

## Diálogo con SERPAJ

### EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN URUGUAY\*

EL Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la OEA, realizó en 1999 una serie de comentarios sobre los diferentes artículos que componen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) con la finalidad de colaborar con los Estados partes para el cumplimiento de lo pactado.

En estas observaciones generales al PIDESC, el Comité -retomando las consideraciones realizadas por la Relatora especial de la ONU para el Derecho a la Educación-, destaca cuatro elementos a ser considerados a la hora de realizar un balance respecto al estado del Derecho a la Educación en cada uno de los Estados Parte, sin descartar las limitaciones que éstos pueden tener debido a sus “condiciones” socio-político-económico-culturales, pero tampoco excusándolos por éstas.

Uruguay, como firmante del PIDESC, está obligado a cumplir estos requisitos:

*a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.*

#### 1 – Disponibilidad

El Estado está obligado a ofrecer instituciones de enseñanza y programas en cantidad suficiente para cubrir la demanda, cumpliendo además con los requisitos necesarios para su funcionamiento (edificios, instalaciones sanitarias, agua potable, docentes bien remunerados, materiales didácticos, etc.).

El bajo nivel de inversión pública en educación –en el quinquenio 1995–2000, el Uruguay fue ubicado por la CEPAL en el puesto 14 de 18 países de la región-, tiene obviamente consecuencias negativas respecto al cumplimiento con la “disponibilidad”. En este sentido, el gasto estatal promedio entre 1999 y 2003 en educación fue de 3.2% del Producto Bruto Interno (PBI), y en términos de la participación en el gasto público, ésta fue del 2.52% en 2005, y se planea llevarlo al 3.03% en 2007; lo cual significa un incremento del 23.8% con respecto al presupuesto anterior (2000 – 2005)<sup>1</sup>.

El Estado uruguayo cuenta con tres fuentes de financiación de la educación pública: rentas generales, fondos de libre disponibilidad y endeudamiento externo, que consta de 3 programas, uno para cada una de las ramas en las que se divide la ANEP: MECAEP (Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria), MEMFOD (Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente) y PAOF (Programa de Fortalecimiento de las Artes, Artesanías y Oficios en Uruguay).

A su vez, desde el punto de vista de los salarios docentes, según el informe de UNESCO (2005), el salario inicial que percibe un maestro uruguayo equivale al 69% de lo que ganan en promedio sus pares de la región; si lo comparamos con las retribuciones que se obtienen en los países de desarrollo humano medio, representa el 45%; mientras que es un 24% de lo obtenido como salario en los países de desarrollo humano alto (categoría de países en la cual está ubicado el Uruguay según el PNUD). Con estas comparaciones, sobran los comentarios.

---

<sup>1</sup> Fuente: [www.anep.edu.uy/ANEP/presupuesto](http://www.anep.edu.uy/ANEP/presupuesto).

De todas maneras, según lo expuesto por la ANEP, debido al aumento presupuestal a llevarse a cabo durante este quinquenio, la mejora salarial –para docentes y nodocentes- en el transcurso de éste será del orden del 33.5%<sup>2</sup>.

## 2 – Accesibilidad

En lo relativo a la accesibilidad de la educación, el Estado está comprometido a crear y mantener instituciones y programas educativos accesibles a todos, eliminando cualquier tipo de discriminación. La accesibilidad contiene tres dimensiones con relativa relación entre sí, según lo expuesto en las Observaciones Generales al PIDESC.

En términos generales, la tasa de matriculación para primaria, secundaria y técnica ha ido en aumento; no ha sido acompañado por un incremento equivalente de la inversión pública en educación, lo que ha ido en detrimento de la calidad de ésta.

En cuanto a la cobertura, la ANEP *“...atiende al día de hoy a 740.361 estudiantes en 2731 establecimientos de educación inicial, primaria, secundaria, técnica y formación docente, constituyendo así la principal expresión institucional del Estado, con 51.192 funcionarios”*<sup>3</sup>.

La tasa neta de asistencia a la educación inicial (niños y niñas de entre 4 y 5 años) era en 2002 del 79.4%; a nivel de educación primaria, el porcentaje asciende al 94.7%, mientras que en la educación media (secundaria y técnica) para jóvenes entre 12 y 17 años era del 75.5% para ese mismo año. Estas cifras evidencian un incumplimiento por parte del Estado en su obligación de garantizar el acceso a la educación para todos y todas.

En este sentido, el Ministerio de Educación y Cultura en su informe *“Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo”*, elaborado en diciembre de 2005, observa que *“... se ha constatado que el 40.5% de los individuos de 25 años y más tienen como nivel educativo máximo los seis años completos de primaria y entre ellos, 1 de cada 10 no la completaron. Además el nivel educativo más alto de un 25% de toda la población lo constituye el haber alcanzado el ciclo básico de secundaria”*, que es además el nivel exigido legalmente.

### 2.a.- No discriminación:

Según la ANEP, más allá de sus intenciones de pensar la educación nacional en términos de derechos, se constata una tendencia al distanciamiento entre los logros educativos alcanzados en los diferentes estratos socioeconómicos.

Mientras las tasas de repetición entre 1º y 6º año de primaria es de un 4% en escuelas estatales de contexto socioeconómico “muy favorable”, en el caso de escuelas públicas ubicadas en zonas de contexto “muy desfavorable”, el porcentaje asciende al 10.7%. Esto indica que el Estado enfrenta problemas para garantizar la eliminación de la discriminación (en este caso de tipo socio-económico-cultural) dentro del sistema educativo nacional.

Como búsqueda de solución a este desfasaje, la ANEP, junto con el Ministerio de Desarrollo Social (en el marco del Plan Nacional de Emergencia Social) y UNICEF, han establecido un acuerdo tendiente a apoyar a las escuelas y liceos ubicados en “zonas de contexto crítico”, *“tanto en infraestructura, dotación de materiales de apoyo; ampliación y reforzamiento de la cobertura alimentaria; apoyo a actividades extra escolares y extra liceales de carácter recreativo, cultural, deportivo. Se realizarán programas que articulen la participación con la familia y que fortalezcan vínculos con la comunidad”*<sup>4</sup>.

Dentro de esta perspectiva también se encuentra la creación de cargos para “maestros comunitarios”. Este proyecto, apunta a la “recuperación” de alumnos/as considerados/as en situación crítica de rezago escolar, involucrando en el trabajo a las familias.

Según el informe realizado por las autoridades de la ANEP, para el caso de Educación Primaria, este Programa de Maestros Comunitarios, *“al comenzar el proyecto seis de cada diez niños participantes (63%) habían repetido algún curso. Esa tendencia se revirtió en apenas cinco meses, lográndose que casi dos tercios (74.4%) obtuvieran la promoción, mientras que un 25.6% repitió”*<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> “ANEP hoy, tarea de todos”, Bolefín de la Administración Nacional de Educación Pública, Año II, N° 7, junio de 2006, págs. 6 y 7.

<sup>3</sup> Ver: Políticas públicas de la ANEP (Administración Nacional de la Educación Pública) en el actual gobierno. Página web: <http://www.anep.edu.uy/ANEP/presupuesto/motivos.htm>.

<sup>4</sup> Tomado de *“Políticas sociales del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). Plan de Emergencia Social”*. Página web: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

<sup>5</sup> “ANEP hoy, tarea de todos”, Bolefín de la Administración Nacional de Educación Pública, Año II, N° 9, mayo de 2006, pág. 4.

Desde una perspectiva de género, según la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, la tasa de analfabetismo en el total del país era de un 2% para las mujeres y un 2,7% para los hombres.

Siendo la diferencia aún mayor si tenemos en cuenta estos porcentajes en función de género y de área geográfica: el índice de analfabetismo femenino en el medio urbano es de 2.5% y en el área rural de 4.1%; mientras que los porcentajes masculinos son superiores, en el medio urbano la tasa es de 3.1%, y en el área rural asciende al 7.7%.

En el marco del Debate Educativo que se está llevando a cabo en el país, la educación de adultos es considerada como un tema estratégico, y es analizada desde una perspectiva particular en lo referente a sus características, teniendo en cuenta las dimensiones de alfabetización, capacitación y socialización. Se la concibe además como un interés nacional prioritario, ya que se apunta a un Uruguay productivo, innovador, democrático e integrado.

#### **2.b.- *Accesibilidad material:***

Como mencionamos, las diferencias en los porcentajes de analfabetos y analfabetas a nivel nacional es mayor en el medio rural que en el urbano, aunque el Uruguay es un país con una fuerte tendencia a la concentración urbana de su población, que reúne en Montevideo el 42% del total de la población nacional.

Desde el punto de vista de la cobertura educativa, los departamentos de Montevideo, Rocha, Flores, Tacuarembó y Lavalleja, tienen según el PNUD<sup>6</sup> una mayor tasa bruta, pero también son los de mayor población a nivel nacional.

#### **2.c.- *Accesibilidad económica:***

En nuestro país la educación estatal es gratuita en todos sus niveles, siendo además obligatoria y universalizada a partir de los 4 años y hasta el tercer año de la educación secundaria. Sin embargo las propias autoridades de la ANEP sostienen que los niveles de cobertura aún no llegan a colmar las necesidades existentes, y es una de las metas estratégicas a cumplir por la Administración en este quinquenio.

### **3 – Aceptabilidad**

Según las observaciones del Comité de DESC, el Estado está obligado a brindar una educación pertinente y de calidad de forma y de fondo. Hasta el momento no hemos podido encontrar información que analice a fondo el tema de la calidad educativa. Quizás sea bueno que se piensen e instrumenten indicadores desde los cuales leer la educación en términos cualitativos, además de los indicadores cuantitativos que acostumbramos manejar.

En este año 2006, Uruguay está llevando a cabo un Debate Nacional sobre Educación, el cual está pensado para el fomento de la participación más amplia posible, no sólo de las autoridades nacionales en educación y de aquellos directamente involucradas en la educación, sino de la sociedad toda.

La finalidad de dicho debate es elaborar propuestas concretas a elevar a nivel parlamentario y que cumplan la función de insumos para la redacción de la Ley de Educación<sup>7</sup>, a aprobarse este año en el Parlamento. Para esto se ha convocado a la realización de mesas y asambleas de debate abiertas en todo el territorio nacional.

Como se observa, la educación nacional está siendo analizada y repensada desde el gobierno, además con un claro perfil en términos de derecho. Sin embargo, aun hoy conviven en la educación secundaria 4 planes de estudio distintos (2 de los cuales surgidos a raíz de las reformas educativas iniciadas en el año 1996, y que responden a lineamientos del BID), así como dos sistemas distintos de formación de docentes. Según manifestaron las autoridades de la ANEP a partir de 2007, comenzará la implementación de programas únicos para los diferentes niveles de secundaria, aunque los mismos aún no han sido elaborados. Además comenzaría a implementarse el primer Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.

### **4 – Adaptabilidad**

Según las observaciones del Comité de DESC, la educación debe tener la flexibilidad necesaria de modo de adaptarse a las necesidades sociales y de la comunidad.

---

<sup>6</sup> Desarrollo Humano en Uruguay 2005. PNUD – Oficina Uruguay

<sup>7</sup> La Ley de Educación vigente es una Ley de Emergencia elaborada en 1985, una vez que el país retornó a la vida democrática luego de 12 años de gobierno dictatorial.

En este sentido, el sistema educativo uruguayo, contiene, en lo relativo a la educación en el medio rural, tres años de educación con docentes de secundaria que trabajan con los jóvenes en las escuelas, en una suerte de suplantación del ciclo básico de enseñanza media. Esto como forma de atender una población sustancialmente distinta de la urbana en lo relativo a sus necesidades educativas.

Más allá de este ejemplo, aún no se ha estructurado un sistema de enseñanza que abarque realmente las distintas variantes y propuestas educativas que contemplen a la población en general. Por ejemplo, la cobertura e implementación de la educación para adultos no cuenta con un plan de tipo nacional.

En el marco del trabajo del Ministerio de Educación y Cultura desde inicios de marzo de 2005, se *“definió la ‘educación para todos, durante toda la vida, en todo el territorio nacional’, como política educativa nacional. A la vez, se creó el Área de Educación No Formal (...) Dicho acto administrativo se sustentó en una concepción de educación permanente y en el entendido de que ‘la educación, es mucho más que la escolarización’, con una concepción de educación en sentido amplio y profundo.”*<sup>8</sup>

El concepto de “educación para todos durante toda la vida” es retomado en los lineamientos que enmarcan el Debate Educativo a nivel nacional, así como la intención de coordinar las esferas de trabajo de las educaciones formal y no formal.

En términos generales, en cuanto a cobertura, equidad, calidad, etc., el sistema educativo del país no se encuentra aún en los niveles de otros con quienes comparte un Índice de Desarrollo Humano alto. Más bien que se encuentra lejos de ello como lo han admitido las propias autoridades responsables.

No obstante, existe una voluntad política por parte de las autoridades competentes de revertir esta realidad, así como también se tiene la intención de continuar con la coordinación con otras políticas sociales (la más importante de las cuales es la relativa al trabajo llevado a cabo desde el Ministerio de Desarrollo Social).

La ANEP se ha planteado como metas para este quinquenio: la universalización de la educación inicial desde los 4 años y el egreso de la primaria, aumentar la retención y el egreso de la educación media, mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles, reincorporar la educación no formal de jóvenes y adultos al sistema educativo, transformar la gestión general del sistema y de los centros educativos.

Es en este sentido que se entiende la convocatoria a un Debate Nacional sobre educación.

---

<sup>8</sup> Informe “Desafíos de la educación uruguayo”. Interrogantes para el Debate Educativo. MEC/Educación – diciembre de 2005.

\* Por Daniela López del Equipo de Educación y Derechos Humanos del Servicio Paz y Justicia-Uruguay.