actores. La participación supone un derecho, no puede ser compulsivamente motorizada, ni asume formas homogéneas. Implica desde la escuela una primera capacidad de escucha de la palabra del otro, del otro como sujeto de demanda y no sólo de asistencia.

Si la participación supone que los derechos educativos pasen del plano declarativo al de la realización. Nadie es reconocido en

sus plenos derechos como sujeto social si se lo excluye de una esfera común de discusión y negociación, nadie es reconocido en sus plenos derechos si se lo condena a la pobreza de los recursos disponibles aún bajo formatos participativos, nadie es reconocido en sus derechos sociales si se le ofrece una educación simbólicamente empobrecida, nadie puede ejercer la ciudadanía si su capital cultural no es equivalente al de otros grupos, nadie es reconocido como actor político si se desconoce o violenta su subjetividad y demandas diferenciales.

Tal vez la cuestión de la participación en la escuela no escape a la pregunta por el sentido de la educación para todos, aprendiendo de la experiencia histórica que lo universal no necesariamente debe excluir las diferencias ni suponer homogeneización, pero aprendiendo también de la "civilización" que renunciar a la pretensión universalista de la educación no es otra cosa que desconocer los derechos al diálogo y la crítica sociocultural.

Educación – CLARIN – Domingo 7 de marzo de 1999

## *La presencia activa de los padres en el sistema educativo* Participar, una cuestión legal

El tema aparece en cuatro de los seis anteproyectos de la Ley de Educación presentados en la Legislatura de la Ciudad y en el que tiene en estudio la Secretaría del área.

La participación de los padres en la escuela está presente en **cuatro** de los seis anteproyectos de la Ley de Educación ya presentados en la Legislatura de la Ciudad y el que tiene en estudio la Secretaría de Educación. Consejos de escuela, participación en el gobierno de la educación a nivel jurisdiccional son algunos de los mecanismos propuestos.

La frepasista María Elena Nadeo es una de las que más pide en su iniciativa para los padres: Propone participación en el gobierno de la educación a nivel de cada escuela, del distrito y de las decisiones políticas adoptadas por el Ejecutivo.

La radical Gabriela González Gass establece que los padres pueden "exigir idoneidad de los docentes y agentes del sistema", tienen derecho a ser informados y reclamar en nombre de sus hijos. El proyecto de la cartera educativa porteña –aún no presentado– prevé la creación de **consejos** por escuela donde los padres puedan debatir el proyec-

to institucional junto a los maestros.

En la provincia de Buenos Aires el artículo 22 de la Ley de Educación, sancionada en 195, consagra derechos y obligaciones para los padres similares a los que fija la legislación nacional. Entre los artículos 50 y 101 se regula el funcionamiento de los Consejos Escolares por distrito, integrados por representantes de la comunidad que son electos en forma directa junto con los legisladores.

Pero no sólo en la Argentina se buscan soluciones para que los padres participen en la escuela. En los años 90 las distintas legislaciones y reformas educativas del mundo definen como una necesidad la presencia activa de los padres en los sistemas educativos. La autonomía de las escuelas y la injerencia de los padres en su gestión son dos temas claves en los debates actuales

España, por ejemplo, reguló en 1995 la participación de los padres en los centros escolares. Entre sus funciones está organizar actividades extracurriculares, decidir horarios, controlar gastos y mantener el ambiente cordial entre padres y docentes.

En Bélgica, Irlanda, Alemania, Austria, Suecia y Noruega existen órganos compuestos exclusivamente por padres que actúan como asesores de los ministros de Educación. Las asociaciones de padres en la mayoría de

los países de la Unión Europea organizan cursos de capacitación para las familias. Sirven para incentivar la participación de los padres en la educación de sus hijos pero, además, para que entiendan los cambios curriculares en marcha. En Dinamarca, Francia, Irlanda, Reino Unido y en los Países Bajos la formación de los padres es financiada por el Estado.

En Estados Unidos una encuesta realizada hace poco por el Departamento de Educación reveló que el 89 por ciento de los padres cree que colabora en el aprendizaje de los niños, pero el 72 por ciento dijo que desea participar más en las escuelas de sus hijos. Ese organismo edita mensualmente cartillas para las familias. Se refieren al primer día de clase, las tareas escolares y las expectativas familiares.

---



Educación – CLARIN – Domingo 7 de marzo de 1999

## Una apuesta a la participación

### Deberes y derechos de los padres en la escuela

Muchos padres dicen que los maestros no quieren sus iniciativas en el aula. Y los docentes se quejan de que los papás no se comprometen con la educación de sus hijos.

MONICA BELTRAN

La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, define a padres y maestros como parte de una misma "comunidad educativa" y detalla en ambos casos "deberes" y "obligaciones". Pero cuando mañana se abran las escuelas primarias y aparezcan las cuestiones cotidianas del aula, esas garantías no siempre estarán aseguradas. Ante el menor problema, se corre el riesgo de convertir a la escuela es un campo de batalla.

Según el capítulo II de la Ley, los padres tienen derecho a ser reconocidos como **agente natural y primario de la educación**, participar en las actividades escolares en forma individual o a través de las cooperadoras, elegir una escuela acorde con sus convicciones y **ser informados** en forma periódica sobre el aprendizaje de su hijo.

Pero, ¿dónde quedan esos derechos cuando la buena intención de un papá por hablar con la directora en la escuela se choca con una portera que le cierra la puerta porque no pidió antes una entrevista? "Me peleo mucho con los docentes. Nos convocan para servir la leche, pero no quieren iniciativas", dijo Mi-

guel Boggio, in papá que integra la cooperadora de la Escuela N°27 d Lomas de Zamora. Los maestros, en tanto, se quejan de que los padres **no se comprometen** con la educación de sus hijos. Dicen que cuando convocan a reuniones no van, pero esos encuentros generalmente ocurren mientras las mamás y los papás **trabajan**.

Hay excepciones: por ejemplo la Escuela N° 2 de distrito 14. Convocó a los padres para armar juntos un nuevo proyecto institucional. "Las ideas fuerza fueron la profesionalización docente, al democratización escolar y la participación de los padres", explica Mirta Reguera.

En esa escuela de Chacarita funcionan **asambleas de alumnos** por grado y una asamblea escolar, con padres y estudiantes que evalúan el funcionamiento de la escuela. "A los docentes nos sirve para reflexionar, corregir y encaminar el proyecto educativo", admitió Reguera.

La democratización de la escuela es clave para contar con la participación activa de los padres. "Hay pequeñas barreras que la escuela pone, como los horario rígidos", reconoció Alicia Knopoff, directora general de Educación de la Capital. "Al menos los directivos no

deben tener horarios para recibir a los papás", indicó.

En la Escuela N° 3 de Mataderos, por iniciativa de los maestros de 7º grado, las reuniones de padres se hacen los **viernes a la noche**. "No teníamos mucha convocatoria porque los papás trabajan mucho, entonces cambiamos el horario y el éxito fue total. Si los papás y los maestros nos conocemos y aliamos, influye en el aprendizaje porque el chico sabe que no nos puede ver-sear", dijo la maestra Teresa Batiato.

En la Escuela del Sol, que es privado, los directivos cuentan que les dedican el 50 por ciento del tiempo de trabajo a los padres. "Se trata de evitar la charla de pasillo. Si un papá pide una entrevista hoy, la tiene mañana y cada cambio es consultado previamente, vía encuesta, con las familias", detalló la vicedirectora Bettina Caron.

José Rodríguez es asesor pedagógico de la Cangallo Schule e integra la cooperadora de la escuela de su hijo Manuel. "Los problemas entre papás y maestros tienen que ver siempre con un desacuerdo acerca de los objetivos para la educación del chico. Puede ser que el padre se haya equivocado de escuela o que el maestro cambie las reglas de juego", dice.

La psicopedagoga Gabriela Dueñas aconseja a los padres que se tomen "todo el tiempo necesario" para elegir la escuela, pero luego le den "**un voto de confianza**". "La peor incoherencia para una criatura es que le hablen pestes de la escuela y después lo manden todo el día".

Para Rodríguez la pelea papás-educadores tiene algo de lucha por el poder y también contenidos autoritarios. "Los padres tienden a pensar, erróneamente, que cualquier cosa que suponga un esfuerzo para su hijo es autoritaria y los maestros no escuchan las necesidades de la familia. La escuela hace años dejó de pegarles a los chicos, tampoco los reta y les exige poco, pero su raíz permanece autoritaria".

Las cosas cambiaron. Hace 30 años los chicos iban a la misma escuela que sus padres. El colegio era un lugar confiable y respetado. El maestro, un ejemplo a seguir, su palabra no se discutía. Destacarse en la escuela era garantía de un futuro promisorio. Hoy el sistema educativo y los docentes están desvalorizados socialmente. Pero los chicos pasan muchas horas de sus vidas en las aulas, a veces más que sus casas.

"Padres y maestros desconfían unos de otros. Los papás creen saber cómo tiene que enseñar el docente y los maestros le echan toda la culpa a los padres de todo lo que pasa con su alumno. Todos en lugar de mejorar nuestra función opinamos sobre lo que hacen los otros", apuntó el psicólogo y asesor pedagógico Alberto Peragallo.

Esos "cortocircuitos" ocurren por igual en escuelas públicas y privadas. En las estatales los papás se quejan mucho y no saben bien a quién reclamarle. La mayoría desconoce que —si el director no lo atiende— puede ver al supervisor del distrito.

En las privadas los **reclamos** se parecen más a los que hace un cliente-padre preocupado por la educación de su hijo. "Ocurre que con dos o tres cuotas se paga el salario de un docente. La actitud del padre entonces es de exigencia. Deberíamos tomar conciencia

---

de que la educación no es un servicio, es un derecho y crea obligaciones", dijo el psicólogo Norberto Ianni.

Pero los derechos y obligaciones sólo tienen sentido cuando se ejercen. "No es sencillo cambiar las prácticas. Las leyes no cambian la realidad.

Sigue existiendo la idea: 'Papás, no se metan en la escuela'. La solución pasa por crear ámbitos de debate. En este fin de siglo sólo los procedimientos participativos se legitiman", opinó el abogado Bartolomé Frallicciardi, director de Coordinación Legal de la Secretaría de Educación porteña.



## Guía temática de artículos publicados

### Innovaciones Curriculares

- n° 5** Las Innovaciones Curriculares Provinciales como aporte a la Transformación de la Educación  
Inés Aguerro/B. Urralde/L. Walther. ARGENTINA.
- n° 12** La Adecuación Curricular: una herramienta entre el Programa y el Aula  
Elisa Lucarelli. ARGENTINA
- n° 13** La Investigación Participativa Aplicada a la Renovación Curricular  
María Teresa Sirvent. ARGENTINA
- n° 14** La Reformulación de la Escuela Pública de Jornada Completa: Proyecto y Concreciones  
Héctor Oscar Pastorino. ARGENTINA
- n° 18** La Reforma Educativa en el Aula  
Aida T. de Romero/María Ch. de García. PARAGUAY
- n° 23** La Reforma Educativa  
Amalia Amaya. BOLIVIA
- n° 24** Currículo en Proceso: una experiencia en la Ciudad de San Pablo-Brasil, en la Gestión de Paulo Freire (1989-1992)  
Ana María Saul. BRASIL



*República Argentina*  
*Ministerio de Educación*



*Organización*  
*de los Estados Americanos*