

**2005-2020**

**Una nueva educación  
se abrió paso.**

**Avances y desafíos.**

**Montevideo, agosto de 2020.**



# Introducción

El presente documento fue elaborado por un grupo de compañeros y compañeras que compartimos tareas de responsabilidad en los últimos años en el campo educativo.

Pretendemos aportar al debate de ideas con información. Destacamos los logros y avances de la educación tras quince años de gobierno frenteamplista para que la sociedad uruguaya dimensione los aportes realizados a la educación pública construida en más de 150 años de historia.

Sin embargo, no dejamos de reconocer que la tarea por la educación de calidad para todas las personas a lo largo de toda la vida tiene mucho camino por recorrer para lograr plenamente los objetivos que nos planteamos.

En estos quince años se amplió la cobertura de la educación en todas las edades, niveles y modalidades, se han diversificado y se han extendido las ofertas y propuestas a todo el país.

Se ha mejorado la infraestructura de la educación como hacía muchos años que no ocurría y se generalizó el acceso a las tecnologías de la información y comunicación a todo nivel. Se han combinado políticas universales con políticas focalizadas para ofrecer más oportunidades a quienes menos las han tenido por su origen social, étnico, territorial, de género o por sus discapacidades. Se ha profundizado la integralidad de la educación y se han impulsado transformaciones curriculares que permitieran mejorar los aprendizajes.

Se avanzó en la articulación de las políticas educativas con las políticas sociales, que favorecieron las condiciones de educabilidad, como el incremento de las asignaciones familiares, la extensión del boleto gratuito, los apoyos al transporte estudiantil, el fortalecimiento de la alimentación escolar, el sistema de becas, la salud bucal y visual, así como la coordinación con el Sistema Nacional de Cuidados.

Se han multiplicado las oportunidades para acceder a niveles educativos reservados antes para unos pocos, como la educación en la primera infancia y la educación terciaria.

Se dignificó la labor de la docencia y de los trabajadores de la educación en general con incrementos salariales, mejoras en las condiciones de trabajo, transformaciones en las carreras de grado para darles un nivel universitario y se ofrecieron nuevas oportunidades para la formación permanente y la oferta de estudios de posgrado largamente reclamadas por los colectivos docentes.

Se abrieron canales de participación inéditos en la educación uruguaya y se ofreció información y datos que permitieron que el debate trascendiera las fronteras de las instituciones, transformando la educación en un tema de debate público nacional.

Todo lo anterior estuvo sustentado en la definición política de los tres gobiernos del Frente Amplio que jerarquizaron la educación en cada presupuesto nacional y en cada Rendición de Cuentas, volcando la mayor cantidad de recursos de la historia nacional.

Nada de lo anterior puede ser obviado a la hora de hacer un estudio comparativo de la educación en los últimos quince años.

Tampoco pueden ser desconocidos los retrasos y dificultades que persisten en el sistema educativo como la calidad de los aprendizajes y especialmente la distribución democrática de los conocimientos. Tampoco los bajos niveles de egreso de educación, especialmente en media superior, que, aún incrementándose en estos años, están por debajo de las posibilidades y necesidades del país.

Sobre estos aspectos también señalamos en el documento algunos desafíos para discutir y elaborar propuestas para los próximos años de modo que estén presentes en el debate público y permitan construir una propuesta programática para lograr una sociedad más democrática y participativa, más justa, equitativa y con un papel del Estado que garantice el acceso al derecho a la educación.

Este aporte pretende sumarse a otros que se elaboren desde el Frente Amplio, la academia y las organizaciones sociales que comparten estos mismos objetivos. De forma tal que se pueda conformar un amplio movimiento en defensa de los avances de la educación pública de los últimos años y que promueva elaboración de nuevas propuestas que mejoren lo realizado.

El documento está presentado en dos partes. Una primera abreviada donde se definen los principales aspectos que se desarrollan con más profundidad en la segunda parte.

Montevideo, agosto de 2020.

Rosita Inés Angelo

Miguel Brechner

Irupé Buzzetti

María Dibarbouré

Héctor Florit

Luis Garibaldi

Javier Landoni

Margarita Luaces

Ana María Lopater

Laura Motta

Edith Moraes

Wilson Netto

Ana María Olivera

Nilsa Pérez

Miguel Venturiello

# **Parte I**

## **Versión resumida**



## **1. Quince años de expansión y diversificación educativa**

En quince años de gobierno del Frente Amplio la oferta educativa se amplió en edades y se diversificó en oportunidades. Con el propósito de avanzar en garantizar el derecho a la educación a lo largo de toda la vida, se generaron condiciones para que más personas accedan a la educación, principalmente en los tramos obligatorios que se ampliaron desde los cuatro años de edad hasta la educación media superior.

Todos los datos muestran un incremento de matrícula y cobertura educativa en Uruguay entre 2005 y 2019. Más de un millón de personas estudian en el país participando en los diferentes niveles y modalidades educativas. Al mismo tiempo, la universalización de educación se completó desde los cuatro años de edad hasta la educación media básica y los 15 años de edad.

El incremento de la oferta de centros de primera infancia de INAU y del CEIP llevó a los máximos niveles históricos la expansión de la educación de menores de cuatro años. Así es que tres de cada cuatro niños de 3 años tienen atención educativa.

En este período se puso un especial énfasis en la extensión del tiempo pedagógico. En educación primaria se multiplicaron por casi tres veces la cantidad de establecimientos que ofrecen tiempo pedagógico superior a siete horas cubriendo más de la quinta parte de la población escolar.

Esta política se continuó en los últimos años en educación media que ya cuenta con 43 liceos de tiempo completo o extendido.

Por otra parte, se incorporó a nuevos estudiantes y se reformularon las propuestas de formación profesional del CETP para darle a todos los jóvenes continuidad educativa combinando la formación profesional con la formación general, multiplicando por 2,6 veces su matrícula de educación media básica en relación con 2005.

Todas estas políticas educativas han facilitado la inclusión o retención de un mayor porcentaje de jóvenes pertenecientes a los sectores de la población de menores ingresos. Esto ha supuesto una reducción importante de las desigualdades en términos de escolarización.

Aunque aún es insuficiente, la culminación de los ciclos de educación media han mejorado en estos años, en más de doce puntos porcentuales en media básica y en más de ocho puntos en educación media superior.

La educación tecnológica ha tenido un fuerte impulso en este período, promoviendo la continuidad educativa en todas las propuestas del CETP con un crecimiento del 60% en su matrícula.

Al panorama de la educación formal se agrega una oferta educativa para personas jóvenes y adultas que al menos abarcó a 123.281 personas en 2018.

En estos quince años la educación terciaria tuvo un incremento superior al 36 %. Crecimiento que se produjo en la oferta universitaria pública, la oferta terciaria en el CETP-UTU, la de las universidades privadas y la formación en educación del CFE.

Esta expansión ha tenido un impacto especialmente importante en el interior del país, respondiendo a una necesidad y un reclamo de muchos años. Entre 2010 a 2018 tanto el ingreso como los egresos de ofertas universitarias en el interior se duplicaron.

A la expansión de la Universidad de la República, las ofertas terciarias del CETP-UTU y el CFE se sumó la creación de la Universidad Tecnológica (UTECH).

## **2. Políticas y líneas de acción que favorecieron la inclusión**

Para lograr la expansión de la matrícula y el acceso al ejercicio al derecho a la educación para todas las personas a lo largo de toda la vida requirió atender las inequidades que se generan en el punto de partida producto de condiciones socioeconómicas, de discapacidad, género, étnicas o territoriales.

Para ello, en los gobiernos del Frente Amplio se ofrecieron apoyos para que las familias y los estudiantes pudieran concurrir y ejercer su derecho a la educación. De esta forma se fortaleció la alimentación escolar, se otorgó boleto gratuito para todos los estudiantes hasta educación media superior, se incrementó la Asignación Familiar para las familias que tienen hijos en educación media y se desarrolló una política de becas estudiantiles.

Por otra parte, la Ley General de Educación (LGE) 18.437 en diciembre de 2008 proporcionó una normativa avanzada que establece el derecho a la educación como bien público y social y estableció un marco conceptual para la inclusión de todas las personas a la educación con la correspondiente obligación del Estado de desarrollar las políticas y los dispositivos para hacerlo posible.

Profundizar la extensión del tiempo pedagógico y mejorar las condiciones de accesibilidad de niños y jóvenes implicó un esfuerzo muy grande en materia de infraestructura.

De esta manera, entre 2005 y 2019 se realizaron 839 obras nuevas y ampliaciones para atender esta demanda. Se crearon 231 nuevas escuelas, 49 liceos, 48 centros del CETP-UTU, 1 centro del CFE y quedaron iniciadas y financiadas 101 obras nuevas para el próximo período.

La generación de estos nuevos centros educativos y miles de nuevos grupos en distintos puntos del país favoreció el acceso a la educación en todo el territorio del país.

En los últimos quince años se ha impulsado una política de becas para favorecer el acceso a la educación media y a la educación terciaria a través de diversos instrumentos. En su totalidad estas becas se multiplicaron por siete entre 2005 y 2019.

Para mejorar la inclusión se redujo el tamaño de los grupos en todos los niveles educativos. En primer año de escuela el promedio de niños y niñas por clase pasó de 25.8 en 2004 a 22.2 en 2019 y en 6º de 27.3 a 22.1. Por otra parte, las escuelas de los quintiles más bajos presentan aún un menor valor del promedio de alumnos por grupo.

En este período se redujo radicalmente la cantidad de grupos con más de 30 alumnos reduciéndose de 3.800 (un 37% del total de grupos) a los 390 en 2019 (4%).

También se redujo el tamaño medio de las escuelas urbanas. Así fue que entre 2004 y 2019 el número de escuelas con 500 alumnos o más se redujo de 195 a 86.

En el caso de los liceos de ciclo básico se ha producido un proceso similar, aprovechando la creación de 49 liceos y el “bono demográfico” que ha llegado a educación media. Así es que mientras en 2008 el grupo promedio de ciclo básico era de 31.1 alumnos en 2019 ese número bajó a 25.8.

En 2015 se resolvió diseñar e implementar el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE) para posibilitar el seguimiento del desempeño educativo de los estudiantes, la detección temprana de situaciones de vulnerabilidad educativa y la intervención tanto durante el año escolar como en la trayectoria educativa de largo plazo.

El Sistema creado tiene por finalidad proteger y acompañar la educación obligatoria, considerando tal acompañamiento como un proceso sistemático y planificado que implica contar con estrategias, herramientas y dispositivos especiales. De esta forma se generaron sistemas informáticos de seguimiento, alerta y protección, se conformaron equipos educativos en cada centro de enseñanza y se evaluaron los procesos desarrollados.

La política de protección de trayectorias educativas se sustentó en prácticas que se llevan adelante desde los centros educativos, generando intervenciones oportunas para que el derecho a la educación se efectivice.

Entre 2006 y 2008 se modificaron todos los planes de estudio de ANEP con participación activa de las ATD de cada nivel educativo, unificando la variedad de planes preexistentes. Más adelante, en 2017, dando un salto cualitativo clave se aprueba el Marco Curricular de Referencia Nacional (MCRN).

La construcción del MCRN proporciona un paraguas conceptual en relación a los aprendizajes esperados en cada nivel con vistas a contribuir al perfil final de egreso de la educación media superior en sus distintas modalidades. Se pone el acento en las competencias transversales que forman para la vida, la ciudadanía y la capacidad de seguir aprendiendo. Se han establecido también niveles de logro esperados en cada nivel educativo y respectivos niveles intermedios.

La presencia del Plan CEIBAL con su disponibilidad tecnológica ha permitido favorecer la promoción del trabajo en base a proyectos, dotando de mayor sentido y contextualización los procesos de enseñanza y aprendizaje. En el marco de un acuerdo entre ANEP y CEIBAL en impulsar la Red Global de Aprendizajes que comprende centros educativos de todos los Consejos, formando una red a nivel nacional, que es también parte de una red más amplia, a nivel internacional. Teniendo como marco conceptual al aprendizaje profundo se procura que los centros educativos se constituyan en comunidades educativas que trabajando en equipo procuren el desarrollo de las competencias transversales y la generación de un clima educativo que favorezca la inclusión.

Se generalizó la enseñanza de lenguas extranjeras y la universalización del inglés certificado desde 4º año de escuela hasta la culminación de la educación formal obligatoria.

Los distintos formatos educativos en los niveles de educación media básica y superior también han permitido una mejora en cobertura y resultados. La extensión del tiempo escolar tanto en primaria

como en media favoreció la inclusión educativa y han permitido el incremento en la cobertura, permanencia y resultados en sectores muy vulnerables de la población.

Por otra parte, se han tomado medidas para atender prioritariamente a las escuelas que atienden alumnos provenientes de los quintiles más bajos. Para ello se crearon 258 Escuelas y Jardines APRENDER, el Programa Maestros Comunitarios que en 2019 contó con 546 maestros en 318 escuelas.

Por otra parte el CEIP creó la Red de Escuelas y Jardines inclusivos Mandela con el objetivo de generar avances en la educación inclusiva. Estas escuelas se proponen como instituciones modélicas para alentar a otras escuelas y jardines a implementar proyectos de educación inclusiva y mejorar los apoyos disponibles, entre otros objetivos.

Esta Red implicó la resignificación de las Escuelas Especiales y la complementariedad con otras estrategias como ser las de Maestros de Apoyo, Maestros de Apoyo Itinerante, los centros de recursos y los centros integrados. Éstos son locales compartidos con algunas áreas diferenciadas de escuelas comunes o de Arte con Escuelas Especiales. Es una estrategia donde la proximidad física ayuda a construir la “proximidad”, es decir la empatía y la solidaridad hacia el cercano.

También se atendió a los egresados de Escuelas Especiales con multidiscapacidad y dependencia severa en centros de continuidad educativa evitando su confinamiento en los ámbitos domésticos o de la salud. En convenio con el MEC, INEFOP y CODICEN se generó una oferta específica para esos jóvenes.

A nivel del Consejo de Educación Secundaria se desarrollaron diversos Programas de Exploración Pedagógica a través de convenios interinstitucionales como el Programa Áreas Pedagógicas, el convenio con el MEC, para la atención de jóvenes que participan en los CECAP, el Programa Aulas Comunitarias, el Programa de Culminación de Estudios Secundarios (PROCES) orientado a adultos trabajadores que quieran culminar la Educación Media y el Programa Uruguay Estudia en articulación con el MEC para la culminación de ciclos educativos entre otros objetivos.

Por otra parte, el CES desarrolló una política para atender la discapacidad, creando el Centro de Recursos para estudiantes ciegos y con baja visión, coordinando con el CEIP y la educación privada para el ingreso de estudiantes con discapacidad visual a educación media y creó el Centro de Recursos para estudiantes sordos (CERESO). A su vez creó 8 Liceos MANDELA que le dan continuidad a la Red de Escuelas Mandela del CEIP.

En la misma perspectiva, en 2014 el CES reorganiza el Departamento Integral del Estudiante (DIE) con el fin de acompañar la construcción de nuevas formas de sostener el aprendizaje a los estudiantes más frágiles del sistema, constituyendo equipos educativos en 290 liceos del país, y avanzando en el desarrollo de las Adecuaciones Curriculares (AC) como instrumento pedagógico.

Para acompañar los aprendizajes, se crearon las figuras de tutores en 202 liceos y centros del CETP-UTU. A las horas de tutorías se sumaron a los equipos de los liceos Profesores Orientadores en Informática y Tecnologías Educativas, Profesores Orientadores Bibliotecológicos, Profesores Orientadores Pedagógicos, Referentes de Educación Sexual, los Profesores Articuladores

Departamentales en algunas asignaturas, así como Licenciados en Trabajo Social, Psicólogos y Educadores Sociales.

Dentro de los resultados en este nivel educativo es necesario destacar que hubo mejoras en el ingreso y en los egresos que se concentraron especialmente en los quintiles más bajos de la población. Así fue que la mejora en el egreso del quintil más bajo fue casi doce puntos superior a los del quintil más alto en educación media básica y de más de seis puntos en educación media superior.

En el CETP-UTU en 2007 se aprobó, ejecutó y luego se extendió el Programa de Formación Profesional Básica (FPB) dirigido a jóvenes que no culminaron la educación media básica combinando la formación profesional con la educación general, permitiendo su acreditación y por tanto la continuidad educativa. También se crearon 6 Centros Educativos Comunitarios (CEC) y 24 Centros Educativos Asociados (CEA) próximos a escuelas públicas.

Por otra parte, en febrero de 2020 se realizó por primera vez en la historia de la educación nacional la acreditación del Ciclo Básico para personas mayores de 21 años, *Acredita CB*, en aplicación del Art. 39 de la Ley General de Educación de los cuales aprobó el 69%.

En la formación en educación también se desarrollaron políticas de inclusión para facilitar el acceso de jóvenes provenientes de familias cuyos padres no tienen educación terciaria que en 2017 constituía el 75% de los estudiantes del CFE.

Para ello se desarrolló una política de becas, se contribuyó al proceso de transformación educativa en la formación inicial y continua de los educadores, en la protección de sus trayectorias educativas, así como la creación de nuevas figuras como la de los Docentes Orientadores Educativos.

En la formación inicial y continua de los educadores en los últimos años se propuso contribuir a constituir un perfil profesional más inclusivo desarrollándose nuevas propuestas curriculares.

El incremento de estudiantes que tienen trayectorias educativas más largas se vio reflejado en la matrícula de la UdelaR provenientes de familias sin antecedentes en la educación terciaria que en 2019 se calculaba en un 50%. Para atender esta diversidad y favorecer el tránsito y egreso en educación universitaria, UdelaR ha desarrollado diversas estrategias desde cada uno de los servicios y creó a nivel central el Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA).

### **3. Una educación del siglo XXI: Educación integral y de calidad**

En estos quince años, se amplió la cobertura, se diversificaron las propuestas y se incluyó a nuevos estudiantes, generando condiciones para que más personas accedan a la educación en calidad.

UNESCO establece que una educación de calidad desde una perspectiva de los derechos humanos. Este concepto es multidimensional y se asocia a las condiciones históricas, pero también a las necesidades, intereses y convicciones de diferentes grupos y personas.

Para el abordaje de la calidad, en estos quince años se tomó como unidad al sistema educativo en su totalidad y complejidad.

En estos años se profundizó una política de evaluación de la educación. La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) tuvo entre sus principales cometidos evaluar la calidad de la educación de los niveles inicial, primario y medio y aportar información que contribuya a garantizar el derecho a una educación de calidad. En estos años INEEEd presentó tres informes sobre el Estado de la Educación en el Uruguay, aplicó en dos oportunidades la Evaluación Nacional de Logros Educativos y creó el portal Mirador Educativo, entre otros productos.<sup>1</sup>

A partir de su creación, la educación uruguaya cuenta con una institución que ofrece información elaborada con criterios técnicos y de mirada externa al sistema educativo. La divulgación de los resultados no estuvo exenta de debates y de usos sesgados, pero ha contribuido a incorporar la evaluación como un factor imprescindible para la elaboración de políticas educativas.

Por otra parte, a través del Departamento de Evaluación de los Aprendizajes (DEA) de la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE), ANEP realiza la Evaluación Nacional de Aprendizajes (ENA) que se aplica en 6º año en Lectura, Matemática y, desde 2009, en Ciencias Naturales. Además, el DEA lleva adelante evaluaciones de índole formativa, a través del Sistema de Evaluación de Aprendizajes (SEA), con el objetivo de brindar información a los docentes que permita retroalimentar sus prácticas y así mejorar la calidad de los aprendizajes. Se aplica anualmente desde 3º de Primaria a 3º de Ciclo Básico, en Lectura, Matemática y Ciencias Naturales.<sup>2</sup>

En lo que se refiere a las evaluaciones internacionales Uruguay participa, a través de la ANEP, en los estudios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y en la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los estudios del LLECE evalúan a los estudiantes en 3º y 6º grado escolar en Matemática, Lectura y Escritura y a los que cursan 6º grado, también en Ciencias Naturales. Uruguay participó en el segundo y tercer estudio implementado por el LLECE.

En educación media se participa en PISA de la OCDE aplicada a jóvenes de 15 años que están escolarizados en algún grado post primario. Esta evaluación propone pruebas en Lectura, Matemática, Ciencias Naturales y Resolución de Problemas. En estos quince años Uruguay participó de cinco ediciones de PISA.

Al mismo tiempo, desde 2013 la Universidad de Cambridge certifica los aprendizajes de Inglés de los estudiantes y docentes de todos los niveles de la ANEP. A partir de 2018 se aplican también los diplomas de francés como lengua extranjera expedidos por el Ministerio de Educación Nacional de Francia.

Si como señalamos más arriba, la calidad educativa es un concepto multidimensional, evaluar su evolución también lo es. De esta forma, ya hemos brindado datos sobre el incremento de la

---

<sup>1</sup> <https://www.ineed.edu.uy/>

<sup>2</sup> <http://www.anep.edu.uy>

accesibilidad a la educación que se produjo en estos años, así como de la continuidad educativa en diversas edades.

En este apartado ofrecemos dos indicadores importantes para los resultados educativos. Según el Informe de resultados de la última edición de PISA en 2018, el desempeño de Uruguay en PISA 2018, *“en las tres áreas evaluadas estuvo cerca de los niveles observados desde su primera participación en 2003 (o 2006 para Ciencias). El desempeño más bajo en las tres áreas se observó en 2012, después de lo cual el rendimiento volvió a los niveles anteriores. Se observó un pico en el desempeño de Lectura y Ciencias en 2015. Sin embargo, esta descripción oculta cambios en la distribución del desempeño a lo largo del tiempo. En las tres áreas, los resultados de los estudiantes de menor desempeño mejoraron desde la primera participación de Uruguay en PISA, mientras que entre los de altos desempeños descendió o no tuvo cambios significativos, Esta tendencia tuvo como resultado una reducción de la brecha entre los estudiantes de más alto y más bajo desempeño en este período.”*

Y a continuación este mismo informe agrega que *“Uruguay incrementó la cobertura educativa de sus adolescentes de 15 años desde 2003. En 2018, PISA cubrió el 78% de la población en comparación con el 63% en 2003 y 2009. El aumento de la matrícula implica la inclusión de estudiantes más vulnerables académicamente; por lo tanto, mantener los rendimientos promedio en un mismo nivel, mientras se aumentó la cobertura, es siempre una señal de mejora en el sistema educativo.”*<sup>3</sup>

Los índices de promoción y su contrapartida los que indican la repetición de un curso dan cuenta del flujo educativo y el avance en la educación obligatoria. Existe una percepción mayoritaria de que la aplicación de la no promoción o repetición como herramienta pedagógica tiene efectos negativos a largo plazo tanto en el plano académico como en el socioemocional. Por esta razón, el descenso de los niveles de repetición es un indicador positivo.

Así es que es posible identificar como indicador favorable el descenso de la no promoción en educación primaria llegando a sus mínimos históricos hasta la fecha, disminuyendo la brecha entre las escuelas según los contextos socioculturales. En ese año la no promoción se redujo, en comparación con 2002, en casi siete puntos de 1º a 6º año y a menos de la mitad en 1º.

En el caso de educación media básica, los indicadores de promoción han aumentado. Entre 2010 y 2019 en el CES la promoción mejoró 12.6 puntos, especialmente en los liceos de nivel sociocultural bajo, llegando al 80.7%<sup>4</sup> En el caso de educación media superior del CES desde 2016 se produjo una mejora de 5.6 puntos. También se produjo un incremento leve de las promociones en Ciclo Básico Tecnológico de 1.8% y en FPB de 2.7% desde 2008.

---

<sup>3</sup> <https://www.anep.edu.uy/codicen/dspe/division-investigacion/departamento-evaluacion-aprendizajes/pisa/2018>

<sup>4</sup> <https://www.anep.edu.uy/estadisticas-evaluaciones/monitores-educativos>

En síntesis es posible señalar que si bien los resultados educativos aún no son satisfactorios, ha habido en estos años una mejora en el descenso de la brecha de aprendizajes y en la promoción escolar. En el caso de educación media es importante señalar que estas mejoras, aunque leves, se producen en el marco de la inclusión de un número importante de estudiantes que proviene de sectores más vulnerables.

En la LGE en su artículo 13 establece entre los fines de política educativa nacional “*procurar que las personas adquieran aprendizajes que les permitan un desarrollo integral*”. En los quince años del gobierno del Frente Amplio se ha avanzado en la integralidad a la educación que tenía vacíos y carencias en áreas clave para el desarrollo de las personas.

Así fue que en 2007 se aprueba la Ley que declara obligatoria la enseñanza de la educación física en las escuelas de enseñanza primaria de todo el país, y a partir de 2009, se desarrolló en todas las escuelas públicas del país. Por otra parte, desde 2008 ANEP ejecutó el Proyecto Campamentos Educativos en el cual participaron más de 200.000 alumnos y 25.000 docentes. En este mismo sentido la LGE creó en el ámbito del SNEP una Comisión a los efectos de coordinar políticas, programas y recursos para promover la educación física, el deporte y la recreación. También es necesario destacar que a partir de 2006 el Instituto Superior de Educación Física (ISEF), pasó a ser competencia de la Universidad de la República. En este marco se concretó el programa conjunto de ISEF-UdelaR y CFE de ANEP para la Licenciatura en Educación Física Opción Prácticas educativas que se desarrolló en Melo y actualmente se dicta en Rivera.

La LGE en su artículo 40 señala que la educación artística “*tendrá como propósito que los educandos alcancen, a través de los diferentes lenguajes artísticos, una educación integral*”. En 2006 recogiendo el antecedente del plan experimental de 2003, en la Reformulación 2006 el CES implementó el Bachillerato Artístico del CES que hoy se encuentra en todo el país. A esto se agrega el desarrollo del área artística de la Educación Media Superior en el CETP-UTU que incluye las artes, artesanías y el audiovisual y el Programa CINEDUCA del CFE..

Al mismo tiempo, en el CEIP se fortaleció la presencia del área artística en el programa del año 2008, se creó la Inspección de Educación Artística, se transformaron las Escuelas de Música en Escuelas de Educación Artística y se incluyeron docentes de Educación Artística en Escuelas de Tiempo Completo, Tiempo Extendido, APRENDER, Rurales, de Práctica y Jardines de Infantes.

También se creó la carrera de profesorado de Danza y se encuentra en la etapa final el proceso de creación de la Facultad de Arte en UdelaR planificada para 2020.

El Art. 40 de la LGE también menciona la educación lingüística como línea transversal a todo el sistema nacional de educación estableciendo que “*tendrá como propósito el desarrollo de las competencias comunicativas de las personas, el dominio de la lengua escrita, el respeto de las variedades lingüísticas, la reflexión sobre la lengua, la consideración de las diferentes lenguas maternas existentes en el país (español del Uruguay, protuguñes del Uruguay, lengua de señas*

*uruguaya) y la formación plurilingüe a través de la enseñanza de segundas lenguas y lenguas extranjeras.”*

Esta formulación recoge el proceso realizado en ANEP que en el año 2007 aprueba la política de educación lingüística.

En este marco se desarrollaron políticas para la mejora del dominio lingüístico del español del Uruguay como el Plan Nacional de Lectura en el MEC en 2005, el Programa de Fortalecimiento de las Bibliotecas de ANEP en 2007 y a partir de 2011 el Programa de Lectura y Escritura en Español (ProLEE) que implementó el Proyecto Bibliotecas Solidarias, elaboró Guías sobre Lectura y Escritura, produjo materiales y realizó instancias de formación de docentes.

La política lingüística de ANEP se propuso desarrollar una estrategia con la meta del *Uruguay Plurilingüe 2030* que da marco a la generalización de la enseñanza del inglés en educación primaria desde 4º a 6º de escuela a partir del Proyecto *CEIBAL en Inglés* que aporta una solución novedosa desde el punto de vista pedagógico y tecnológico, permitiendo democratizar el acceso a la enseñanza del idioma inglés, logrando la universalización con el Programa Inglés sin Límites para escuelas rurales.

La estrategia mencionada incluyó la expansión de la enseñanza del Portugués, la creación del profesorado de Portugués, la reapertura de los Profesorados de Francés e Italiano, las Certificaciones para la enseñanza del Inglés y Portugués en escuelas Primarias y la ampliación de los Centros de Lengua incorporando la enseñanza de la Lenguas de Señas del Uruguay (LSU), así como cursos de profundización y acceso a estudiantes de bachillerato.

Además, como se mencionó más arriba, la ANEP ofreció un sistema de acreditación internacional de conocimiento en Inglés, Francés y Portugués.

En estos quince años la incorporación de la tecnología en la educación constituyó una verdadera revolución. Después de varios fracasos para su incorporación de manera universal, la creación del Plan CEIBAL en 2007 permitió que todos los alumnos y docentes de educación inicial, primaria y media básica cuenten con una tablet o una computadora portátil que se renovaron promedialmente cada cuatro años. Por otra parte, CEIBAL logró la conectividad de todos los centros educativos del país instalando en todos los centros urbanos salas de videoconferencia.

El Plan CEIBAL se ha transformado en una fortaleza incuestionable del sistema educativo uruguayo siendo ejemplo y apoyo para el desarrollo de esta modalidad en la región y en el mundo. CEIBAL tuvo dos fases claramente diferenciadas. La primera de expansión de la tecnología que cumplió el objetivo de avanzar en la equidad en el acceso a las tecnologías. De esta forma, de 2007 a 2011, el acceso a una computadora en niños de 6 a 13 años subió de 30 % a 94 %, observándose el mayor aumento en niños de familias de menores ingresos (de 9 % a 93 %).

La otra fase contó con el desarrollo de innovaciones pedagógicas como la Plataforma CREA para la gestión de la enseñanza, las Plataformas Adaptativa de Matemática (PAM) y MATFIC, la Biblioteca País, el Programa, Aprender Tod@s dirigido a las familias, Robótica, Pensamiento Computacional, además de CEIBAL en Inglés y la Red Global de Aprendizajes.

El desarrollo de la educación tecnológica tuvo en estos años otras manifestaciones importantes como el crecimiento de la matrícula del CETP-UTU, la diversificación de sus ofertas, la expansión de los tecnólogos coordinados entre Udelar y CETP-UTU y la creación de la UTEC.

En el marco de la integralidad de la educación en estos años es de destacar la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos por parte del SNEP,<sup>5</sup> así como la creación en 2005 de la Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable y en 2014 la aprobación del Plan Nacional de Educación Ambiental.<sup>6</sup>

También se promovió la calidad de la educación en la primera infancia que se incorporó al sistema nacional de educación. Como punto clave en este proceso, en 2014 se aprobó el Marco Curricular para la Atención y Educación de niños y niñas desde el nacimiento a los 6 años. Por otra parte, en 2019 el Sistema Nacional de Cuidados aprobó los Indicadores de Calidad de los centros de Educación y Cuidados para niñas y niños de 0 a 3 años. También se formó a cientos de educadores y se crearon carreras terciarias para su formación en la órbita de CENFORES y del CFE.

A su vez se promovió la calidad de la educación terciaria reglamentando la autorización para funcionar de instituciones universitarias privadas y el reconocimiento de sus carreras a través del Decreto 104/2014. También se creó en 2019 el Instituto Nacional de Acreditación de la Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) como persona jurídica de derecho público no estatal.

En el ámbito público, la LGE creó el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP) con el propósito de contribuir a la generalización de la enseñanza terciaria de calidad. El SNETP desde 2010 a 2019 contribuyó a la articulación de esfuerzos públicos y de la sociedad civil, a la dignificación de la profesión docente y a los procesos de descentralización educativa, logrando, entre otros aspectos, la acreditación de carreras terciarias como las que ofrece la Escuela de Danza del SODRE, así como las de la Educación Policial y Militar.

#### **4. Más y mejores educadores: formación y desarrollo profesional**

El Frente Amplio al acceder al gobierno se propuso jerarquizar la profesión docente resignificando su función en la sociedad, dotando de recursos calificados y con formación permanente.

Estos objetivos se cumplieron en aspectos sustanciales como fue la mejora sustantiva de las remuneraciones y la disminución de las inequidades existentes en los salarios docentes.

---

<sup>5</sup> <http://pnedh.snep.edu.uy/>

<sup>6</sup> <http://www.reduambiental.edu.uy/>

Por otro lado hubo una política de mejora de las condiciones de trabajo, en la formación inicial, permanente y de postgrado y en el papel que cumplieron los docentes a través de las diversas formas de participación en la toma de decisiones, especialmente a través de la elección de consejeros electos por los docentes y las Asambleas Técnico Docentes (ATD).

También, en este período se produjeron cambios importantes en los planes de estudios en la formación docente superando la fragmentación curricular existente en 2005. En este marco se aprobó en 2008 el Sistema Único Nacional de Formación Docente (SUNFD).

Luego de diez años de aplicación del plan y de la realización de estudios de las ATD y otras comisiones se realizó un nuevo proceso de transformación curricular en el marco de una nueva estructura institucional, se crearon las Comisiones de Carrera y la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular. Así es que en 2017 se aprobó y se implementó el nuevo plan para formación de Maestros y Profesores Técnicos y el Plan de Maestros de Primera Infancia, en 2018 y 2019 se aprobaron los nuevos planes de formación para Maestros de Educación Primaria, Educación Social y en 2019 el de Profesorado.

En este periodo se crearon carreras y especialidades de formación en educación para atender la expansión y diversificación de la educación como las de Maestro Técnico, Profesorado Técnico, los Profesorados de Informática y Portugués, Certificación para la enseñanza del Inglés y Portugués para educación primaria, Asistente Técnico en Primera Infancia, Maestro/a en Primera Infancia, Profesorado de Danza y la carrera de Profesorado de Educación Física en convenio con UDELAR.

Además se alentaron otras modalidades de formación para facilitar el acceso y la titulación de profesores que trabajan en educación media. Así se amplió la modalidad semipresencial para profesorado y para maestro y profesor técnico que permite acceder a esta formación a estudiantes de todo el territorio nacional. También se desarrollaron planes para estimular la titulación en algunas especialidades como Matemática, Biología, Física y Español.

En este período se estimuló la carrera docente a través de una política de concursos para el acceso y ascenso en la carrera docente en todos los consejos, tanto para docentes como para funcionarios de gestión.

A al tradicional ascenso por antigüedad cada cuatro años en el CEIP se agregó el Concurso de Pasaje de Grado, mecanismo de ascenso al que pueden acceder todos los maestros y desde 2018 también para profesores de Educación Física.

En el caso de formación en educación se estimuló la carrera docente en la conformación de una estructura académica organizativa que facilita el trabajo colectivo en institutos, departamentos, unidades, secciones y subsecciones académicas, a través de la implementación de concursos que permitieron incrementar de manera significativa el porcentaje de docentes efectivos y la revisión del nuevo estatuto docente que establece una nueva estructura de cargos y grados académicos.

También se avanzó en la institucionalización de la formación permanente y en servicio. En el CEIP se creó el Instituto de Formación en Servicio y en el CFE. la Comisión de Postgrado y Formación Permanente.

Con esos impulsos se logró realizar un cambio sustantivo en la formación permanente y en servicio de los docentes de la ANEP con acuerdos con instituciones nacionales, especialmente UdelaR y de la región.

Después de muchos años de demanda por parte del cuerpo docente a partir de 2006 se ofrecen cursos de postgrado principalmente diplomas de especialización y maestrías. En este período se ofrecieron catorce diplomas de especialización, la mayoría con varias ediciones y cuatro maestrías también con más de una edición cada una. Entre las distintas ofertas en estos quince años alrededor de 1.200 docentes han participado de cursos de postgrado.

Además y en el sentido de favorecer la actualización permanente y atender la formación para roles específicos en cada consejo se desarrollaron cursos para inspectores, directores, docentes adscriptores, educación inicial, tutores, profesores de modalidad semipresencial, noveles docentes, dificultades del aprendizaje, autismo, educación rural, entre otros.

En estas modalidades pasaron en los últimos cinco años 3.500 docentes. Además, en propuestas de los espacios académicos del CFE 8.000 docentes realizaron cursos de formación disciplinar en los últimos cinco años.

En el CEIP a través de los programas de apoyo a la escuela pública y del novel IFS más de 30.000 maestros participaron de diversos cursos.

En el CETP-UTU se realizaron cuatro ediciones del Curso introductorio a la gestión, así como se desarrollaron programas de formación en acuerdo con INEFOP y Universidad de Ciencias Aplicadas HAMK de Finlandia.

Por su lado, el CES realizó múltiples instancias de desarrollo profesional docente, en su mayoría cursos en línea o semipresenciales, con evaluación, en uso de herramientas Web, en Español, Filosofía, Literatura, Comunicación Visual, Deporte y Recreación, Educación y Gestión Ambiental, Matemática, Aprendizaje colaborativo, Aprendizaje basado en investigación, entre otros. Solo en los últimos cinco años aprobaron estos cursos 1.888 docentes.

## **5. La educación prioridad presupuestal**

En 2005, a dos décadas de la reinstitucionalización democrática no se había revertido la postergación presupuestal y se mantenían presentes reclamos sociales y sindicales que fundamentaron extensos conflictos desde 1985.

En los gobiernos del Partido Colorado y del Partido Nacional el promedio del PIB destinado a la educación fue entre 1,9% y el 2,4%. Tanto en períodos de crecimiento como en los de retracción económica, los recursos destinados a educación fueron francamente insuficientes.

Las administraciones progresistas debieron afrontar reclamos presupuestales y salariales de larga data, recursos insuficientes alejados de las recomendaciones de los organismos especializados y necesidades de servicios docentes.

Los gobiernos nacionales y la gestión de la ANEP entre 2005 y 2019 priorizaron la mejora presupuestal cumpliendo con los compromisos electorales del Frente Amplio, a la vez de implementar transformaciones institucionales, de infraestructura y de servicios.

Desde el año 2005 a 2016 el gasto público social (GPS), que incluye educación, salud, seguridad social y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios, se incrementó en casi un 120% creciendo casi el doble de lo que lo hizo el PIB.

En valores constantes de millones de pesos de 2018, el gasto público en educación tuvo un aumento real del 170% en tanto el PIB creció un 67% en el período. Esto significó que el gasto público en educación aumente en casi 2 puntos porcentuales en el período 2004-2018, pasando de representar un 3,2% del PIB en 2004 a 5,1% en 2018 del PIB.

En el periodo analizado, el presupuesto público destinado a la Educación creció en promedio en mayor proporción que el PIB y esto se cumple para cada año del período (excepto para 2010 y 2015).

Por otra parte, el gasto educativo ha estado fuertemente concentrado en la ANEP y UDELAR, en una relación 80% a 20% que existía ya en 2004, y que en términos generales se mantuvo incorporando a la UTEC en el 20% universitario.

La participación ANEP + UDELAR (o UDELAR + UTEC) pasó del 93% al 86%, dando cuenta de la incorporación o el mayor crecimiento de otros componentes (Plan CEIBAL, programa de becas, Centros CAIF).

En la distribución interna de la ANEP dos grandes definiciones rigieron desde el 2005 las políticas para la asignación de los recursos: la opción por el diálogo social en la construcción de las políticas educativas y la negociación colectiva.

Sobre estas premisas, considerando la participación histórica de cada Consejo, la incorporación de nuevas propuestas, la evolución de la matrícula y los convenios salariales se fue ajustando la distribución del gasto por Consejo. Si bien dicha distribución se mantiene relativamente estable en el conjunto de los años analizados, se destaca una disminución del peso del CODICEN en el total del gasto de ANEP de 8,5 puntos porcentuales entre 2004 y 2018.

Uno de los principales destinos del aumento presupuestal fue dignificar el salario docente, que partía de niveles muy sumergidos. A modo de ejemplo un maestro recién egresado (grado 1, 20 horas semanales) pasó de ganar \$16.723 nominales en 2004 a \$32.861 nominales en 2019, (cifras a valores de 2019).

Los aumentos diferenciados según escalafón, consejo, ciclo y grado docente fueron conveniados con la CSEU en sucesivos acuerdos que en términos generales acogieron como criterios: aumentos por sobre el IPC histórico, desafectación del Impuesto de Primaria los componentes retributivos (partidas de alimentación), salarización nominal de las partidas, recomposición de la pirámide salarial entre grados, convergencia salarial entre docentes de 1er. y 2do. ciclo de educación media, mejora de la retribución de los cargos con extensión horaria, equiparación de grados no docentes con docentes, agrupamientos de grados no docentes simplificando el escalafón, extensión del 7,5% al escalafón inspectivo del CEIP, creación de la “dedicación permanente y exclusiva” y de la

“dedicación total”, reestructura del escalafón de dirección de Formación Docente, revisión y mejora de la reglamentación de la prima por presentismo, modificación de topes salariales.

Otro indicador de mejora es el costo por alumno ya que permite controlar por la matrícula de cada consejo el presupuesto asignado. Concretamente, el costo por alumno de ANEP tiene un crecimiento acumulado en el período 2004-2018 de 161%, alcanzando un promedio anual del 7%.

Estos costos al año 2018 han duplicado largamente lo destinado a cada estudiante en el 2004 en precios constantes, sin considerar otros gastos asociados como el Plan Ceibal, el transporte costeadado desde el MTOP o las becas para alumnos de la educación media.

## **6. Más y mejor coordinación de la educación**

Cuando el Frente Amplio accedió al gobierno entre sus principales objetivos se encontraba la aprobación una nueva ley de educación, avanzar en la creación de un verdadero sistema nacional de educación y ampliar los niveles de participación de los actores directos y de toda la sociedad en la educación.

La nueva Ley General de Educación que se aprobó a nivel parlamentario en diciembre de 2008 estuvo precedida por un debate educativo y un congreso nacional de educación. Para ello en 2005 se constituyó la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) con representación de todos los partidos políticos, sindicatos, organizaciones estudiantiles y los entes de la educación. El debate se desarrolló durante 2006 y culminó en el primer Congreso Nacional de Educación “Julio Castro”.

Con este antecedente se procedió a la elaboración del proyecto de Ley General de Educación que se aprobó en diciembre de 2008.

La Ley General de Educación 18.437 incluyó definiciones, orientaciones y principios para toda la educación incorporó la educación en la primera infancia, definió los niveles educativos y a la educación no formal como parte de las políticas educativas en el marco de la educación para todas las personas a lo largo de toda la vida. Definió el sistema nacional de educación y estableció el papel del MEC en aspectos educativos.

Por otra parte, la LGE amplió los niveles de participación docente, estudiantil y de la sociedad en general en todos los niveles educativos. Incorporó a docentes en los consejos de ANEP, creó los Consejos de Participación en todos los centros educativos, incorporó representación social a nivel de la Comisión Nacional de Educación y formalizó el Congreso Nacional de Educación, entre otros ámbitos de participación que previó.

La LGE buscó un equilibrio entre las potestades de un organismo central (CODICEN) y la autonomía técnica y profesional de cada nivel en los Consejos de Educación. Generó los ámbitos para una fuerte coordinación sin debilitar la especificidad de cada parte del sistema.

La LGE incorporó las Direcciones Generales de los Consejos al CODICEN para mejorar los niveles de coordinación de políticas y facilitar la toma de decisiones comunes en todo el ente.

La LGE creó el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) integrado por el MEC y los entes autónomos, sustentado en los principios de autonomía de los entes, la coordinación entre ellos y el MEC, y la participación de estudiantes, docentes, familias y la sociedad en general.

Creó la Comisión Coordinadora del SNEP integrada por las principales autoridades de estos entes. Esta Comisión Coordinadora funcionó regularmente desde 2009 acordándose aspectos importantes de la política educativa.

El Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública también fue creado por la LGE con el propósito de promover la generalización de la educación terciaria, impulsar la articulación de esfuerzos públicos y de la sociedad civil para el enriquecimiento de modalidades y su diversificación institucional y acelerar los procesos de descentralización territorial, entre otros objetivos.

En estos años, aún con las dificultades propias de instituciones autónomas, se avanzó en estos niveles de coordinación y de trabajo interinstitucional.

En el desarrollo de una política educativa nacional en estos años se han configurado nuevas figuras institucionales como el Centro CEIBAL que fue creado con el fin de promover la inclusión digital. También se creó la Fundación CEIBAL con el propósito de promover la investigación y el estudio de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación.

Además, se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) con el propósito de evaluar la calidad de la educación en los niveles inicial, primario y medio y desarrollar líneas de investigación para la mejora de la educación nacional.

En el ámbito de la educación terciaria, en 2019, se creó el Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) con el acuerdo de todas las instituciones públicas y privadas.

Por último es de destacar la creación de la Universidad Tecnológica, segunda institución universitaria del país, con el fin de contribuir al desarrollo sustentable en el interior del país.

La UTEC en 2019 ofreció 18 carreras en 9 departamentos del interior para 1.367 alumnos de 23 localidades del país y 328 incorporados de los Tecnólogos del CETP-UTU, en sus tres Institutos Técnicos Regionales (ITR) en el centro-sur, norte y suroeste, complementando la oferta educativa universitaria de la UdelaR y la terciaria del CETP-UTU y del CFE.

## **7. Desafíos y perspectivas**

Los avances señalados no pueden esconder retrasos y dificultades en el camino hacia una educación de calidad para todas las personas a lo largo de toda la vida. Los aciertos señalados en este documento no pretenden ocultar los objetivos sin cumplir.

Por otra parte, las necesidades educativas de la sociedad son cambiantes en función de las transformaciones sociodemográficas, económicas, tecnológicas y culturales, así como de la evolución del conocimiento.

Por esta razón señalaremos aquí algunos aspectos que percibimos deben ser debatidos y considerados a la hora de diseñar nuevas políticas educativas.

### **1. Para la culminación de ciclos educativos**

Persisten desafíos importantes que permitan ofrecer más oportunidades educativas para todas las personas en el país. Principalmente se trata de avanzar en completar los tramos obligatorios establecidos en la Ley 18.437 para educación media básica y superior.

Los retrasos en el acceso y culminación de la educación media superior son estructurales y de larga data. Para lograr la universalización en el acceso a la educación media superior y superar las limitaciones en su culminación, deberá encararse la problemática integralmente.

Para afrontar este desafío será necesario afrontar tareas al interior del sistema educativo especialmente profundizando el debate acerca del sentido de la educación media superior en el Uruguay, pero también a nivel de la educación terciaria, así como desarrollar políticas para facilitar la culminación de la educación media superior a personas adultas.

También será necesario pensar qué políticas se deberán desarrollar para atender las demandas cambiantes y crecientes de la sociedad, tanto en el ámbito productivo como en el cultural y social. Pensar una política de educación de personas adultas que vaya más allá de la culminación de ciclos educativos pero que permita que el sistema valide esos saberes.

### **2. Para la inclusión educativa**

El avance que significó la aprobación del Marco Curricular de Referencia Nacional requiere de nuevos pasos para promover su desarrollo en innovaciones curriculares y programáticas que se reflejen en las aulas.

La expansión de las modalidades educativas de tiempo completo o extendido requerirán de un debate acerca de su extensión focalizada en los quintiles más bajos, a la vez que se promueven instituciones más heterogéneas desde el punto de vista socio cultural.

También deberán pensarse estas propuestas desde el punto de vista curricular para atender la diversidad y facilitar los aprendizajes.

El tema de la repetición escolar será necesario encararlo como un obstáculo importante para el logro de mejores aprendizajes y de mayores niveles de inclusión. Será preciso debatir los procedimientos a aplicar para que su eliminación no signifique un descenso en la calidad sino un desafío en la búsqueda de nuevas estrategias de enseñanza y acompañamiento.

Una formación inicial y continua que contribuya a un perfil inclusivo de los educadores, en un clima de creación de conocimientos y de contacto con distintas realidades a través de la extensión, es un factor muy importante en el proceso de transformación educativa.

### **3. Para la integralidad y calidad de la educación**

A partir de la cultura de la evaluación que se ha instalado en la educación nacional es necesario reflexionar acerca de la utilización de los datos y los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales. La abundancia de información requiere de su adecuado aprovechamiento evitando el uso sesgado o con objetivos ajenos a la mejora educativa.

Sin duda, el desafío más importante para la educación uruguaya es la mejora de los aprendizajes, especialmente la distribución democrática de los conocimientos. El mantenimiento de los resultados a lo largo de las evaluaciones tanto nacionales como internacionales en el marco de la inclusión de un número importante de estudiantes es un dato favorable pero está lejos de ser suficiente. Será necesario profundizar y evaluar las experiencias de innovación y cambio, especialmente las desarrolladas por la Red Global de Aprendizajes.

La disminución de las brechas de aprendizaje que se reflejaron en las últimas evaluaciones deberán ser atendidas para mejorar los resultados de los que han tenido más bajos rendimientos sin desmedro de mantener los que tuvieron desempeños en los niveles superiores.

Será necesario profundizar las políticas de continuidad educativa con acompañamiento y personalización de la educación, sin perder de vista la integralidad de la educación.

La atención a la calidad de la educación a lo largo de toda la vida, obligará a pensar propuestas que incorporen la educación desde la primera infancia a la educación de personas jóvenes y adultas.

Por otra parte, será imprescindible poner en funcionamiento los procesos de promoción de la calidad de la educación terciaria con la instalación de INAEET y el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación que incorporen a la formación en educación para avanzar en su efectivo carácter universitario.

### **4. Para el esfuerzo presupuestal**

Un contexto económico recesivo con caída del PIB, alto déficit fiscal y previsible restricciones de un gasto público que ya tiene rigideces estructurales, la asignación del presupuesto educativo resultará de las tensiones entre diversos objetivos de política, entre actores, subsistemas, rubros (remuneraciones, inversiones y gastos) y criterios pedagógicos. Frente a la disminución de la matrícula en primaria ¿hay que priorizar la expansión del tiempo pedagógico o continuar disminuyendo el número de alumnos por grupo? ¿hay que desplazar esos recursos hacia inicial o en la mejora del trabajo docente en educación media, o hacia las escuelas que enfrentan mayores dificultades en materia de flujo y aprendizajes? <sup>7</sup>Por otro lado, las bajas en las tasas de natalidad

---

<sup>7</sup> INEE, 2017

generan sucesivos “bonos demográficos” que permitirán avances sustantivos en cobertura, ampliación del tiempo pedagógico y atención más personalizada sin esfuerzos extraordinarios. De hecho el número de jóvenes de 12 a 17 años disminuirá en 32.000 entre 2016 y 2026 y las generaciones que se incorporen a la educación inicial a partir de 2021 y hasta 2023 tendrán hasta 8.700 niños menos, equivalentes a más de 300 grupos.

Estas preguntas, tensiones y oportunidades dan cuenta de la necesidad de ordenar las prioridades que, continuando las definidas en los últimos quince años o incluso cambiándolas, deberán considerar los costos inherentes a esas políticas, y el esfuerzo presupuestal que el Estado deberá prever.

## **5. Para la formación y desarrollo profesional**

Las políticas de acceso a horas docentes en educación media constituyen una problemática que se ha mantenido en el tiempo. La estabilidad y el trabajo de los docentes concentrados en un centro sigue siendo un tema de debate.

De la misma forma, es preciso profundizar la reflexión y la búsqueda de propuestas que permitan que los docentes tengan una carrera profesional en la que cuente la formación permanente y tenga estímulos para mantener la docencia de aula.

En este sentido, se debería evaluar la experiencia realizada en el CEIP de concursos de ascenso y la adaptación del escalafón docente a una carrera que tendrá una duración de alrededor de 35 años de servicio y no los 25 para los que estuvo pensado originalmente.

En formación en educación deberá pensarse la forma de profundizar la modificación estatutaria realizada, tendiente a contar con docentes investigadores y con dedicación exclusiva.

La formulación y aplicación de los nuevos planes de formación inicial merecen un seguimiento especial, buscándose procedimientos para que tengan mayor flexibilidad para realizar trayectos educativos diversos vinculados con otras formaciones universitarias.

Si bien se avanzó en la titulación de docentes en educación media general, todavía es una meta que no se ha cumplido. Según el último Censo Docente 2018 realizado por ANEP muestra que casi el 70% en CES y el 46% en CETP tienen título docente y casi uno de cada cuatro en CES y CETP tiene formación docente incompleta. Por lo cual todavía hay un margen importante para atender, pero también es un buen punto de partida para favorecer la titulación. ¿Qué políticas deberían formularse y aplicarse para lograr que la totalidad de los docentes obtengan su titulación? ¿Qué otros estímulos deberán ofrecerse para ello?

¿Cómo encarar la formación de profesores y maestros técnicos, donde el desarrollo tecnológico y los cambios sociales impactan fuertemente?

Por otra parte, será preciso analizar las necesidades del desarrollo profesional docente. ¿Quién determinará esas necesidades? ¿Siempre los actores involucrados tienen consciencia de lo que hace falta? ¿En qué medida, las propuestas realmente habilitan a ser mejores educadores? ¿Qué seguimientos se plantean respecto a las repercusiones e impactos de esas formaciones?

También será preciso considerar si no es necesaria una política común a la formación continua de los docentes, sin pretender quitar los espacio de autonomía que cada consejo debe tener al respecto.

## **6. Para la conducción y coordinación de la educación**

La gobernanza de la educación y su coordinación, a la luz de la tradición nacional desde los orígenes varelianos, pasando por la autonomía universitaria, la Constitución de la República y las luchas de docentes y estudiantes en defensa de la educación pública, son aspectos clave para considerar en cualquier propuesta programática progresista y de izquierda.

En la actual administración, a través de la Ley de Urgente Consideración, se aprobaron cambios sustanciales en la LGE tendientes a una mayor centralización de las decisiones políticas en la órbita del MEC, al tiempo que también centraliza las decisiones a nivel de ANEP en su Consejo Directivo Central. El nuevo régimen elimina los Consejos y así el carácter colegiado en los diferentes niveles educativos, restringiendo la participación de docentes y otros actores educativos. A su vez, elimina el carácter público de los ámbitos de coordinación y favorece la integración de instituciones privadas. También elimina la institucionalidad universitaria para la formación en educación y promueve la formación en educación de carácter privado facilitando la transferencia de recursos públicos para ello.

Todo lo anterior se realiza a partir de un diagnóstico que creemos equivocado al pensar que los problemas de la educación se encuentran en su gobierno y en el “exceso” de participación. Toda la literatura de política educativa indica que es preciso que las sociedades se sientan más involucradas en la educación y que los docentes tengan una participación activa en la elaboración de políticas educativas.

De todas formas, el gobierno de la educación ha sido un tema recurrente y por momentos omnipresente en los debates públicos en el Uruguay. Para el Frente Amplio, la defensa de la educación pública y la participación de docentes y estudiantes en los diferentes niveles del sistema son incuestionables y se deberán pensar los mecanismos para restituir los espacios que se perdieron con la nueva normativa.

Sin embargo, quedan otros espacios de reflexión y elaboración en materia de conducción y coordinación de la educación.

¿Cómo conjugar la tradición nacional de autonomía con la efectiva articulación de las políticas educativas con las políticas nacionales? ¿Cómo mejorar y asegurar las instancias de coordinación y evitar las autarquías institucionales?

Reconociendo nuestras dificultades para la elaboración de políticas educativas comunes a todos los niveles educativos en ANEP, ¿cuánta centralización y cuánta descentralización son necesarias? ¿Cómo conjugar amplios niveles de participación con la responsabilidad política de los gobiernos en materia educativa?

Por otro lado, quedan pendientes aspectos legales como la definición de una institución universitaria para la formación en educación que requerirá no solo la voluntad política para impulsarla, sino también la capacidad de negociación para hacerla efectiva.

# **Parte II**

## **Documento completo**



# 1. Quince años de expansión y diversificación educativa

En quince años de gobierno del Frente Amplio la oferta educativa se amplió en edades y se diversificó en oportunidades. Con el propósito de avanzar en garantizar el derecho a la educación a lo largo de toda la vida, se generaron condiciones para que más personas accedan a la educación, principalmente en los tramos obligatorios que, por otra parte, también se ampliaron. Así fue que en julio de 2007 se decretó la obligatoriedad de la educación inicial a los cuatro años y a partir de la Ley General de Educación de diciembre de 2008 se establece la obligatoriedad desde esa edad hasta la educación media superior.

Tanto los datos de origen administrativo, como los surgidos de la Encuesta Continua de Hogares muestran un incremento de matrícula y cobertura educativa en Uruguay entre 2005 y 2019.

Si tomamos todo el sistema nacional de educación que abarca desde el nacimiento hasta educación terciaria, tanto pública como privada, tenemos que la matrícula creció de 937.694 a 1.005.736 personas<sup>8</sup>.

La lectura de la Encuesta Continua de Hogares demuestra que en todas las edades comparadas desde 2006<sup>9</sup> hasta 2019 hubo un incremento de cobertura.

Es importante prestar atención a algunas edades dada la existencia de metas y políticas para lograr la expansión educativa en ellas.

En los 3 años de edad la cobertura pasó de 46,3% en 2006 al 75.8% en 2019. A los quince años, edad que toma PISA para sus evaluaciones, la cobertura pasó de 82.1% a 94.8%. Es decir que se pasó de tener casi uno de cada cinco jóvenes de esa edad fuera del sistema educativo, a uno de cada 20.

Si tomamos otras edades emblemáticas como por ejemplo 16, 17 y 18 años tenemos que se pasó del 77% al 87%, del 67% al 80% y del 55% al 64.2% y a los 21 años del 35.6% al 43.1%<sup>10</sup>.

Muy sucintamente analizaremos algunos indicadores de expansión y crecimiento de la cobertura en cada nivel educativo.

## Primera Infancia y educación inicial

En los últimos diez años la matrícula en primera infancia (0 a 3 años) e inicial (3 a 5 años) aumentó un 9,5%. Al examinar la tasa de asistencia (porcentaje, de niños de 0 a 5 años que asisten al sistema educativo sobre el total de niños en la cohorte) en el período 2008–2018 se puede observar un aumento de 22,1 puntos porcentuales. En términos de matrícula este aumento significó 16.701 niños y niñas más en todo el período, considerando las edades no obligatorias (de 0 a 3 años).

---

<sup>8</sup> MEC, Anuario Estadístico de Educación 2018. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018>.

<sup>9</sup> La Encuesta Continua de Hogares desde 2006 toma en consideración a las poblaciones mayores a 5000 habitantes

<sup>10</sup> ECH, 2019.

Este crecimiento se debió a la expansión de la educación en la primera infancia realizada principalmente por INAU a través de los centros CAIF, los Centros de Atención a la Primera Infancia (anteriormente llamados Centros Diurnos) y Programa Nuestros Niños de Montevideo que presentan una tendencia incremental desde 2008 hasta 2018, con 57.093 niñas y niños atendidos contra 42.656 existentes en 2008. Esto es producto de la expansión de la cantidad de centros CAIF y CAPI que en 2008 eran 321 y en 2018 fueron 484.

En el caso del CEIP los alumnos atendidos en 3 años en abril 2019 fueron 15.593, mientras en 2005 concurren a la educación inicial del CEIP a 5.081 niños y niñas.<sup>11</sup>

La ampliación de la cobertura de niños y niñas desde el nacimiento a los seis años fue producto de políticas coordinadas entre CEIP, INAU, MEC y MIDES. Ha significado una inversión en términos económicos y una definición de objetivos de calidad de las propuestas y la formación del personal docente, profesional y de servicio.

## **Educación Primaria**

La matrícula de educación primaria en el Uruguay es universal desde fines de los años sesenta y su egreso también es prácticamente universal desde los años 90. Desde 2005 uno de los objetivos propuestos fue la extensión del tiempo pedagógico, creando establecimientos y ampliando la cobertura tanto en términos absolutos, como relativos.

Así es que en 2005 había 104 Escuelas de Tiempo Completo, 32 Jardines de Infantes con horario extendido y una sola escuela de tiempo extendido en todo el país. En 2019 había 228 escuelas de Tiempo Completo, 48 Escuelas de Tiempo Extendido y 61 Jardines de Tiempo Completo.

En 2007 concurren 21.834 niños y niñas a 111 escuelas de Tiempo Completo (ya se habían creado 7 escuelas en esos primeros dos años de gobierno del Frente Amplio) mientras en 2019 lo hicieron 70.542 niños y niñas (49.028 de 1º a 6º y 21.514 de inicial).

La cobertura de los alumnos que concurren a escuelas con extensión de tiempo pedagógico (7 horas o más) era del 7% de la matrícula urbana en 2005 mientras que en 2019 ese porcentaje fue del 20% para educación primaria y el 23,5% en educación inicial. Es decir que alrededor de uno de cada cinco alumnos del CEIP concurren a una propuesta de tiempo extendido de 1º a 6º y uno de cada cuatro en educación inicial mientras que en 2005 lo hacía uno de cada 14.

Si se suman las tres modalidades de tiempo extendido (ETC, ETE, y JTC) tenemos que en el CEIP funcionaron 337 centros (2019) y que a principios del 2020 habían llegado a 354.

## **Educación media básica**

En educación media básica entre 2005 y 2018 se registró un crecimiento de matrícula de 19.262 alumnos que se explican principalmente por el crecimiento de la educación media tecnológica que incorporó nuevos estudiantes y reformuló sus propuestas de formación profesional para darle a

---

<sup>11</sup> CEIP, Boletín estadístico 2005.

todos los jóvenes continuidad educativa combinado la formación profesional con la formación general.

De esta forma el CETP pasó de 14.578 alumnos en educación media básica en 2005 a 38.630 en 2019, es decir que multiplicó por 2,6 veces su matrícula. En este período también creció la educación privada, producto de la mejora de la situación económica de los hogares, con un crecimiento de 3.388 alumnos lo que significó un 16% en relación a 2005.

En este nivel educativo se destaca el inicio de experiencias que buscan mejorar los aprendizajes y atender las diversidad de intereses y necesidades de estudiantes y familias. En este sentido, en 2007 se crea el plan de Formación Profesional Básica (FPB) en el CETP que le brinda al estudiante la posibilidad de cursar y acreditar el Ciclo Básico de Educación Media junto con una formación profesional de operario práctico en la orientación elegida, de calidad e integral. En 2020 esta propuesta se encuentra en todo el país y en más de treinta áreas diferentes.

Por otra parte, entre 2011 y 2020 el CES creó 7 liceos de tiempo completo y 36 liceos de tiempo extendido. Estas propuestas están presentes en 13 departamentos.<sup>12</sup>

Al mismo tiempo, con el fin de optimizar recursos públicos y facilitar la continuidad educativa de los estudiantes, entre 2015 y 2019 se crearon 24 Centros Educativos Asociados que vinculan en un mismo predio una escuela del CEIP con un centro del CETP a través de un Ciclo Básico Tecnológico. Esta propuesta se encuentra actualmente en 13 departamentos del país.<sup>13</sup>

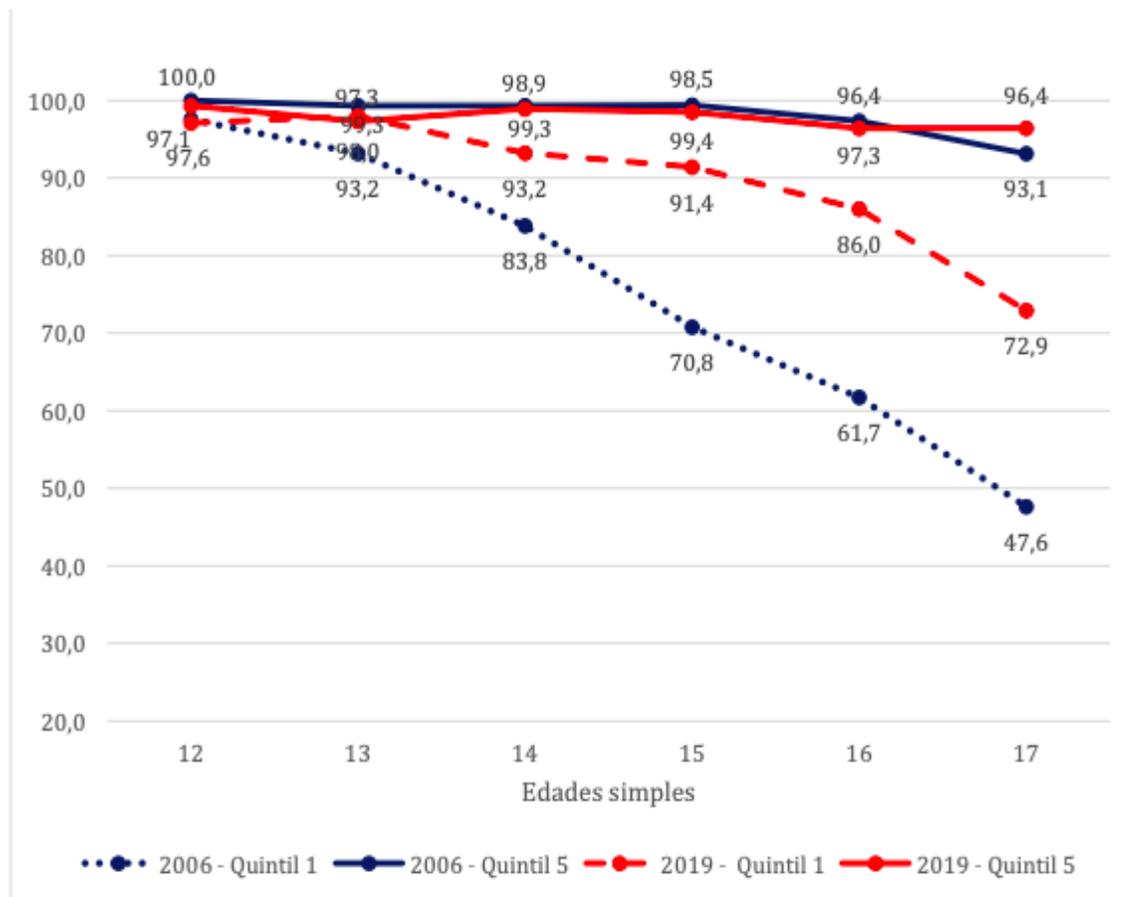
Estas políticas educativas han producido importantes mejoras en la asistencia a este nivel educativo que responden, esencialmente, a la inclusión o retención de un mayor porcentaje de jóvenes pertenecientes a los sectores de la población de menores ingresos. Esto ha supuesto una reducción importante de las desigualdades en términos de escolarización. Así, por ejemplo, mientras que la tasa de asistencia en el quintil 5 (20% de hogares con mayores ingresos) ha permanecido estable en los últimos 13 años (en buena medida, porque en este grupo la asistencia en las edades 12 a 17 ya era casi universal en 2006), entre los jóvenes del quintil más bajo de ingresos se constata un crecimiento de 9 puntos porcentuales en la tasa de asistencia a los 14 años (de 84% en 2006 a 93% en 2019), de 20 puntos a la edad de 15 años (de 71% a 91%), de 24 puntos a los 16 (de 62% a 86%) y de 25 puntos a los 17 (de 48% a 73%). Estos cambios constituyen un rasgo destacado en lo que respecta a la inclusión educativa de los sectores más vulnerables.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> <https://www.ces.edu.uy/index.php/2-uncategorised/20492-listado-de-centros-con-tiempo-completo-tiempo-extendido-y-propuesta-2016>

<sup>13</sup> <https://www.anep.edu.uy/territorios/mas-cerca/cea>

<sup>14</sup> ANEP, Rendición de Cuentas 2019



Fuente: DICE- CODICEN en base a ECH del INE.

En cuanto a la culminación de este nivel educativo se constata que en 2006 un 63.6% de jóvenes de entre 17 y 18 años lo había culminado y en el 2019 este porcentaje creció hasta el 75.8% y a las edades de 18 a 20 años al 77.8%.<sup>15</sup>

### Educación media superior

En este nivel educativo la matrícula pasó de 132.735 alumnos en 2005 a 174.065 en 2018. La matrícula en este nivel nuevamente se explica por el crecimiento de la oferta tecnológica que pasó de 10.118 en 2005 a 49.761 en 2019, es decir casi cinco veces por encima que al comienzo del período. También hubo un incremento del 18% de la educación privada.

En 2006 un 35.2% de los jóvenes entre 21 y 22 años había culminado este nivel educativo mientras en 2019 fue un 42.7%, entre los 21 y 23 años fue del 43.3%.

<sup>15</sup> Ibid

## **Educación media tecnológica**

Como se dijo, la educación tecnológica transformó las propuestas sin continuidad educativa a otras que permitan seguir estudiando en diversas propuestas de educación media, terciaria o universitaria. Así es que los cursos sin continuidad educativa en 2005 tenían una matrícula de 36.416 alumnos y en 2019 sólo 2.509. Esto es fruto de la política del CETP de orientar a sus estudiantes a propuestas que les permitan seguir estudiando, pasando en 2005 de 27.260 a 99.607 en 2019, incrementando la participación de estudiantes en 3,65 veces.

El CETP en 2005 tuvo una matrícula total de 63.676 estudiantes de educación tecnológica media, superior y terciaria. En 2019 esta matrícula ascendió a 102.116, es decir un crecimiento del 60%.

## **La educación no formal**

A la propuesta de educación formal ofrecida por instituciones públicas y privadas habilitadas o autorizadas se debe agregar la oferta en materia de educación no formal, dirigida a personas jóvenes y adultas.

Esta oferta también es fruto de políticas desarrolladas por el CETP-UTU, el MEC e INEFOP entre otras instituciones públicas.

Según el Panorama de la Educación de Jóvenes y Adultos del MEC en el año 2018 hubo 98.135 personas que realizaron algún curso en 426 instituciones, mayoritariamente privadas.<sup>16</sup>

A este universo se le suman los cursos ofrecidos por el CETP-UTU sin continuidad educativa que como ya se dijo se redujeron con el fin de ofrecer más oportunidades de seguir estudiando. También se suman 970 estudiantes que participaron de la propuestas ofrecidas por el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), 2.494 estudiantes de los Centros Educativos de Capacitación y Producción (CECAP) de la Dirección de Educación del MEC dirigidos a jóvenes de entre 15 y 20 años que en el período pasaron de dos a veinte y multiplicaron por cinco su matrícula en 2018. También se suma la oferta educativa de la Escuela Nacional de la Administración Pública (ENAP) que ofreció en 2018 formación a 13.088 personas y aquellas que ofrecieron como educación no terciaria instituciones universitarias y terciarias que llegaron a 6.267 personas.

Esto quiere decir que en el país existe una oferta educativa para personas jóvenes y adultas para reinserción al sistema educativo, al campo laboral o para su formación personal que al menos abarcó a 123.281 personas en 2018.

---

<sup>16</sup><https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-educacion-jovenes-adultos-2018>

## La educación terciaria

Según el Anuario Estadístico del MEC, la matrícula de la educación terciaria pasó de 108.757 estudiantes en 2005 a 148.056 en 2018<sup>17</sup>. Un incremento superior al 36 % que se produjo en todas las modalidades.

Si se toman datos más actualizados y con una metodología similar a la que se aplica desde 2006 para las instituciones terciarias privadas, la población de estudiantes activos de UdelaR en 2019 fue de 139.830 estudiantes. Lo que significa un crecimiento del 70% desde 2007, duplicando la matrícula desde el año 1999 (66.528 estudiantes).

A su vez, a la oferta de UdelaR se le suma la matrícula de UTEC que en 2019 pública fue de 1.367 estudiantes de carreras nuevas y 328 de los tecnólogos provenientes de CETP-UTU. que creció de 4.024 estudiantes en 2005 a 11.979 (incrementando 2,98 veces) en 2019. Por su parte, las universidades privadas en el mismo período pasaron de 12.368 a 20.611 y la formación en educación del CFE de 20.779 a 27.468 estudiantes.

Esta expansión ha tenido un impacto especialmente importante en el interior del país, respondiendo a una necesidad y un reclamo de muchos años. En 2018 hubo 21.513 estudiantes cursando carreras universitarias fuera de Montevideo (19.758 en oferta pública y 1.755 privada). Desde 2010 a 2018 el ingreso a ofertas universitarias en el interior se duplicó pasando del 7.1% al 14.7% del total de la matrícula universitaria. Lo mismo ocurrió con los egresos que pasaron del 3.8% al 8% en igual período. Actualmente, hay ofertas universitarias en 14 departamentos del país.<sup>18</sup> En 2019 UdelaR tuvo 87 ofertas educativas en el interior incluyendo tecnicaturas, carreras de grado y postgrados, duplicando las existentes en 2007 (43).

Por su parte, el CETP-UTU pasó de 18 carreras terciarias en 2005 a 88 en 2020 que abarcan tecnicaturas, tecnólogos, ingeniería tecnológica, cursos técnicos de especialización, ofertas semipresenciales y carreras técnicas binacionales con instituciones de Brasil.

## A modo de síntesis

En 2020 en Uruguay existen muchas más posibilidades de concurrir a una oferta educativa que las que había en el año 2005. A cualquier edad, en cualquier lugar del país y en todo nivel y modalidad educativa existen más posibilidades de concurrir a una propuesta educativa pública.

Esto ha sido fruto de la inversión en políticas como las del sistema nacional de cuidados, de alimentación escolar, edificación educativa, boleto estudiantil gratuito hasta educación media superior, becas estudiantiles y asignación familiar, entre otras.

En este período se avanzó en la cobertura de las edades más pequeñas, en la extensión de tiempo pedagógico, y se llegó prácticamente a la universalización del ingreso a la educación media básica.

---

<sup>17</sup> MEC Anuario Estadístico 2018. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018>

<sup>18</sup> MEC, Panorama de la Educación Terciaria 2018. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-educacion-terciaria-2018>



## **2. Políticas y líneas de acción que favorecieron la inclusión**

El derecho a la educación para todas las personas a lo largo de toda la vida desafía las políticas educativas de modo tal que estas contribuyan a la inclusión de todas ellas en la educación; especialmente permitirles acceder, transitar y culminar los ciclos educativos obligatorios, con vistas a la universalización de las ofertas para la educación en la primera infancia, la generalización de la educación terciaria y la educación en sus más diversas formas y modalidades.

Para la UNESCO (2016) la inclusión refiere a la presencia, participación y logro de todos los estudiantes juntos. La inclusión requiere un énfasis particular en aquellos grupos de estudiantes que tienen menos logros o corren riesgos de ser relegados o excluidos. Son procesos que requieren una permanente identificación y eliminación de barreras.

Esto implica atender las inequidades que se generan en el punto de partida producto de condiciones socioeconómicas, de discapacidad, género, étnicas o territoriales. La educación debe ofrecer oportunidades para que esas inequidades se disminuyan al máximo a través de diversas herramientas y dispositivos.

La inclusión educativa está sustentada en la efectiva gratuidad de la educación para hacerla real. En los gobiernos del Frente Amplio se ofrecieron apoyos para que las familias y los estudiantes puedan concurrir y ejercer su derecho a la educación. De esta forma se han desarrollado una serie de políticas como ser: fortalecimiento de la alimentación escolar, boleto gratuito para todos los estudiantes hasta educación media superior, incremento de la Asignación Familiar para las familias que tienen hijos e hijas en educación media y el desarrollo de una política de becas estudiantiles.

### **Líneas Generales de la Política Educativa**

Desde la aprobación de la Ley General de Educación (LGE) 18.437 en diciembre de 2008, Uruguay cuenta con una normativa avanzada que establece el derecho a la educación como bien público y social, establece el marco conceptual para la inclusión de todas las personas a la educación y la obligación del Estado de desarrollar las políticas y los dispositivos institucionales, pedagógicos y didácticos para hacerlo posible.

La LGE puso énfasis en la necesidad de contemplar la diversidad habilitando a nuevas construcciones curriculares y prácticas que atiendan la singularidad de nuestros estudiantes abandonando un sistema homogeneizador.

En su Art. 5 establece que los titulares del goce y ejercicio de la educación son los educandos y que los educadores deben organizar sus propuestas y contenidos en función de ellos.

Al mismo tiempo, en su Art. 8 establece la obligación del Estado de asegurar la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación y la inclusión social de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad. También establece allí, como principio de la educación pública estatal, la igualdad de oportunidades para estos sectores y en el Art. 33 promueve la inclusión de personas con discapacidades en la educación formal.

Por otro lado, la LGE reconoce la formación de los educadores y su involucramiento en la toma de decisiones como un factor importante en la transformación educativa que procura la inclusión, para la cual se propone implementar un formato universitario que complemente docencia, investigación y extensión.

## **Política de infraestructura**

Profundizar en todo el país la extensión del tiempo pedagógico en primaria, incluir niñas y niños de 3 años en inicial y generar las condiciones materiales para universalizar la educación media llevó a una planificación edilicia que requirió de dos fuentes de financiamiento. Una por ley presupuestal y otra por participación pública privada.

Las escuelas y jardines de tiempo completo o extendido pasaron de 134 en 2004 a 337 en 2019, los liceos de 264 a 304, y los centros de CETP-UTU de 126 a 174. En todo el período se realizaron 839 obras nuevas o ampliaciones y en 2020 quedaron encaminadas 101 obras nuevas o ampliaciones, incluidos 44 jardines (PPP 1) , 23 escuelas, 9 polos tecnológicos y 10 gimnasios (PPP 2).

Con una inversión en los últimos años de:

	2016	2017	2018	2019
<b>Total general</b>	<b>1,968,256,335</b>	<b>1,569,945,086</b>	<b>1,565,286,982</b>	<b>1,337,920,362</b>

## **Política de dignificación y prestigio social de la profesión docente**

En estos años el número de vínculos laborales se incrementó en 38.458, pasando en 2005 de 53.711 a 92.169 en 2018, permitiendo mejorar el índice de estudiantes por grupo y nuevas figuras de acompañamiento pedagógico. Se corrigieron inequidades salariales arrastradas por décadas y generadas por diversas improntas políticas que favorecieron diferencias salariales por temas coyunturales de planes y programas y no por formación de los docentes ni los contextos de trabajo. Se incrementó en forma sustantiva el salario real.

## **Política de mejora del acceso de estudiantes a los centros educativos.**

La creación de nuevos centros educativos y de nuevos grupos en distintos puntos del país permitió que las propuestas educativas estuvieran más próximas a la residencia del estudiantado favoreciendo así su acceso. Se estableció la gratuidad del boleto para toda la educación media considerando hasta 2 años de extraedad respecto a la edad teórica. Se incrementó el transporte escolar en zonas donde no existen líneas de ómnibus habituales y se ampliaron los internados estudiantiles.

En los últimos quince años se ha impulsado una política de becas para favorecer el acceso a la educación media y a la educación terciaria a través de diversos instrumentos como las Becas de Apoyo Económico del MEC, Uruguay Estudia, Compromiso Educativo, Fondo de Solidaridad y las Becas para formación en educación.

En su totalidad pasaron de 4.723 en 2005 a 31.412 en 2018. Entre estas cabe destacar las becas del Fondo de Solidaridad que en este período aumentaron de 3.777 a 8.582 y las del MEC para estudiantes de educación media de 946 a 4.263.

En el caso de formación en educación se crearon nuevas becas de apoyo económico para promover el acceso, trayectoria educativa y egreso en tiempos teóricos esperados como las Becas Julio Castro (2012) y Becas CFE (2012 y 2015) que sumadas al convenio con la Fundación Chamangá y las becas de alimentación, transporte y residencia para los estudiantes CERP ya existentes, en 2020 apoyaron a 2.284 estudiantes logrando que el 71% de ellos avance en la carrera o egrese.

También se incrementó el contrato laboral de becarios y estudiantes, tanto en la ANEP, como en otros organismos públicos y privados.

Un aspecto clave para mejorar la inclusión fue la reducción del tamaño de los grupos. Debido a la creación de nuevas escuelas, liceos y escuelas técnicas, especialmente de tiempo completo, más cargos y horas docentes se logró disminuir su tamaño especialmente en educación primaria y media, así como el de las escuelas y liceos.

Durante gran parte de la década de 2000 el número de alumnos por grupo descendió en forma importante: de aproximadamente 30 a inicio de la década, a 23 en 2013. A partir de ese año, el indicador se ha mantenido básicamente estable, tanto en 1° como de 1° a 6°. En 2004 el indicador para los primeros años se encontraba en 25.8 y de 1° a 6° en 27.3. En 2019 estaban en 22.2 y 22.1 respectivamente y las escuelas de los quintiles más bajos presentan aún un menor valor del promedio de alumnos por grupo: 21,3 en las escuelas de quintil 1 frente a 24,4 en las del quintil 5.

En el mismo sentido, la cantidad de grupos numerosos (más de 30 alumnos) se ha reducido considerablemente durante el período analizado. En 2005, cerca de 3.800 de los casi 11 mil grupos de las escuelas urbanas (un 37%) contaban con más de 30 alumnos. En 2019 son 390 los grupos en esa condición (4%).

Sin embargo, en educación inicial esta disminución ha sido menos notoria e incluso en los últimos años con un leve aumento. En 2019 los grupos en educación inicial tuvieron en promedio una matrícula de 24.7 niños. La tendencia desde 2010 muestra un moderado descenso del tamaño medio de los grupos. Sin embargo, desde 2017 se produce un leve incremento del número dada el crecimiento de la matrícula en este nivel.

El tamaño de las escuelas es otra dimensión que influye en la mejora de las condiciones de aprendizaje. La reducción en el tamaño medio de las escuelas urbanas fue acompañada por un menor número de centros de gran escala. Entre 2004 y 2019 el número de escuelas con 500 alumnos o más se redujo de 195 a 86, pasando de representar el 20.5% al 9.3% de las escuelas urbanas.

En el caso de los liceos de ciclo básico se ha producido un proceso similar, aprovechando la creación de 51 liceos y el “bono demográfico” que ha llegado a educación media. Así es que mientras en 2008 el grupo promedio de ciclo básico era de 31.1 en 2019 ese número bajó a 25.8.

## **Política de seguimiento de trayectorias**

En 2015 se resolvió diseñar e implementar un Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTe) con el objetivo de realizar el seguimiento del desempeño educativo de los estudiantes, la detección temprana de situaciones de vulnerabilidad educativa y la intervención tanto durante el año escolar como en la trayectoria educativa de largo plazo, sobre todo para las situaciones que configuran un riesgo de acceso, continuidad o permanencia educativa.

El Sistema creado tiene por finalidad proteger y acompañar la educación obligatoria, considerando tal acompañamiento como un proceso sistemático y planificado que implica contar con estrategias, herramientas y dispositivos especiales. Dicha planificación deriva en los siguientes objetivos intermedios de la política:

- Generación de sistemas informáticos de seguimiento, alerta y protección de las trayectorias estudiantiles.
- Conformación de equipos educativos en cada centro de enseñanza, con el objetivo de desarrollar el acompañamiento necesario a aquellos estudiantes que presenten dificultades para lograr la inclusión, permanencia y completitud de sus trayectorias.
- Evaluación de los procesos desarrollados y de las acciones institucionales- desde los diferentes espacios de actuación: centrales, regionales y locales.

La política de protección de trayectorias educativas se sustenta además en prácticas que cotidianamente se llevan adelante desde los centros educativos pero busca fundamentalmente generar las condiciones institucionales e interinstitucionales para que lo anterior sea posible y por consiguiente lograr intervenciones oportunas para que el derecho a la educación se efectivice.

Los desafíos de esta política son, en primer lugar, analizar los factores sociales, culturales y económicos que afectan la vida del estudiante y que obstaculizan una trayectoria adecuada. En segundo lugar, generar líneas de política interinstitucional para abordarlas, así como permitir analizar los factores de organización y pedagógicos dentro del centro educativo que obstaculizan una trayectoria adecuada. Esta línea de política se considera de primer orden para llevar adelante las transformaciones necesarias en materia educativa, económica y social.

## **Política curricular y de innovación educativa**

Entre 2006 y 2008 se modificaron todos los planes de estudio de ANEP con participación activa de las ATD de cada nivel educativo, unificando la variedad de planes preexistentes. Más adelante, en 2017, dando un salto cualitativo clave se aprueba el Marco Curricular de Referencia Nacional (MCRN).

La construcción de un Marco Curricular de Referencia Nacional proporciona un paraguas conceptual en relación a los aprendizajes esperados en cada nivel con vistas a contribuir al perfil final de egreso

de la Educación Media Superior en sus distintas modalidades. Se pone el acento en las competencias transversales, esas que forman para la vida, la ciudadanía y la capacidad de seguir aprendiendo. Se han establecido también niveles de logro esperados en cada nivel educativo y respectivos niveles intermedios.

Por primera vez el Sistema Educativo cuenta con un marco común que en líneas generales establece qué aprender siendo una base para las transformaciones curriculares en cada nivel, favoreciendo la inclusión.

La presencia del Plan Ceibal con su disponibilidad tecnológica ha permitido favorecer la promoción del trabajo en base a proyectos, dotando de mayor sentido y contextualización los procesos de enseñanza y aprendizaje. En un acuerdo entre ANEP y CEIBAL se resolvió impulsar la Red Global de Aprendizajes que comprende centros educativos de todos los Consejos, formando una red a nivel nacional, que es también parte de una red más amplia, a nivel internacional. Teniendo como marco conceptual al aprendizaje profundo se procura que los centros educativos se constituyan en comunidades educativas que trabajando en equipo procuren el desarrollo de las competencias transversales y la generación de un clima educativo que favorezca la inclusión. En 2020 esta Red está integrada por 700 centros del CEIP, CES, CETP y CFE.

La cantidad de centros de todos los niveles que integran la Red y la participación entusiasta de miles de docentes son un indicador del avance de la red y del cumplimiento de sus objetivos.

Los distintos formatos educativos en los niveles de educación media básica y superior también han permitido una mejora en cobertura y resultados. La extensión del tiempo escolar tanto en primaria como en media favoreció la inclusión educativa y han permitido el incremento en la cobertura, permanencia y resultados en sectores muy vulnerables de la población.

## **La inclusión en educación primaria**

La educación inclusiva forma parte del sentido fundacional de la Educación Pública, en términos del reconocimiento recíproco de quienes comparten el banco escolar, o del sentimiento de igualdad que la acción educativa cultiva, y sobre la cual *"puedan posteriormente elaborar la idea de la igualdad de los hombres, igualdad que supone al mismo tiempo, respeto a la diversidad"*<sup>19</sup>.

Es un ideal que orienta acciones concretas en el campo pedagógico partiendo de reconocer que *"cuando una escuela, un aula y un maestro se preparan para enseñar a quienes podrían tener más dificultades, todos se benefician"*<sup>20</sup>.

En este sentido amplio, la educación inclusiva es *"un medio para lograr un acceso equitativo a una educación de calidad sin ningún tipo de discriminación"*<sup>21</sup>. Así son varios los programas del CEIP que hacen énfasis en que asegurar aquel acceso:

- Escuelas APRENDER y MAESTROS COMUNITARIOS

---

<sup>19</sup> Reina Reyes, 1967.

<sup>20</sup> UNICEF, 2013.

<sup>21</sup> CEIP, 2015.

- Educación Especial y la Red Mandela
- Acciones en favor de NIÑOS MIGRANTES
- Programa de Escuelas Disfrutables

El Programa de Maestros Comunitarios (PMC) se lanzó en agosto del 2005 y se constituyó en una respuesta de alta calidad profesional a las vulnerabilidades remanentes de la crisis del 2003, y a las desigualdades permanentes de la infantilización de la pobreza. Un convenio con el MIDES, UNICEF y El Abrojo dotaron al PMC de respaldo institucional, y su quehacer múltiple y comprometido de prestigio y aprecio. Los 546 maestros que cumplieron la función en 2019 atendieron aproximadamente a 15 mil alumnos concentrados en las escuelas de contextos más difíciles y ratificando los buenos resultados.

El Programa de Atención Prioritaria a Entornos con Dificultades Estructurales Relativas (APRENDER) se centra en la inclusión académica orientada a superar las inequidades en la distribución social del conocimiento. Desde su instalación, una década atrás, se focalizó en escuelas urbanas de horario simple y de los quintiles I y II, según un ordenamiento que se efectúa cada cinco años. Este Índice de Contexto Socio-Cultural surge de un cuestionario a las familias de escolares de todos los centros, y refleja así las condiciones socio-económicas y culturales de la matrícula pública.

*APRENDER propone desarrollar “un currículo diferenciado, variedad de dotaciones, estrategias pedagógicas y adaptaciones curriculares para disminuir las disparidades sociales y culturales. También propicia el trabajo colaborativo e interdisciplinar para tomar decisiones y resolver problemas en un marco democrático y plural logrando transformaciones profundas en la cultura institucional”.*<sup>22</sup>

En relación a las familias, se busca su participación y que alcancen altas expectativas de los aprendizajes de sus niños. Este diálogo frecuente se llevó adelante como una tarea prioritaria y compartida con los maestros comunitarios.

APRENDER y PMC se consolidaron como programas convergentes que postularon una escuela comunitaria basada en colectivos docentes con fuerte compromiso, con proyectos de centro (PODES), salas sabatinas mensuales, formación en servicio y una reivindicación del rol docente transformador.

Durante el 2019 fueron 229 Escuelas comunes APRENDER, otras 10 Habilitadas de Práctica, y 19 Jardines de Infantes APRENDER. El PMC se radicó en esas escuelas y algunas otras de alta vulnerabilidad, totalizando 318 sedes.

La Red Mandela se crea en 2014 como un paso más en el camino de las estrategias de educación inclusiva que cumplen con convenciones y leyes al respecto, especialmente la N° 18.651 de “Protección Integral de las Personas con Discapacidad”. Es un proyecto que busca *“favorecer el desarrollo de las potencialidades y saberes ya existentes en las instituciones que la integran, así como el empoderamiento de las mismas en sus prácticas inclusivas y la diseminación de estas a otras*

---

<sup>22</sup> CEIP, 2010.

*escuelas*". Con este objetivo se incorporan escuelas especiales, escuelas comunes y jardines de infantes que incluyen alumnos con discapacidades, totalizando 82 centros en 2019.

Un trabajo conveniado con UNICEF y el IIDI, y el respaldo académico de FLACSO Argentina y el Instituto de Formación en Servicio, permitió la formación de 600 maestros y programar una cuarta edición para 2020 a la que se inscribieron 2.700 docentes dando cuenta del interés que reviste la educación inclusiva. Las experiencias acumuladas en las comunidades escolares se sistematizaron e intercambiaron en congresos anuales de niños que concurren con familias y maestras a Durazno, Montevideo y Rivera, generando eventos compartidos por personas con y sin discapacidad y emitiendo declaraciones que convocan a una educación para todos, juntos y sin exclusiones.

Esta Red implicó la resignificación de las Escuelas Especiales y la complementariedad con otras estrategias como ser las de Maestros de Apoyo, Maestros de Apoyo Itinerante, los centros de recursos y los centros integrados. Éstos son locales compartidos con algunas áreas diferenciadas de escuelas comunes, jardines de infantes o de Arte con Escuelas Especiales. Es una estrategia donde la proximidad física ayuda a construir la "proximidad", es decir la empatía y la solidaridad hacia el cercano. Los primeros se implantaron en Río Branco, Montevideo, Treinta y Tres, Tranqueras y Trinidad, siendo un modelo de transición entre instituciones segregadas y la plena inclusión.

También se atendió a los egresados de Escuelas Especiales con multidiscapacidad y dependencia severa en centros de continuidad educativa evitando su confinamiento en los ámbitos domésticos o de la salud. En convenio con el MEC, INEFOP y CODICEN se generó una oferta específica para esos jóvenes.

La presencia notoria de alumnos migrantes en la última década configuró un desafío para un país, una escuela y un magisterio que no registraba el fenómeno desde mediados del siglo XX, y en un sistema educativo heredero de una tradición igualitarista en el que la diversidad se procuraba homogeneizar y uniformizar en pos de la identidad nacional hegemónica.

Esta realidad fue recogida en los Arts. 47 y 48 del Decreto 394/2009 del P.E. que establece que *"el estado uruguayo procurará que las personas migrantes y sus familias tengan una rápida incorporación a los centros educativos públicos, habilitados o autorizados, tanto para iniciar como para proseguir sus estudios (...) en el caso que no reúnan la documentación para su inscripción realizarán la misma con carácter provisorio..."*<sup>23</sup>

Acorde con el decreto mencionado, se adoptaron todas las medidas para asegurar la hospitalidad y un *"entorno educativo que favorezca la integración y el desarrollo de los vínculos"*<sup>24</sup>. A la vez se instaló un grupo de trabajo y se organizó un curso de sensibilización "La migración en ámbitos educativos" desde el Instituto de Formación en Servicio.

En 2019 eran 5.570 los alumnos nacidos fuera del país, un 1,6% de la matrícula, en su inmensa mayoría nacidos en Argentina, Venezuela, España, Brasil, EE.UU. y Cuba. Migrantes que pueden diferenciarse entre familias de uruguayos que retornan por dificultades en su lugar de residencia

---

<sup>23</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009>

<sup>24</sup> CEIP (2009), Comunicado 101 de Insp. Técnica

(España, EE.UU), familias en localidades fronterizas con Brasil o Argentina, familias inmigrantes por razones económicas y sociales (Venezuela, Cuba, Rca. Dominicana). Además hay niños uruguayos, hijos de colonos que mantienen su lengua y costumbres (por ej. rusos ortodoxos radicados en el litoral), que reivindican una cultura propia.

Montevideo y Canelones Costa acogieron a cerca del 60% de los migrantes cumpliendo con éxito experiencias innovadoras (ferias gastronómicas, bailes, muestras, desfiles, etc.) de valoración y aprecio a las tradiciones de los países de origen, y de enseñanzas recíprocas en un clima de respeto y empatía.

El Programa de Escuelas Disfrutables se integra por 180 psicólogos y trabajadores sociales que actuando en duplas atienden a la totalidad de escuelas urbanas promoviendo un clima institucional de cuidado y sana convivencia para un mejor aprendizaje.

Como equipo técnico también atiende emergentes que pueden derivar en situaciones de exclusión o sufrimiento de los estudiantes. Así se identifican los casos de ausentismo, violencia, abandono, no aprendizaje, maltrato y abuso.

## **La inclusión en educación media**

A nivel del Consejo de Educación Secundaria se desarrollaron diversos Programas de Exploración Pedagógica diseñados para atender poblaciones específicas para que puedan ejercer su derechos a la educación, a través de convenios interinstitucionales.

El Programa Áreas Pedagógicas, en convenio con INAU, está dirigido a personas jóvenes y adultas, de entre 15 y 21 años, excluidas del sistema con el fin de que culminen ciclo básico y a la participación ciudadana.

En convenio con el MEC, se desarrolló un programa dirigido a jóvenes de entre 15 y 20 años, de los CECAP con el propósito de culminar o iniciar ciclo básico, en una modalidad por asignaturas y en cursos de módulos semestrales donde se entrelazan metodologías y perspectivas educativas formales y no formales.

El Programa Aulas Comunitarias es un programa destinado a adolescentes entre 13 y 17 años que no han accedido o se han desvinculado de la Educación Media. El Programa de Culminación de Estudios Secundarios (PROCES) está orientado a adultos trabajadores que quieran culminar la Educación Media.

En el año 2008 se creó el Programa Uruguay Estudia en articulación con el MEC y otros organismos públicos para la culminación de ciclos educativos entre otros objetivos.

Por otra parte, desde el CES se desarrolló una política para atender la discapacidad. Se pasó de un paradigma médico, clínico, centrado en la rehabilitación a un paradigma social centrado en la consideración de la responsabilidad de la sociedad en desarrollar las potencialidades de todos los individuos.

En 2008 se creó el Centro de Recursos para estudiantes ciegos y con baja visión que elabora y adapta materiales didácticos siguiendo los lineamientos del Diseño Universal del Aprendizaje (DUA). En este centro se diseña y crean materiales en impresora 3D,

Además se creó un banco de archivo web a nivel nacional y se realizaron cursos de formación permanente para referentes en distintas discapacidades.

Se coordinó con el CEIP y la educación privada para el ingreso de estudiantes con discapacidad visual (DV) a Educación Media, así como con las instituciones de nivel terciario, especialmente la Universidad de la República, con el fin de apoyar el ingreso a este nivel educativo de los estudiantes con discapacidad visual y garantizar su continuidad educativa.

En 2015 se creó el Centro de Recursos para estudiantes sordos (CERESO) que brinda atención a estudiantes en 28 liceos distribuidos en 13 departamentos del país.

A su vez se crearon 8 Liceos MANDELA que le dan continuidad a las Escuelas Mandela del CEIP y sobre todo aplican un cambio de paradigma de cómo se concibe la discapacidad.

En la misma perspectiva en 2014 se reorganiza el Departamento Integral del Estudiante (DIE) con el fin de acompañar la construcción de nuevas formas de sostener en el aprendizaje a los estudiantes más frágiles del sistema.

La DIE en estos años asesoró y acompañó a equipos docentes de 290 liceos del país, constituyendo en ellos Equipos Educativos (EE).

Desde el DIE y el CES se ha avanzado en el desarrollo de las Adecuaciones Curriculares (AC) como instrumento pedagógico que permite materializar el acompañamiento de los aprendizajes de los estudiantes que presentan fragilidades en sus desempeños. De esta forma se realizaron AC en todos los liceos de primer ciclo y en la mayoría de los de segundo ciclo

Por otra parte, desde el año 2017 se está trabajando en la formación de equipos educativos voluntarios para la intervención dentro de los liceos con referentes socio-afectivos que tiene como objetivo generar un espacio de reflexión con los estudiantes y sus familias, mejorando la comunicación entre el mundo adulto y las adolescencias.

Entre las acciones realizadas desde el CES para acompañar los aprendizajes, se crearon las figuras de tutores. En 2019, 202 liceos contaron con horas de tutorías destinando para ello un total de 4.265 horas. Pero a ello se suman los tutores en matemática y física en 193 liceos, avanzando en la política de acompañamiento y personalización de la enseñanza.

A las horas de tutorías se suman figuras pedagógicas que contribuyen a la atención singularizada de los estudiantes. De esta forma se integraron a los equipos de los liceos 683 Profesores Orientadores en Informática y Tecnologías Educativas (POITE), 396 Profesores Orientadores Bibliotecológicos (POB), 136 Profesores Orientadores Pedagógicos y 180 Referentes de Educación Sexual a los que se suman 40 Licenciados en Trabajo Social, 130 Psicólogos y 128 Educadores Sociales. Así mismo se crearon las figuras de los Profesores Articuladores Departamentales en algunas asignaturas de acompañamiento a los docentes en todos los departamentos

La estrategia de promover la personalización y el acompañamiento de los estudiantes estuvo acompañada con la expansión del tiempo pedagógico creando 7 liceos de tiempo completo y llegando en 2020 a 36 liceos de tiempo extendido. Además, el 57% de los liceos construidos en este período se instalaron en territorios con altos índices de vulnerabilidad,

Dentro de los resultados en este nivel educativo es necesario destacar que hubo mejoras en el ingreso y en los egresos que se concentraron especialmente en los quintiles más bajos de la población. Por ejemplo, los egresos en educación media la diferencia entre el quintil de mayores ingresos en relación al de menores ingresos pasó en caso de EMB de 48.3 en 2006 a 36.8 en 2019 y en el caso de EMS pasó 65.6 a 59.3.

En el caso de educación media tecnológica en 2007 se aprobó, ejecutó y luego se extendió el Programa de Formación Profesional Básica (FPB) dirigido inicialmente a mayores de 15 años que no hubieran culminado la educación media básica, luego extendido a partir de los 12 años, en donde se combina la formación profesional con la educación general, permitiendo la acreditación de esta y su continuidad educativa.

En el CETP se incorporaron estudiantes que provienen de escuelas especiales del CEIP para lo cual se identificaron áreas tecnológicas prioritarias, docentes con experiencia en trabajo con personas con discapacidad y se apoyaron prácticas inclusivas para los cursos de FPB y CBT. Además siete centros se incorporaron a la Red Mandela.

Además, con el fin de atender la diversidad y favorecer el acceso a educación media básica, así como su culminación se crearon nuevos formatos institucionales los 6 Centros Educativos Comunitarios y las 24 Centros Educativos Asociados próximos a escuelas públicas. Estas propuestas permiten incluir en la educación media a estudiantes provenientes de los quintiles más bajos.

Además el CETP-UTU en este período creó 19 escuelas técnicas, 6 escuelas agrarias y 8 polos tecnológicos.

Por otra parte, en febrero de 2020 se realizó por primera vez en la historia de la educación nacional la acreditación del Ciclo Básico para personas mayores de 21 años, *Acredita CB*, en aplicación del Art. 39 de la Ley General de Educación que establece que *“El Estado, sin perjuicio de promover la culminación en tiempo y forma de los niveles de la educación formal de todas las personas, podrá validar para habilitar la continuidad educativa, los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal, que se correspondan con los requisitos establecidos en algún nivel educativo”*.

En esta oportunidad participaron 3.612 personas de todos los departamentos del país, de los cuales el 69% aprobó certificando la culminación de ese ciclo educativo. La evaluación se realizó por computadora y en línea, con apoyo del Plan CEIBAL, utilizando la plataforma del Sistema de Evaluación de Aprendizajes (SEA) y fue aplicada por docentes de la ANEP debidamente capacitados.

La prueba constó de tres partes, una de lectura, otra de resolución de problemas de distintas áreas y la tercera de escritura. Estas pruebas permiten identificar los perfiles de egreso de la educación media básica definidas en el MCRN y constituyen el punto de partida para una política de

acreditación de ciclos educativos para personas adultas que deberá ajustarse para este nivel en ediciones sucesivas y continuar luego con la acreditación de educación media superior.

## **La inclusión desde la formación en educación**

Desde la formación en educación se ha colaborado en las políticas de inclusión. La expansión de la matrícula ha significado el acceso de jóvenes provenientes de familias cuyos padres no tienen educación terciaria. Según datos de 2017, este contingente constituía el 75% de los estudiantes del CFE.

Para ello se desarrolló una política de becas desde 2005 que fue incrementándose en años posteriores, como se señaló anteriormente.

Pero también se ha procurado contribuir al proceso de transformación educativa que apunta a una mayor inclusión, en dos planos que se complementan, la formación inicial y continua de los educadores y la protección de sus trayectorias educativas.

La formación inicial y continua de los educadores en los últimos años se propuso contribuir a constituir un perfil profesional más inclusivo.

En cuanto a la formación inicial, en 2008 se produjo la reapertura de las carreras de Maestro Técnico y Profesor Técnico. También se desarrollaron propuestas de profesorado presencial en institutos de formación docente del interior, especialmente en especialidades deficitarias como física, inglés y matemática.

Por otra parte, se amplió de manera significativa la modalidad semipresencial en quince especialidades de profesorado y se inició esta modalidad en diez especialidades de profesor técnico y maestro técnico.

En profesorado esta modalidad abarcó en 2018-2019 el 30% de la matrícula y el 26.4% de los egresos. Según los estudios realizados los estudiantes de esta modalidad proviene de niveles socioeconómicos más bajos y de familias con menor nivel educativo, promedialmente son de edades mayores, son jefes o jefas de familia y se encuentran trabajando en una proporción superior a sus pares de formatos presenciales. Esto significa que es una modalidad que favorece el acceso a la formación en educación y es un impulso muy importante para la titulación en educación media en el interior del país, complementando lo realizado por los Centros Regionales en seis regiones del país.<sup>25</sup>

En los últimos años, mediante un proceso participativo se ha propuesto una nueva estructura curricular y planes acordes para todas las carreras. Esta transformación se puso en vigencia en 2017 en las carreras de Maestro y Profesor Técnico. Los nuevos Planes para las carreras de Maestro de Educación Primaria, los Profesorados y Educador Social han quedado a la espera de la homologación de CODICEN, reconocidos como un aporte para seguir trabajando a partir de ellos, para su implementación en el 2021.

---

<sup>25</sup> ANEP-CFE, 2018.

El marco conceptual establece que la reforma curricular tiene como eje a los DDHH y se propone un aprendizaje situado, que tenga en cuenta los contextos y la diversidad de los estudiantes. El perfil de egreso está expresado en competencias profesionales, comunes a todos los educadores, que es claramente un perfil inclusivo, enfatizando la formación para el trabajo interdisciplinario y en equipo.

En cuanto a la formación permanente se han desarrollado instancias específicas de formación para la inclusión: cursos para los tutores de todos los Consejos, con distintos énfasis, especializaciones en dificultades de aprendizajes y en inclusión y diversidad.

Por otra parte, se trabajó con los docentes recién egresados. El Programa de Noveles Docentes que se desarrolló con distintas variantes desde 2008 forma a los estudiantes de cuarto año y a los egresados hasta cinco años de antigüedad, con diversas instancias y cursos que apuntan a reforzar el perfil profesional inclusivo. También se forma a figuras tutoriales que los reciben y orientan, en los centros educativos en los cuales se insertan. Se procura una inserción renovadora en sus respectivas comunidades.

Estudiantes de todas las carreras de formación en educación participan del acompañamiento a las trayectorias de niños y jóvenes, del nivel primario y medio, en el marco de los programas de acompañamiento de la Dirección de Continuidad Educativa de CODICEN.

La diversificación y extensión de las carreras a nivel territorial da más oportunidades a los estudiantes del Interior de cursar una carrera de educador.

Los planes propuestos, creditizados y semestralizados, que acotan la presencialidad en los centros y reconocen todo el trabajo estudiantil, también el que se realiza fuera del aula, fueron pensados para contribuir a trayectorias más fluidas de los estudiantes. Habilitan a que el estudiante pueda construir una parte de su trayectoria a través de un menú de optativas y elegibles, lo que puede favorecer el entusiasmo por la continuidad de sus estudios.

La estructura participativa, que a partir de la presencia de un Consejero estudiantil en el Consejo, habilita la participación de los estudiantes en distintas comisiones y grupos de trabajo, tanto a nivel local como nacional, lo que favorece su inserción y pertinencia.

En 2018 se creó en CFE el grupo Inclusión y diversidad que elaboró el informe *“Estudiantes con discapacidad y dificultades del aprendizaje en centros dependientes del CFE”* y produjo la propuesta de creación de la Tecnicatura para Asistentes Técnicos en educación inclusiva. También se elaboraron los primeros protocolos para atender estas situaciones en el CFE.

En 2019 se fortaleció el Departamento de Bienestar Estudiantil de la División Estudiantil del CFE incorporando nuevos técnicos que se vinculen con ese grupo de trabajo, procurando atender distintas situaciones a nivel de los centros, orientando su mejor abordaje y seguimiento.

Además desde el CFE se ofrecieron varias formaciones para atender dificultades de aprendizaje y desarrollo de tutorías en todos los niveles educativos, incluidas las propias del CFE a través de los Docentes Orientadores Educativos, figura creada en 2010 para acompañar los procesos de aprendizajes e inclusión de los estudiantes a nivel de cada centro.

## **La inclusión en UdelaR**

El incremento de estudiantes que tienen trayectorias educativas más largas ha redundado en que más jóvenes acceden a la educación terciaria y universitaria. Esto que se vio reflejado en la matrícula, ha permitido que ingresen contingentes de estudiantes a la UdelaR provenientes de familias sin antecedentes en la educación terciaria. En 2019 se calculaba esa cifra en un 50% para esta institución.

Para atender esta diversidad y favorecer el tránsito y egreso en educación universitaria, UdelaR ha desarrollado diversas estrategias desde cada uno de los servicios y creó a nivel central el Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA).

El ProgresA tiene la finalidad de contribuir a la generalización de la enseñanza avanzada, apoyando a todos los estudiantes que se encuentran en la etapa de transición, entre la salida de la educación media superior y los primeros tiempos universitarios, así como a lo largo de toda su trayectoria estudiantil. En este sentido, busca aportar a su inserción plena a la vida universitaria, potenciar sus trayectorias educativas y acercar los recursos que la Universidad posee.

El ProgresA planifica, impulsa y desarrolla diversas líneas de intervención vinculadas al pre-ingreso, ingreso, permanencia y egreso, como ser la orientación educativa y vocacional, las tutorías entre pares y los espacios de información y apoyo.



### **3. Una educación del siglo XXI: integral y de calidad**

En estos quince años, se amplió la cobertura, se diversificaron las propuestas y se incluyó a nuevos estudiantes, generando condiciones para que más personas accedan a la educación en calidad.

UNESCO establece que una educación de calidad desde una perspectiva de los derechos humanos incluye una revisión sistemática de los factores que facilitan u obstaculizan los derechos de diversos grupos. Son por lo tanto los factores relativos al acceso, a la asistencia, a la finalización de la escolarización y al logro de aprendizajes relevantes por parte de todos los estudiantes los que configuran una aproximación a la calidad.

El concepto de calidad es multidimensional, por un lado está relacionado con resultados y por el otro a los objetivos y aspectos que intervienen para que éstos se alcancen. Este concepto varía con el tiempo, se asocia a razones objetivas y subjetivas, es decir a las condiciones históricas, pero también a las necesidades, intereses y convicciones de diferentes grupos y personas.

Para el abordaje de la calidad, en estos quince años se tomó como unidad al sistema educativo en su totalidad y complejidad. La unidad del cambio no fue el alumno, ni el aula, ni la escuela sino el sistema educativo en su conjunto. Como señala Aguerro<sup>26</sup> un nuevo paradigma en construcción.

En este sentido, se aprobó la Ley General de Educación que por primera vez reúne todos los niveles educativos estableciendo la educación como derecho humano y bien público y social. Creó el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) como un conjunto de propuestas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida.

En este marco se creó el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP) promoviendo carreras de grado y posgrado conjuntas entre ANEP, UDELAR y UTEC, creándose campus regionales, compartiendo recursos humanos y materiales, facilitando la navegabilidad del sistema en este nivel y logrando la acreditación de carreras terciarias como las que ofrece la Escuela de Danza del SODRE, así como las de la Educación Policial y Militar.

#### **Cultura de evaluación**

En estos años se profundizó una política de evaluación de la educación, de sus programas y de los aprendizajes. Esta evaluación tuvo diversos mecanismos y propósitos. La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) tuvo como principales cometidos evaluar la calidad de la educación de los niveles inicial, primario y medio, aportar información que contribuya a garantizar el derecho a una educación de calidad y dar a conocer los grados de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, y aportar información acerca de los aprendizajes de los alumnos.

---

<sup>26</sup> Aguerro I. (2007) Exclusión - Inclusión. Bs Aires. Universidad de San Andrés.

En estos años INEEed presentó tres informes sobre el Estado de la Educación en el Uruguay, aplicó en dos oportunidades la Evaluación Nacional de Logros Educativos, creó el portal Mirador Educativo que ofrece a la ciudadanía información relevante sobre el funcionamiento y los resultados del sistema educativo, elaboró y publicó seis reportes temáticos y en 2020 difundió los resultados del Estudio sobre Salud Ocupacional Docente entre otros productos.<sup>27</sup>

A partir de su creación, la educación uruguaya cuenta con una institución que ofrece información elaborada con criterios técnicos y de mirada externa al sistema educativo. La divulgación de los resultados no estuvo exenta de debates y de usos sesgados, pero ha incorporado la evaluación como un factor imprescindible para la elaboración de políticas educativas, contando con información nacional antes inexistente.

Por otra parte, a través del Departamento de Evaluación de los Aprendizajes (DEA) de la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE), ANEP realiza la Evaluación Nacional de Aprendizajes (ENA) que se aplica en 6º año desde 1996 en las áreas Lectura y Matemática. A partir de 2009 se le incorporó la evaluación en Ciencias Naturales para ese grado escolar. Las evaluaciones implementadas al término de la educación primaria y en media, tienen como objetivo principal brindar información acerca del desempeño de los estudiantes para retroalimentar al sistema educativo y favorecer la toma de decisiones informada.

Además, el DEA también lleva adelante evaluaciones de índole formativa, con el objetivo de brindar información a los docentes que permita retroalimentar sus prácticas de modo de mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Estas pruebas son aplicadas por los docentes en forma autónoma y en línea a través del Sistema de Evaluación de Aprendizajes (SEA). La evaluación formativa en línea es la de mayor cobertura e involucra a todos los sectores del sistema. Se aplica anualmente y en todos los grados desde 3º de Primaria a 3º de Ciclo Básico, en Lectura, Matemática y Ciencias Naturales. Inspectores del CEIP, CES y CETP participan en su diseño, los docentes a cargo de los grupos aplican las pruebas y analizan los resultados de sus alumnos, con apoyo de los documentos que el Equipo Técnico del DEA desarrolla a tales efectos. Además, se realizan salas docentes para el análisis de las respuestas dadas por los estudiantes.<sup>28</sup>

En lo que se refiere a las evaluaciones internacionales, Uruguay participa a través de la ANEP, en los estudios implementados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y en la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los estudios del LLECE evalúan a los estudiantes en 3º y 6º grado escolar en Matemática, Lectura y Escritura y a los que cursan 6º grado, también en Ciencias Naturales. Uruguay ha participado en el segundo y tercer estudio implementado por el LLECE: SERCE (2006) y TERCE (2013).

---

<sup>27</sup> <https://www.ineed.edu.uy/>

<sup>28</sup> <http://www.anep.edu.uy>

En educación media se participa en PISA de la OCDE, aplicada a jóvenes de 15 años que están escolarizados en algún grado post primario. Esta evaluación propone pruebas en Lectura, Matemática, Ciencias Naturales y Resolución de Problemas.

En estos quince años Uruguay participó de cinco ediciones de PISA contando en todos los casos con datos válidos para su comparación nacional e internacional. La DIEE de ANEP participa en la elaboración de los instrumentos de evaluación, su adaptación a la realidad nacional y produciendo el informe nacional.

Al mismo tiempo, desde 2013 la Universidad de Cambridge certifica los aprendizajes de Inglés de los estudiantes y docentes de todos los niveles de la ANEP a través de exámenes internacionales, en cumplimiento de un acuerdo signado por ambas instituciones que apunta a mejorar el conocimiento de dicha lengua. A partir de 2018 se aplican también los diplomas de francés como lengua extranjera expedidos por el Ministerio de Educación Nacional de Francia, el DELF (Diplôme d'Etudes en Langue Française) y el DALF (Diplôme Approfondi de Langue Française).

## **Resultados educativos**

Si como señalamos más arriba, la calidad educativa es un concepto multidimensional, evaluar su evolución también lo es. De esta forma, ya hemos brindado datos sobre el incremento de la accesibilidad a la educación que se produjo en estos años, así como de la continuidad educativa en diversas edades.

En este apartado ofrecemos dos indicadores importantes para los resultados educativos. Una es la evaluación de los aprendizajes, tomando la evaluación PISA 2018 y otra son los porcentajes de aprobación de los cursos que dan cuenta del flujo en el sistema educativo.

Según el Informe de resultados de la última edición de PISA en 2018, el desempeño de Uruguay en PISA 2018: *“en las tres áreas evaluadas estuvo cerca de los niveles observados desde su primera participación en 2003 (o 2006 para Ciencias). El desempeño más bajo en las tres áreas se observó en 2012 , después de lo cual el rendimiento volvió a los niveles anteriores. Se observó un pico en el desempeños de Lectura y Ciencias en 2015. Sin embargo, esta descripción oculta cambios en la distribución del desempeño a lo largo del tiempo. En las tres áreas, los resultados de los estudiantes de menor desempeño mejoraron desde la primera participación de Uruguay en PISA, mientras que entre los de altos desempeños descendió o no tuvo cambios significativos, Esta tendencia tuvo como resultado una reducción de la brecha entre los estudiantes de más alto y más bajo desempeño en este período.”*

Y a continuación este mismo informe agrega que *“Uruguay incrementó la cobertura educativa de sus adolescentes de 15 años desde 2003. En 2018, PISA cubrió el 78% de la población en comparación con el 63% en 2003 y 2009. El aumento de la matrícula implica la inclusión de estudiantes más*

*vulnerables académicamente; por lo tanto, mantener los rendimientos promedio en un mismo nivel, mientras se aumentó la cobertura, es siempre una señal de mejora en el sistema educativo.”* <sup>29</sup>

Los índices de promoción y su contrapartida los que indican la repetición de un curso dan cuenta del flujo educativo y el avance en la educación obligatoria.

La aprobación está definida por los reglamentos de evaluación existentes en los diferentes niveles educativos que se han ajustado a lo largo de los diversos planes, especialmente los referidos a educación media.

La aplicación de la no promoción o repetición como herramienta pedagógica ha estado en debate en estos años aunque existe una percepción mayoritaria de que su aplicación tiene efectos negativos a largo plazo tanto en el plano académico como en el socioemocional.

Desde cualquier punto de vista, el descenso de los niveles de repetición es un indicador positivo, especialmente cuando no es producto de resoluciones administrativas.

Así, es posible identificar como indicadores favorables el descenso de la no promoción en educación primaria llegando a sus mínimos históricos en un recorrido continuo desde el año 2002 hasta la fecha. En ese año la no promoción se encontraba en el 10.3% de 1º a 6º año y del 20.1% en 1º de escuela. En 2019 esos porcentajes fueron 3.5% y 9.4% respectivamente.

La reducción de la repetición (no promoción) se ha producido en todas las categorías de escuelas, siendo más importante en el interior que en Montevideo y disminuyendo la brecha entre las escuelas según los contextos socioculturales, pasando de 10 puntos de diferencia entre las escuelas de quintil 1 del Nivel de Contexto Sociocultural con las del quintil mayor en 2003 a 3.7 puntos en 2019.

En el caso de educación media básica, los indicadores de promoción han aumentado. Entre 2010 y 2019, en el CES la promoción mejoró 12.6 puntos, especialmente en los liceos de nivel sociocultural bajo, llegando al 80.7% <sup>30</sup> En el caso de educación media superior del CES desde 2016 se produjo una mejora de 5.6 puntos.

En el Ciclo Básico del CES (con datos de 2018) se produce un fenómeno similar al de educación primaria ya que la promoción mejoró en los liceos de nivel sociocultural bajo en un 4.7%, en los de nivel medio un 2.3% mientras en aquellos de nivel alto se mantuvo el porcentaje de aprobación.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup><https://www.anep.edu.uy/codicen/dspe/division-investigacion/departamento-evaluacion-aprendizajes/pisa/2018>

<sup>30</sup> <https://www.anep.edu.uy/estadisticas-evaluaciones/monitores-educativos>

<sup>31</sup> <https://www.anep.edu.uy/estadisticas-evaluaciones/monitores-educativos>

En el caso de educación media superior según los datos del Monitor Educativo del CES desde 2016 también se produce una mejora en la promoción de educación media superior (bachilleratos diversificados) ,de 5.6 puntos, pasando de 69% a 74.6% en 2019.

En el caso de educación media básica tecnológica esta mejora ha sido más modesta, aunque se ha producido un incremento de las promociones en Ciclo Básico Tecnológico de 1.8% y en FPB de 2.7% desde 2008, aunque con oscilaciones importantes en los diversos años.

En síntesis es posible señalar que si bien los resultados educativos aún no son satisfactorios, ha habido en estos años una mejora en el descenso de la brecha de aprendizajes y en la promoción escolar. En el caso de educación media es importante señalar que estas mejoras, aunque leves, se producen en el marco de la inclusión de un número importante de estudiantes en el sistema, especialmente los que proviene de sectores más vulnerables.

## **Hacia una educación integral**

En la Ley General de Educación en su artículo 13 establece entre los fines de política educativa nacional *“procurar que las personas adquieran aprendizajes que les permitan un desarrollo integral relacionado con aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a vivir juntos”*. Con este horizonte fue que en los quince años del gobierno del Frente Amplio se ha procurado darle mayor integralidad a la educación uruguaya que tenía vacíos, intermitencias y carencias importantes en áreas clave para el desarrollo de las personas como la educación física, artística, lingüística o tecnológica, entre otras.

Así fue que en noviembre de 2007 se aprueba la Ley Nº 18.213 que declara obligatoria la enseñanza de la educación física en las escuelas de enseñanza primaria de todo el país a partir del año 2009. Esta ley implicó la inversión de recursos importantes y la incorporación a las escuelas públicas del país de profesores de educación física. Hasta ese momento la educación física se encontraba presente solamente en algunas escuelas que podían obtener recursos para pagar a los profesores. A partir de 2009 la enseñanza de la educación física se desarrolló en todas las escuelas públicas del país que luego continúa con su enseñanza en educación media hasta cuarto año.

Desde el año 2008 la ANEP ejecutó el Proyecto Campamentos Educativos con el propósito de ofrecer la posibilidad a niños, jóvenes y docentes de convivir, conocer un entorno diferente al que viven y apreciar esa diversidad, redescubriendo el vínculo con los otros, especialmente aquellos provenientes del medio rural y suburbano. Desde su implementación hasta la fecha más de 200.000 alumnos y 25.000 docentes pasaron por esta experiencia educativa

En este mismo sentido la LGE creó en en el ámbito del SNEP una Comisión a los efectos coordinar políticas, programas y recursos, así como promover y jerarquizar la educación física, deporte y recreación.

También es necesario destacar el proceso iniciado en 2001 que culminó en diciembre de 2005 cuando se estableció que a partir del 1º de enero de 2006 la formación de recursos humanos docentes en materia de educación física correspondiente al Instituto Superior de Educación Física (ISEF), pasó a ser competencia de la Universidad de la República. Esto implicó transformaciones institucionales importantes que impactaron en la formación académica y profesional de los docentes de educación física. En este marco se concretó el programa conjunto de ISEF y CFE de ANEP para la Licenciatura en Educación Física Opción Prácticas Educativas que se desarrolló en Melo y actualmente se dicta en Rivera.

La LGE en su artículo 40 señala que la educación artística *“tendrá como propósito que los educandos alcancen, a través de los diferentes lenguajes artísticos, una educación integral, promoviendo el desarrollo de la creatividad, la sensibilidad y la percepción”*. A partir de este enfoque y recogiendo el antecedente del plan experimental de 2003, en la Reformulación 2006 el CES implementó el Bachillerato Artístico que hoy se encuentra en todo el país con 3.912 estudiantes en 2018. A esto se le debe sumar el desarrollo del área artística de la Educación Media Superior en el CETP-UTU que incluye las artes, artesanías y el audiovisual que en 2019 contó con 1.326 estudiantes y el Programa CINEDUCA del CFE dirigido a estudiantes y docentes que tiene como objetivo formar en el lenguaje audiovisual para comprender y expresarse con este lenguaje.

Al mismo tiempo, en el CEIP se fortaleció la presencia del área artística en el programa del año 2008, se creó la Inspección de Educación Artística, se transformaron las Escuelas de Música con 80 años de experiencia en Escuelas de Educación Artística y se incluyeron docentes de Educación Artística en Escuelas de Tiempo Completo, Tiempo Extendido, APRENDER, Rurales, de Práctica y Jardines de Infantes.

También se creó la carrera de profesorado de Danza y se encuentra en la etapa final el proceso de creación de la Facultad de Arte en UdelaR planificada para 2020.

El Art. 40 de la LGE también menciona la educación lingüística como línea transversal a todo el sistema nacional de educación estableciendo que *“tendrá como propósito el desarrollo de las competencias comunicativas de las personas, el dominio de la lengua escrita, el respeto de las variedades lingüísticas, la reflexión sobre la lengua, la consideración de las diferentes lenguas maternas existentes en el país (español del Uruguay, protuguñes del Uruguay, lengua de señas uruguaya) y la formación plurilingüe a través de la enseñanza de segundas lenguas y lenguas extranjeras.”*

Esta formulación recoge el proceso realizado en ANEP donde en el año 2007 se aprueban una serie de documentos que refieren y dan forma a un marco orgánico de referencia de las políticas lingüísticas, es decir un conjunto de definiciones y postulados generales y básicos. La política de educación lingüística en ANEP hace referencia al dominio lingüístico de la educación pública entendido *“como el conjunto de prácticas, asignaturas y componentes curriculares en sentido*

*amplio que refiere al lenguaje y a las relaciones transversales que se le asignan al lenguaje en la estructuración pedagógico-didáctica de la malla curricular”.*

En este marco se desarrollaron políticas para la mejora del dominio lingüístico del español del Uruguay, en especial el dominio de su lengua escrita con el propósito de atenuar las inequidades surgidas de desigualdades sociales y culturales a través del mejoramiento de los niveles de lectura y escritura de los estudiantes. A partir de 2005 se se desplegó el Plan Nacional de Lectura<sup>32</sup> en el MEC, en 2007 la ANEP desarrolló el Programa de Fortalecimiento de las Bibliotecas para lo cual el CES creó la figura del Profesor Orientador Bibliográfica (POB) y compró más de 100.000 volúmenes para distribuir en todas las bibliotecas liceales.<sup>33</sup> A partir de 2011 se implementó el Programa de Lectura y Escritura en Español (ProLEE) que implementó el Proyecto Bibliotecas Solidarias, elaboró Guías sobre Lectura y Escritura para favorecer los aprendizajes, produjo materiales para niños, adolescentes y jóvenes y promovió variadas instancias de formación de docentes.<sup>34</sup>

La política lingüística de ANEP se propuso desarrollar una estrategia con la meta del *Uruguay Plurilingüe 2030* que da marco a la generalización de la enseñanza del inglés en educación primaria desde 4º a 6º de escuela en coordinación con CEIBAL a partir de su Proyecto *CEIBAL en Inglés* que aporta una solución novedosa desde el punto de vista pedagógico y tecnológico, permitiendo democratizar el acceso a la enseñanza del idioma inglés en las escuelas de todo el país logrando la universalización con el Programa Inglés sin Límites para escuelas rurales.

La estrategia mencionada incluyó la expansión de la enseñanza del Portugués, especialmente en los departamentos de frontera con Brasil, la creación del profesorado de Portugués, la reapertura de los Profesorados de Francés e Italiano, las Certificaciones para la enseñanza del Inglés y Portugués en escuelas Primarias y la ampliación a 23 Centros de Lengua que ahora se encuentran en todos los departamentos del país, incorporando la enseñanza de la Lenguas de Señas del Uruguay (LSU), así como cursos de profundización y acceso a estudiantes de bachillerato.

Además, como se mencionó más arriba, la ANEP ofreció un sistema de acreditación de conocimiento en Inglés a través de exámenes de la Universidad de Cambridge, de Francés a través de los Diplomas DALF y DELF, y de Portugués a través del Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE).

En estos quince años la incorporación de la tecnología en la educación constituyó una verdadera revolución. Después de varios fracasos para su incorporación de manera universal, la creación del Plan CEIBAL en 2007 permitió que todos los alumnos y docentes de educación inicial, primaria y

---

<sup>32</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/plan-nacional-lectura>

<sup>33</sup> [https://www.impo.com.uy/descargas/memoria\\_ces\\_web.pdf](https://www.impo.com.uy/descargas/memoria_ces_web.pdf)

<sup>34</sup> <http://www.anep.edu.uy/prolee/>

media básica cuentan con una tablet o una computadora portátil que se renovaron promedialmente cada cuatro años. Por otra parte, CEIBAL logró la conectividad de todos los centros educativos del país creando en todos los centros urbanos salas de videoconferencia desde donde se desarrolló la enseñanza del inglés y los profesorados de modalidad semipresencial, entre otras propuestas.

En agosto de 2019, CEIBAL había entregado 2 millones de laptops y tablets entre 2007 y 2018, con 550.000 dispositivos activos, actualizados, alcanzando a la totalidad de estudiantes y docentes de educación primaria y educación media básica. El 100 % de los centros educativos (2.850 locales) tiene red wifi, el 97 % de la matrícula (720.000 usuarios) accediendo a Internet con banda ancha, el 100 % de los centros educativos públicos urbanos (1.350 locales) con equipamiento de videoconferencia y 175 salas de videoconferencia para Teaching Points en cinco países y 45 locales educativos y 350 usuarias/os accediendo a la red de videoconferencia vía red móvil.

El Plan CEIBAL se ha transformado en una fortaleza incuestionable del sistema educativo uruguayo siendo ejemplo y apoyo para el desarrollo de esta modalidad en la región y en el mundo. El Plan CEIBAL, que fue creado como persona pública de derecho público no estatal por la Ley 18.640 del 8 de enero de 2010, tuvo dos fases claramente diferenciadas. La primera de expansión de la tecnología que cumplió el objetivo de avanzar en la equidad en el acceso a las tecnologías. De esta forma, de 2007 a 2011, el acceso a una computadora en niñas/os de 6 a 13 años subió de 30 % a 94 %, observándose el mayor aumento en niñas/os de familias de menores ingresos (de 9 % a 93 %).

La otra fase contó con el desarrollo de innovaciones pedagógicas. En ella se asignaron 47.300 placas de Micro:bit entre 2018 y 2019, se implementaron 18 Laboratorios CEILAB, se organizó la participación de 2.700 docentes y estudiantes en Olimpíadas de Robótica, Programación y Videojuegos. Asimismo, se creó las Plataformas CREA para la gestión de la enseñanza, las Plataforma Adaptativa de Matemática (PAM) y MATFIC, el Pensamiento Computacional, la Biblioteca País accesible a todos los uruguayos, el Programa, Aprender Tod@s dirigido a las familias y las comunidades educativas, además de los mencionados CEIBAL en Inglés y la Red Global de Aprendizajes.<sup>35</sup>

El desarrollo de la educación tecnológica tuvo en estos años otras manifestaciones importantes como el 60% de crecimiento de la matrícula del CETP-UTU, la diversificación de ofertas en todo el país, la expansión de los tecnólogos en diversas áreas coordinados entre UdelaR y CETP-UTU y la creación de la UTEC en el interior del país ofreciendo carreras vinculadas al desarrollo productivo nacional.

---

<sup>35</sup> <https://www.ceibal.edu.uy/es/articulo/ceibal-en-cifras>

En el marco de la integralidad de la educación en estos años es de destacar que como resultado de un proceso de construcción colectiva en diciembre de 2016 el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos.<sup>36</sup>

De la misma forma, en 2005 se creó la Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable (RENEA) con la participación del MEC, ANEP, UdelaR, MVOTMA y más de cuarenta organizaciones que en 2014 aprobaron el Plan Nacional de Educación Ambiental.<sup>37</sup>

Por último, es posible señalar en este apartado el desarrollo del Diseño como oferta educativa en el CETP-UTU y la incorporación del Centro de Diseño Industrial a la Facultad de Arquitectura de UdelaR.

### **Promoción de la calidad en la educación de la primera infancia**

Se promovió la calidad de la educación en la primera infancia que se incorporó al sistema nacional de educación a partir de la LGE, creándose el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI).

Este Consejo en coordinación con la Mesa Interinstitucional del Programa Uruguay Crece Contigo elaboró y aprobó en 2014 el Marco Curricular para la Atención y Educación de niños y niñas desde el nacimiento a los 6 años que constituye una continuidad pedagógica del Diseño Curricular Básico de niños y niñas de 0 a 36 meses aprobado por el MEC en 2006 y del Programa de Educación Inicial y Primaria del CEIP de 2006.

Al mismo tiempo, se reglamentaron los Capítulos XVI y XVII de la LGE, a través del Decreto 268/14, estableciéndose las condiciones de funcionamiento de los centros de educación infantil privados.

En 2019 el Sistema Nacional de Cuidados aprobó los Indicadores de Calidad de los centros de Educación y Cuidados para niñas y niños de 0 a 3 años, siendo el primer país de América Latina en contar con una herramienta de este tipo.

Conscientes de que la calidad de la educación depende en gran medida de la calidad de sus educadores y que se partía de niveles insuficientes de formación de los educadores de los centros, especialmente en la órbita privada y en los centros CAIF, se formó a cientos de educadores de estos centros y se crearon carreras terciarias para su formación en la órbita de CENFORES y del CFE que en 2017 instaló la carrera de Maestro de Primera Infancia que en agosto de 2020 contaba con 124 egresados y la de Asistente Técnico en Primera Infancia que superó los 800 egresados.

### **Promoción de la calidad de la educación terciaria**

La educación terciaria ha tenido una gran expansión en los últimos quince años. La educación terciaria privada lo hizo al amparo de la Ley 15.661 de octubre de 1984 y del Decreto 308/95. Dado

---

<sup>36</sup> <http://pnedh.snep.edu.uy/>

<sup>37</sup> <http://www.reduambiental.edu.uy/>

los cambios trascendentes en el sistema, especialmente el desarrollo de los posgrados contemplados en forma insuficiente por la normativa anterior, se acordó con todos los actores de la educación terciaria pública y privada la reglamentación que rige la autorización para funcionar de instituciones universitarias privadas y el reconocimiento de sus carreras a través del Decreto 104/2014.

Con el propósito de impulsar la calidad de la educación terciaria en todo el sistema, incluyendo a las instituciones públicas y privadas, recogiendo la mejor tradición internacional y latinoamericana, especialmente en MERCOSUR Educativo, el MEC desde 2005 se propuso la creación de una agencia de acreditación de la educación terciaria que finalmente se concretó en 2019 con la creación del Instituto Nacional de Acreditación de la Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) como persona jurídica de derecho público no estatal.<sup>38</sup>

Esta creación, sustantiva para el desarrollo de la educación terciaria en el país, fue resultado de un trabajo conjunto de técnicos y autoridades de todas las instituciones universitarias del país, públicas y privadas; recoge la experiencia nacional en acreditación universitaria y contó en el Senado con la votación unánime de todos sus integrantes obteniendo el respaldo político necesario.

Esta institución deberá instalarse e iniciar un proceso de llamados a acreditación que impulsará la calidad de la educación terciaria de carreras y programas universitarios en UdelaR, UTEC, Universidades e institutos universitarios privados, en las carreras terciarias del CERP-UTU y de las carreras de la formación en Educación.

En el ámbito público, la LGE creó el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública con el propósito de contribuir a la generalización de la enseñanza terciaria de calidad. El SNETP funcionó desde 2010 a 2019 contribuyendo a la articulación de esfuerzos públicos y de la sociedad civil, a la dignificación de la profesión docente y a los procesos de descentralización educativa.

---

<sup>38</sup> <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19852-2019>

## **4. Más y mejores educadores: formación y desarrollo profesional**

El Frente Amplio al acceder al gobierno se propuso jerarquizar la profesión docente resignificando su función en la sociedad, dotando de recursos calificados y con formación permanente.

Estos objetivos se cumplieron en aspectos sustanciales como fue la mejora sustantiva de las remuneraciones y la disminución de las inequidades existentes en los salarios docentes.

Por otro lado hubo una política de mejora de las condiciones de trabajo, en la formación inicial, permanente y de postgrado y en el papel que cumplieron los docentes a través de las diversas formas de participación en la toma de decisiones, especialmente a través de la elección de consejeros electos por los docentes y las Asambleas Técnico Docentes (ATD).

### **Formación inicial**

En este período se produjeron cambios importantes en los planes de estudios en formación Docente.

La característica más sobresaliente en el año 2005 cuando asume la nueva administración era la fragmentación curricular, fundamentalmente en lo que respecta a la formación de profesores para la enseñanza media. A esta realidad se sumó el desafío de incorporar a la gestión de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente a los seis Centros Regionales de Profesores (CERP), antes bajo diversas administraciones.

En este estado de situación se proponen como objetivos integrar a la vida institucional a todos los actores vinculados a la formación docente, recomponer la unidad de fines y objetivos para dar a la formación docente el estatus académico adecuado, pensar la formación docente desde la formación inicial hacia la formación permanente “como estrategia” y la construcción participativa de un Sistema Nacional de Formación Docente.

En este marco se aprobó en 2008 el Sistema Único Nacional de Formación Docente. Este plan estuvo sustentado en la formación de ciudadanía basada en los derechos humanos. Se crean en este plan los Departamentos Académicos con cometidos de investigación, y se integran seminarios y talleres donde se estudian e investigan las dimensiones en DDHH.

Luego de diez años de aplicación del plan y de la realización de estudios de las ATD y otras comisiones conformadas a estos efectos se inicia el proceso de transformación curricular en el marco de una nueva estructura institucional que gestione los cambios curriculares con participación de los órdenes. En este marco se crean las Comisiones de Carrera y la Comisión de Enseñanza y Desarrollo Curricular que orientan la formulación de los nuevos planes.

Se promueve una propuesta con el fin de formar profesionales capaces de promover aprendizajes en diversas situaciones que garanticen y respeten el derecho de todas las personas.

Así es que en 2017 se aprobó el nuevo plan para formación de Maestros y Profesores técnicos y el Plan de Maestro en Primera Infancia; en 2018 el CFE aprobó un nuevo plan de formación para

Maestros de Educación Primaria y Educación Social; en 2019 el CFE aprobó un nuevo plan para la carrera de profesorado.

En este periodo se han creado carreras y especialidades nuevas. En 2007 se retoman las carreras en tres especialidades de Maestro Técnico suspendidas por años y se fueron abriendo otras en años posteriores hasta llegar a 2020 con 14 especialidades de maestro técnico y dos de profesorado técnico, además de una carrera de asistente técnico.

Además, se crearon otras carreras y especialidades atendiendo las necesidades de la expansión y diversificación de la educación producida en estos años, como ser Profesorado de Informática en 2008, Profesorado de Portugués en 2009, Certificación para la enseñanza del inglés y portugués en primaria en 2009, Asistente Técnico en primera infancia en 2013, Maestro en Primera Infancia en 2017, Profesorado de Danza en 2015.

Además se alentaron otras modalidades de formación respecto a las ofertas ya existentes: Programa de Apoyo a la Titulación para estudiantes avanzados de profesorado de Biología, Matemática, Idioma Español y Física; Profesorado de Español por Complemento, Modalidad especial para magisterio en la ciudad de Bella Unión; Modalidad Semipresencial para Maestro Técnico y la Licenciatura de Educación Física con opción en Prácticas Educativas, este última en convenio con UDELAR en las ciudades de Melo y Rivera.

En todos los casos, los planes fueron formulados por comisiones creadas a tales fines y contaron con la participación docente especialmente representantes de las ATD.

## **La carrera docente**

En este período se estimuló la carrera docente a través de una política de concursos para el acceso y ascenso en la carrera docente en todos los consejos. Para funcionarios de gestión se realizaron concursos de ingreso, presupuestación y ascenso para los diferentes escalafones.

Desde 2011 el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) sumó al tradicional ascenso por antigüedad cada cuatro años el Concurso de Pasaje de Grado, mecanismo de ascenso al que pueden acceder todos los maestros y desde 2018 también para profesores de Educación Física. Esta modalidad permitió el ascenso de unos 800 docentes desde su aplicación, algunos en más de una oportunidad.

Estos concursos son una nueva forma de promover la profesionalización docente, estimulando la permanencia en el aula y la formación permanente de los maestros.

En el caso del CES, se realizaron concursos de méritos para la efectividad de profesores de prácticamente todas las asignaturas<sup>39</sup>, adscriptos y ayudantes preparadores titulados, así como concursos de oposición y méritos para direcciones y subdirecciones, así como de adscriptos y ayudantes preparadores no titulados. Estos concursos han facilitado la estabilidad y permanencia de los docentes en los liceos.

---

<sup>39</sup> En el último quinquenio se realizaron concursos para radicar efectividad en Astronomía, Comunicación Visual y Plástica, Educación Musical, Física, Idioma Español, Informática, Matemática y Química.

En el CETP se realizaron regularmente concursos de efectividad para los diferentes cargos. Solo en el último período se realizaron dos concursos para direcciones y subdirecciones a partir de los cuales 118 docentes lograron la efectividad y 385 concursos para docentes egresados y no egresados.

En el caso de formación en educación se estimuló la carrera docente en tres dimensiones vinculadas con la vida académica. Por un lado, la conformación de una estructura académica organizativa que facilita el trabajo colectivo en departamentos, secciones o subsecciones, por otra a través de la implementación de concursos por efectividad y en tercer lugar la revisión y construcción de un nuevo estatuto docente que propone una estructura de cargos y grados.

Respecto a la primera dimensión, se crearon departamentos académicos de las diferentes áreas y disciplinas en una primera etapa y en una segunda se crearon Institutos Académicos (Matemáticas y Ciencias, Humanidades y Artes, Ciencias de la Educación, Educación Social y de Disciplinas Técnico Tecnológicas), agrupando las diversas disciplinas y áreas. En este mismo sentido, se avanzó en la organización académica de los docentes creando Unidades Académicas en Astronomía, Tecnologías Digitales, Educación en Derechos Humanos, Educación Visual y Práctica Docente para Magisterio.

En relación a la segunda dimensión, se realizaron entre 2007 y 2015 concursos para las áreas de matemática y lengua para la carrera de magisterio, para profesores de Didáctica de las especialidades de profesorado, y para las nuevas figuras de Docentes Orientadores Educativos (DOE) y Docentes Orientadores de Laboratorios (DOL) para los centros del CFE.

En 2018 se realizaron 150 llamados a concursos para cargos y horas de docencia directa en efectividad para 25 Departamentos Académicos por secciones o subsecciones. En estos concursos se presentaron 1.816 proyectos y obtuvieron derecho a efectividad 873 docentes, y a interinatos y suplencias 524 docentes. Estos concursos han permitido la conformación de un plantel de formación en educación estable que se debería complementar con otros concursos para otras disciplinas y cargos para grados académicos.

Finalmente, respecto a la tercera dimensión, el CFE inició en 2015 la discusión y reformulación del capítulo XIV del Estatuto del Funcionario Docente referido a la formación docente. A través de un proceso de negociación de participación de las ATD, Intergremial de Formación Docente y la CSEU el que fue finalmente aprobado en setiembre 2019.

Este nuevo estatuto establece una nueva estructura de cargos y grados académicos de acceso por concursos abiertos y renovaciones a través de evaluaciones integrales. Se establecen requerimientos de formación para cada grado y la realización de tareas de enseñanza, investigación y extensión.

## **Desarrollo profesional**

El desarrollo profesional de los docentes es un tema clave que puede analizarse desde diferentes dimensiones: lo que fundamenta su pertinencia, lo que se espera de las propuestas (tanto en lo individual como en lo colectivo), sus modalidades y la naturaleza de las ofertas, solo por mencionar algunas.

La bibliografía especializada, la investigación con base empírica y el análisis de los modelos pedagógicos de formación profesional dan cuenta de que la temática es todavía incipiente y que genera tensiones y controversias. Al mismo tiempo, está claro que debe existir una política educativa de formación profesional docente.

En estos quince años, se han implementado propuestas de formación para aquellos que ejercen la docencia con diferentes roles y en distintos sectores educativos. Las propuestas han tenido variados niveles de articulación y han oscilado entre propuestas individuales y colectivas, entre propuestas de actualización disciplinar o asociadas a un rol a propuestas transversales referidas a temas específicos.

Sobre finales del último periodo, desde la Dirección Sectorial de Planificación Educativa (DSPE) del CODICEN, se propuso un ejercicio de articulación y coordinación que permitiera visualizar el desarrollo profesional docente desde una perspectiva sistémica, acordando terminología y concepciones con el fin de elaborar un plan general que permitiera el seguimiento de esta política educativa en particular.

Históricamente cada desconcentrado ha planificado la propuesta de desarrollo profesional de los actores que lo conforman. Por su parte, la que fuera Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, hoy Consejo de Formación en Educación promovió un espacio para dialogar y reflexionar sobre las necesidades de formación transversal y también sobre la posibilidad de su implementación. En el periodo 2015-2020, este espacio se institucionalizó, quedando a cargo de la Comisión de Posgrado y Formación Permanente en el CFE. Esta comisión, institucionalizada el 5 de junio 2015, está integrada por representantes del CFE, de la ATD de formación docente, de coordinadores académicos, de Planeamiento Educativo del CFE y representantes de los consejos CEIP, CES Y CETP. Los cometidos de la comisión son:

- Crear, desarrollar y apoyar propuestas transversales de formación en servicio que tengan por objetivo la formación de docentes y educadores de los distintos niveles educativos;
- Apoyar, orientar y participar en propuestas específicas que surjan de las necesidades de formación en servicio de los diferentes Consejos de ANEP;
- Analizar, proponer e implementar además la formación en servicio para docentes del Consejo de Formación en Educación.
- Proponer la realización de carreras de posgrado: especializaciones, maestrías y doctorados que permitan formar a educadores y docentes en las diversas áreas que la educación nacional requiera y que apunten a la creación de conocimiento especialmente sobre cómo educar en tiempos actuales.

A los efectos de este documento se presentan los espacios de formación profesional desarrollados en estos años.

## **Diplomas de Especializaciones y Maestrías**

Después de muchos años de demanda por parte del cuerpo docente, a partir de 2006 se ofrecen cursos de postgrado principalmente diplomas de especialización y maestrías. Se trata de cursos que

cumplen con los requisitos académicos de acreditación de universidades, nacionales o extranjeras, con quienes la ANEP gestionó convenio.

Descripción		Destinatarios	totales
Diplomas de especialización Diploma en Gestión de Instituciones Educativas, Diploma en Didáctica de la Educación Primaria, Diploma en Educación y Desarrollo y Diploma en Didáctica para la Enseñanza Media en Historia, Geografía, Sociología, Biología, Física y Química.	ANEP-UDELAR	Docentes de todos los subsistemas	130 acreditados
Diplomas de Física, Matemática, Geografía	ANEP-UDELAR	Docentes de las áreas respectivas	320 acreditados
Diploma en Matemática escolar	CFE (CEIP)-CLAEH	Maestros	en curso
Diploma en Lectura y escritura	CEIP-CLAEH	Maestros de inicial y primer ciclo	en curso
Diploma en Dificultades de Aprendizaje	ANEP-UDELAR	Docentes de primaria y secundaria interesados en la temática	87 acreditados
Maestría Sociedad, Política y Educación	CFE-FLACSO	Docentes que ya habían acreditado los diplomas de especialización. Van tres cohortes	102 egresados de la 1ª cohorte, en proyecto la 2ª
Maestría en Gramática	CFE-UDELAR	Docentes de lengua interesados en la temática. 2 cohortes	65 participantes. En ambas cohortes. 1 cohorte en fase de defensa. 2ª cohorte en curso. 8 acreditados
Maestría en Educación Ambiental	CFE-UDELAR	Docentes de ciencias	35 en curso
Maestría en Formación en Educación	CFE- UNIPE	Docentes del CFE	48 en fase de acreditación

## Cursos de formación transversal

Los cursos de formación transversal son acordados entre los diferentes consejos de educación de ANEP (CEIP, CES, CETP, CFE) por su iniciativa. Responden a necesidades del sistema tanto desde la perspectiva de las autoridades como desde los actores directamente involucrados. Entre 2015 y 2020 participaron 3.500 docentes en cursos de carácter transversal o dirigidos a docentes de alguno de los Consejos. Los cursos desarrollados a partir de 2014 fueron los siguientes.

1. Maestros en Educación inicial. En coordinación entre el CEIP y el CFE se realizaron cuatro cohortes, otorgando 395 certificaciones. Esta formación ha acompañado la política del CEIP referida a la primera infancia y ha sostenido la formación de los maestros que ejercen su profesión en los niveles de 3, 4 y 5 años, mientras se desarrolla la carrera de Maestro en Primera Infancia.
2. Directores en ejercicio en centros de ANEP. Se realizó una edición, se otorgaron 167 certificaciones.
3. Inspectores en ejercicio en los consejos de ANEP. Se realizó una edición y se otorgaron 394 certificaciones.
4. Coordinadores de Educación física del CEIP. Se realizó una edición y se otorgaron 108 certificaciones.
5. Maestros y Profesores adscriptores. Se realizaron tres cohortes, otorgando 307 certificaciones.
6. Tutores de diferentes niveles educativos y naturaleza y acompañamiento en trayectorias educativas. Participaron 266 docentes.
7. Cursos vinculados con las nuevas modalidades tecnológicas para profesores de educación media (CES Y CETP). Se realizaron 5 cohortes de «Tu Clase Uruguay» donde participaron 446 docentes.
8. Profesores del Profesorado Semipresencial del CFE. Participaron 231 docentes en dos cohortes de Aula en línea y en seis cohortes de Enseñar en la virtualidad.
9. Profesores de Didáctica del CFE. Se realizaron nueve ediciones con 294 participantes en Red Didáctica, pos título elaborado junto a FLACSO, El Abrojo y financiación de Fundación Telefónica.
10. Nuevas tecnologías. Se otorgaron 233 certificaciones con Cambridge y Red Global de Aprendizajes.
11. Programa Noveles Docentes. Se realizó una edición del curso para referentes del Programa Noveles Docentes en el que participaron 62 docentes.
12. A su vez, desde el CFE en coordinación con CES y CETP se desarrolló el Programa de Apoyo a la formación de docentes de Educación Media y Formación en Educación. Se trabajó con 32 egresados de la carrera de Educación Social y 529 de carreras de Profesorado de educación media, se han involucrado 30 centros (liceos y escuelas técnicas), 30 tutores en los Centros y 34 mentores desde distintos Institutos y Centros.
13. Cursos para Profesores de carreras de Maestros y Profesores Técnicos. Se otorgaron 210 certificaciones.
14. Cursos para docentes en la atención de estudiantes con autismo y dificultades socioemocionales. Se realizó una cohorte participando 241 docentes
15. Maestros de Educación media rural. Se realizaron dos cohortes, habiéndose acreditado 130 maestros de la primera cohorte.

## Formación en servicio

La formación en servicio fue una preocupación constante en el periodo centrándose en aspectos disciplinares y didácticos en los diferentes consejos.

**CEIP.** En la década del 90 la formación en servicio fue realizada a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), reformulado en 2006 como Programa de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya (PAEPU). En 2011 se creó el Departamento de Formación en Servicio y luego en 2014 a partir de la propuesta realizada por la Comisión de Institucionalización el CEIP creó el Instituto de Formación en Servicio.

Se consideró la formación en servicio, realizada por PAEPU primero y por el IFS más adelante, como aquellos específicamente relacionada con las líneas de políticas educativas del CEIP.

Entre 2014 y 2018 el IFS realizó cursos en Matemática, Lengua, Conocimiento de la Naturaleza y Social, Conocimiento Artístico, Educación Sexual y Apoyo a la Gestión. En ellos participaron 24.978 maestros . En el mismo período 5.548 maestros de Escuelas de Tiempo Completo participaron de la formación brindada por PAEPU.

**CFE.** Entre 2015 y 2019, 8.000 docentes participaron en los cursos que los Institutos y Departamentos Académicos del CFE han implementado priorizando aspectos vinculados con la actualización disciplinar y didáctica. Participaron docentes de todos los consejos, especialmente del CFE y CES

**CETP.** A partir de 2015, se realizaron cuatro ediciones del Curso\_Introductorio a la Gestión en el CETP-UTU con 374 participantes, de los cuales aprobaron 335 docentes; su realización y aprobación fue requisito para el Concurso de Efectividad de Directores Escolares. Al final de 2019 dio inicio a la quinta edición de este curso, aún en desarrollo.

Al mismo tiempo se desarrolló el Proyecto Hamk – UTU – BID – SPF (Sociedad de Productores Forestales) – INEFOP. Este es un proyecto de cooperación con la Universidad de Ciencias Aplicadas HAMK, Finlandia, universidad líder en la formación docente inicial y permanente e investigación aplicada. El proyecto está vinculado a un sector estratégico para el desarrollo agroforestal en Uruguay y la cooperación entre el sector productivo y el sistema educativo. Tiene como uno de los objetivos capacitar a 30 docentes y 20 gestores (inspectores, directores y referentes técnicos), que puedan llevar adelante renovación curricular y la implementación de nuevas metodologías de enseñanza-aprendizaje. De esta experiencia se espera obtener una metodología de trabajo que permita articular las necesidades del sector productivo con el diseño de los cursos y las metodologías de enseñanza y aprendizaje que involucran educación en ámbitos de trabajo.

**CES** En el período 2015-2019 se desarrollaron múltiples instancias de desarrollo profesional docente, en su mayoría cursos en línea o semipresenciales. Estos cursos fueron todos con evaluación, y fueron a su vez evaluados por los docentes participantes. Aprobaron estos cursos 1.888 docentes. Solo por mencionar algunos: Iniciación al uso de Moodle (4 ediciones) , Internet en

las clases de Español (2 ediciones), Aula de Filosofía ampliada. FiloPolis Digital, Nuevos espacios para la problematización y construcción colaborativa de saberes, Bilingüismo y cerebro: teorías y prácticas en la adquisición del lenguaje, Literatura en clave de TIC. Herramientas Web para el aula de Literatura, Recursos digitales para el aula de Matemática, Twitter en Comunicación Visual, La amenaza sobre el ozono estratosférico: aportes para un abordaje multidisciplinario (junto al MVOTMA); Creación de recursos digitales de aprendizaje con GoConqr, Creación de recursos digitales específicos para estudiantes sordos, Leer y escribir con tecnologías, Taller Aprendizaje Basado en Investigación (ABI) (383 docentes), Deporte y recreación, Entrenamiento funcional, Introducción a la Educación y Gestión Ambiental (junto a Intendencia de Montevideo), Bachillerato (de) muestra (junto a Inspección de Matemática y CEIBAL).

La descripción da cuenta de la cantidad y variedad de las propuestas que apuntan al desarrollo profesional docente, marcando de ese modo la importancia que se le dio en este período a estos espacios, así como constatar el importante número de docentes que han participado.

## 5. La educación prioridad presupuestal

Una educación de calidad, integral e inclusiva durante quince años, catorce de ellos obligatorios es una fuerte exigencia plasmada en la Ley General de Educación N° 18.437 que requiere importantes recursos humanos, materiales y presupuestales. Sin esperar que se alcancen aquellas metas por la mera disponibilidad de estos recursos, sí es evidente que *“sin insumos adecuados no puede llevarse adelante la actividad educativa. La cantidad de recursos es una condición necesaria aunque no suficiente para el logro de ciertos objetivos”*.<sup>40</sup>

En 2005, a dos décadas de la reinstitucionalización democrática no se había revertido la postergación presupuestal y se mantenían presentes reclamos sociales y sindicales que fundamentaron extensos conflictos desde 1985, entre ellos la huelga de 1989, al fin del primer gobierno de Sanguinetti.

En el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994) el promedio del PIB destinado a la educación fue de 2.1% y fue el único período post dictadura donde el porcentaje del PIB para la educación decrece de 2.4% a 1,9%, en un contexto de crecimiento económico. En el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-1999) se da un incremento del gasto educativo, pero el promedio del período fue de sólo un 2.3% del PIB. En el gobierno de Jorge Batlle (2000-2004) se produce un estancamiento y un crecimiento del PIB para la educación en función de la fuerte caída del producto. Estos magros recursos provocaron el no inicio de clases en 1993 y 1994, el plebiscito por el 4.5% del PIB o el 27% del Presupuesto, paros y movilizaciones frecuentes y un malestar docente que la crisis del 2002-03 profundizó con una pérdida del 20% del salario real.

La comparación desventajosa con las remuneraciones de otras profesiones a partir del deterioro sufrido durante la dictadura acumuló reivindicaciones que se alineaban a las recomendaciones de OIT-UNESCO sobre las Condiciones relativas al Personal Docente. El mal estado de los locales, grupos superpoblados o falta de cupos en algunas orientaciones dieron lugar a denuncias de estudiantes y familia. En la región Uruguay estaba muy rezagado, con una asignación presupuestal por debajo de la media de América Latina.

En síntesis, las administraciones progresistas debieron afrontar reclamos presupuestarios y salariales de larga data, recursos insuficientes alejados de las recomendaciones de los organismos especializados y necesidades de servicios docentes en cobertura, extensión de la jornada escolar, mejora en los aprendizajes y en las tasas de egreso, desarrollo profesional, dignificación de edificios y comedores, entre otras.

Los gobiernos nacionales y la gestión de la ANEP entre 2005 y 2019 priorizaron la mejora presupuestal cumpliendo con los compromisos electorales del Frente Amplio, a la vez que implementaron transformaciones institucionales, de infraestructura y de servicios.

---

<sup>40</sup> INEEEd, 2017

## El gasto total en educación

Los recursos públicos y privados que se destinan a la educación dimensionan el esfuerzo nacional que financia la prestación de servicios tanto de instituciones del Estado como de privados. Muy esquemáticamente se puede estimar que el financiamiento público alcanza a las 3 cuartas partes del total, y que la ejecución de esos recursos es pública en las 2 terceras partes.

Entre los recursos públicos lo más relevante son los presupuestales que financian la ANEP, UDELAR, UTEC, CAIF y otras políticas, y la renuncia fiscal: exoneraciones de aportes patronales al BPS, de impuestos (IVA, IRAE), de aportes por concepto de salud (5%), Fondo de Reversión Laboral (0,125%) y a empresas por donaciones a centros educativos tanto privados como públicos. El INEEEd estimó que para el 2015, la renuncia fiscal había representado el 9% del total de los recursos públicos volcados a la educación (6.548 millones de pesos), teniendo una tasa de crecimiento anual del 7.6% mayor que el aumento del presupuesto.

Las exoneraciones del IVA, el IRAE y de los aportes patronales que sólo aplican para la educación privada representaban en 2015 el 97.1% de la renuncia fiscal. El 2.9% restante corresponde a exoneraciones a empresas por donaciones a instituciones públicas o privadas, a elección del donante. De este porcentaje, el 74% se dirigió a instituciones privadas. En resumen, algo más del 99% de la renuncia fiscal del Estado subvenciona en los hechos a la educación privada, alcanzando a U\$S 239.7 en 2015.

Entre los recursos privados, lo más destacable es el gasto de los hogares fundamentalmente los destinados al pago de matrículas y cuotas de colegios, donaciones de empresas, y compra de materiales y textos por parte de las familias. Para los hogares que pagan educación privada, representa casi el 10% de los gastos totales, porcentaje en aumento si se toma como base el 7.5% del 2005.

En resumen, la financiación privada (1.7% del PIB) y la renuncia fiscal (0.45%) constituyen aprox. un 30% de los recursos educativos, siendo una fuente de financiamiento dirigida mayoritariamente a instituciones privadas.

## El gasto público en educación

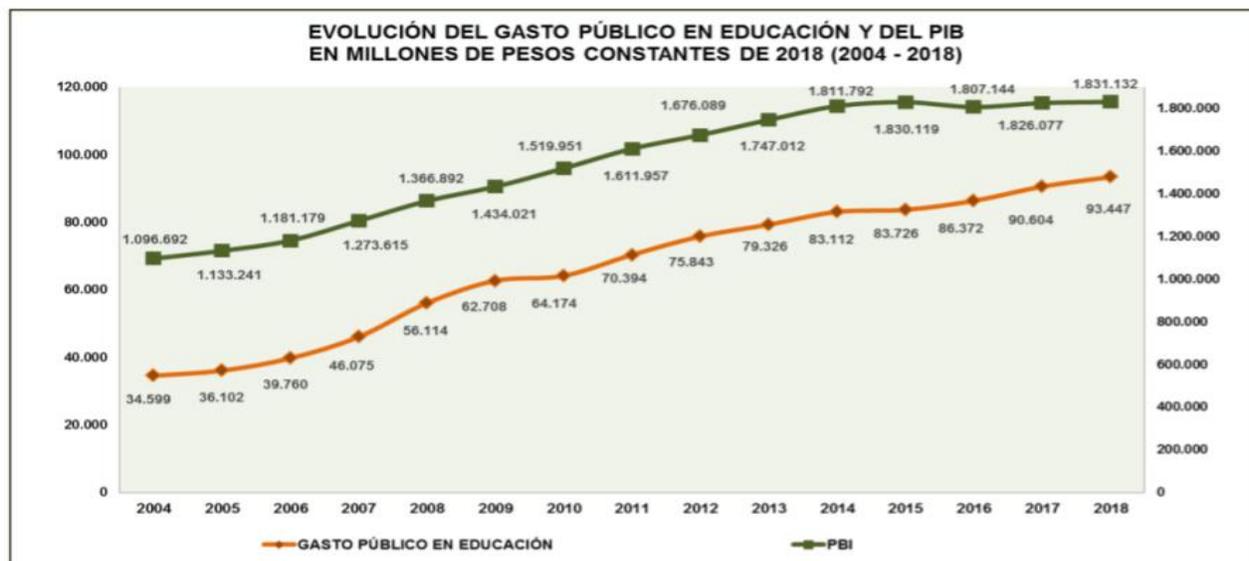
Los gastos en educación son parte del gasto público social (GPS), que incluye educación, salud, seguridad social y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios. *“Desde el año 2005 a 2016 el GPS se incrementó en casi un 120%, llegando a pasar de un 19.5% a 26.5% del PIB. Uruguay siempre ha tenido una posición destacada en la región en relación con el GPS, no obstante, en este período, el GPS creció casi el doble que el PIB, lo que demuestra el esfuerzo del país en este sentido. Sin embargo, es importante analizar cómo se distribuye este GPS en los tres sectores que demandan más recursos: educación, seguridad social y salud. Uruguay, el país de América Latina con mayor Gasto Público Social, gasta por encima del promedio en seguridad social (13.3% del PIB) y en salud (6.5%), y aún por debajo del promedio de A. Latina en educación “.*<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Pasturino, Martín, 2018.

En valores constantes de millones pesos de 2018, el gasto público en educación pasó de 34.599 en 2004, a 93.447 en 2018, equivalentes a U\$S 3.098 millones de ese año (según MEC, 2019 Panorama del gasto público en educación), con un aumento real del 170% que significó en tanto el PIB creció un 67% en el período.

En términos de la participación del gasto público en educación en el PIB, el crecimiento en el período 2004-2018 ha sido significativo. El gasto público en educación aumenta en casi 2 puntos porcentuales en el período 2004-2018, pasando de representar un 3.2% del PIB en 2004 a 5.1% en 2018 del PIB.



El crecimiento promedio anual de 6.8% del gasto en Educación en el período 2004-2018 puede compararse con un crecimiento menor en el PIB, de aproximadamente 3.5% anual en el mismo período. Esto permite concluir que, en el periodo analizado, el presupuesto público destinado a la Educación creció en promedio en mayor proporción que el PIB y esto se cumple para cada año del período (excepto para 2010 y 2015).

En relación al gasto del gobierno central, el crecimiento fue menos sostenido: parte del 14% en 2004, llega al 18.5% en 2012, y queda en 17.6% en 2018. En síntesis con un presupuesto creciente, aumenta la participación de la educación en 3.6 puntos.

### El gasto de ANEP

El próximo cuadro da cuenta de la composición del gasto educativo, y su concentración en la ANEP y UDELAR, en una relación 80% a 20% que existía ya en 2004, y que en términos generales se mantuvo incorporando a la UTEC en el 20% universitario.

La participación ANEP + UDELAR (o UDELAR + UTEC) pasó del 93% al 86%, dando cuenta de la incorporación o el mayor crecimiento de otros componentes (Plan CEIBAL, programa de becas, Centros CAIF, etc.).

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR AÑO (millones de pesos constantes de 2018)															
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>TOTAL</b>	<b>34.599</b>	<b>36.102</b>	<b>39.760</b>	<b>46.075</b>	<b>56.114</b>	<b>62.708</b>	<b>64.174</b>	<b>70.394</b>	<b>75.843</b>	<b>79.326</b>	<b>83.112</b>	<b>83.726</b>	<b>86.372</b>	<b>90.604</b>	<b>93.447</b>
<b>Instituciones básicas del sistema educación formal</b>	<b>32.285</b>	<b>33.366</b>	<b>35.948</b>	<b>40.488</b>	<b>47.640</b>	<b>55.181</b>	<b>55.680</b>	<b>61.048</b>	<b>64.457</b>	<b>67.508</b>	<b>71.124</b>	<b>71.061</b>	<b>73.666</b>	<b>77.266</b>	<b>80.021</b>
ANEP	25.905	26.820	28.705	32.278	38.149	44.261	44.536	48.673	51.544	54.271	56.785	56.322	58.790	61.693	63.663
UDELAR	6.380	6.546	7.243	8.210	9.491	10.919	11.144	12.374	12.912	13.222	13.834	14.257	14.410	14.988	15.700
UTECE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	505	482	466	585	658
<b>Administración Central e inciso 21</b>	<b>1.645</b>	<b>1.837</b>	<b>2.704</b>	<b>2.885</b>	<b>3.326</b>	<b>3.243</b>	<b>3.817</b>	<b>4.346</b>	<b>6.156</b>	<b>6.305</b>	<b>6.146</b>	<b>6.609</b>	<b>5.630</b>	<b>5.582</b>	<b>5.531</b>
Educación policial y militar	980	1.093	1.209	1.425	1.525	1.573	1.740	1.776	2.372	2.457	2.294	2.478	919	928	890
Otros Administración Central (1)	174	227	463	398	645	411	659	978	2.233	2.270	2.202	2.243	2.915	2.789	2.812
Partidas del inciso 21 con destino a educación (2)	491	516	1.032	1.062	1.157	1.258	1.418	1.592	1.551	1.578	1.651	1.888	1.796	1.865	1.829
<b>Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES</b>	<b>353</b>	<b>477</b>	<b>600</b>	<b>704</b>	<b>1.185</b>	<b>1.353</b>	<b>1.342</b>	<b>1.671</b>	<b>2.088</b>	<b>2.345</b>	<b>2.263</b>	<b>2.412</b>	<b>2.841</b>	<b>3.510</b>	<b>3.733</b>
Ciencia y Tecnología	316	422	507	751	739	517	576	697	798	792	901	856	1.005	1.077	1.049
MEC (3)	274	314	369	603	404	197	212	185	235	214	231	205	218	223	210
PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII (4)	42	108	138	149	335	319	364	512	563	579	670	651	787	854	839
Plan Ceibal	0	0	0	1.247	3.014	2.007	2.278	2.115	1.827	1.862	1.845	1.976	2.444	2.375	2.299
Incentivo a la demanda educativa en secundaria	0	0	0	0	210	407	481	518	518	514	502	462	592	613	623
Donaciones especiales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	330	349	194	180	191

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF e INE.

Notas: (1) Se incluyen gastos en Dirección de Educación del MEC, ISEF, capacitación laboral, Centro de Diseño Industrial, escuelas de formación artística y otros componentes considerados en MIDES-DINEM (2006): *Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay 2002-2005*. Además, se incluye el subsidio al boleto estudiantil que realiza el MTOP.

(2) Incluye subsidios a escuelas para niños con capacidades especiales, rentas afectadas al Fondo de Solidaridad y al Fondo de Reconversión Laboral.

(3) Se considera la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT) y el Instituto Clemente Estable. La baja de recursos se explica por la finalización del Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) y el traspaso de algunos programas a la ANII.

(4) Del presupuesto de la ANII, se toma en cuenta solo el componente 2, de fortalecimiento y orientación de la investigación.

En 2018 el gasto educativo de la ANEP y de la UDELAR representaba un 3.5% y 0.9% del PIB, respectivamente. Si bien desde 2012 hasta el presente la participación en el PIB de ambas instituciones se ha mantenido constante, acumulan un incremento de algo más de 1.0 y 0.3 puntos porcentuales entre 2004 y 2018, respectivamente.

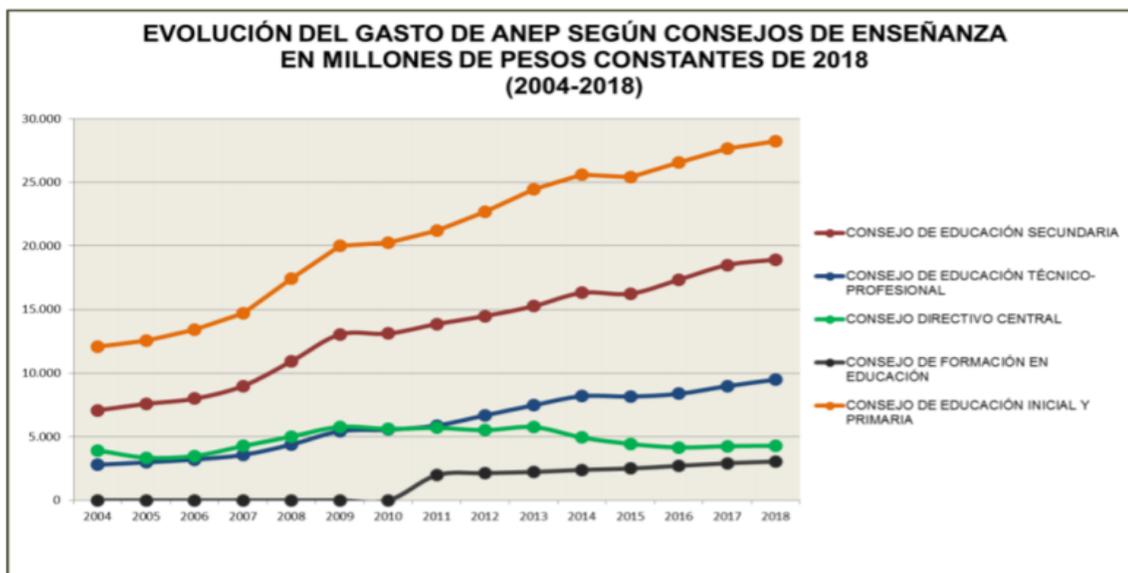
El presupuesto de la ANEP fue de 25.905 millones de pesos en 2004, y a valores constantes (pesos del 2018) llegó a 63.663 millones en 2018, con un aumento real del 146%. Y superando el 150% de aumento en el 2019.

En la distribución interna de la ANEP, dos grandes definiciones rigieron desde el 2005 las políticas para la asignación de los recursos: *“la primera de ellas fue la opción por el diálogo social (...) en la construcción de las políticas educativas y laborales. Realizada la opción por el diálogo social, se puso en práctica la segunda de las definiciones claves en la elaboración de las políticas laborales: la adopción de la negociación colectiva como premisa básica e irrenunciable.”*<sup>42</sup>

Sobre estas premisas, considerando la participación histórica de cada desconcentrado, la incorporación de nuevas propuestas (ampliar la oferta de 3 años, Centros Educativos Asociados, nuevas carreras en Formación Docente), la evolución de la matrícula y los convenios salariales se fue ajustando la distribución del gasto por Consejo. Si bien dicha distribución se mantiene relativamente estable en el conjunto de los años analizados, se destaca una disminución del peso

<sup>42</sup> ANEP-CODICEN, 2010.

del CODICEN en el total del gasto de ANEP (de 8.5 puntos porcentuales entre 2004 y 2018), en contraposición a un aumento de la participación relativa del CETP y del CFE.



Los componentes del gasto evidencia el peso de las remuneraciones que alcanzaron en 2018 al 87%, en tanto los gastos de funcionamiento fueron del 8.5% y las inversiones del 4.5%. Las remuneraciones crecieron un 175% respecto al 2004, en tanto funcionamiento lo hizo el 61% e inversiones un 43%.

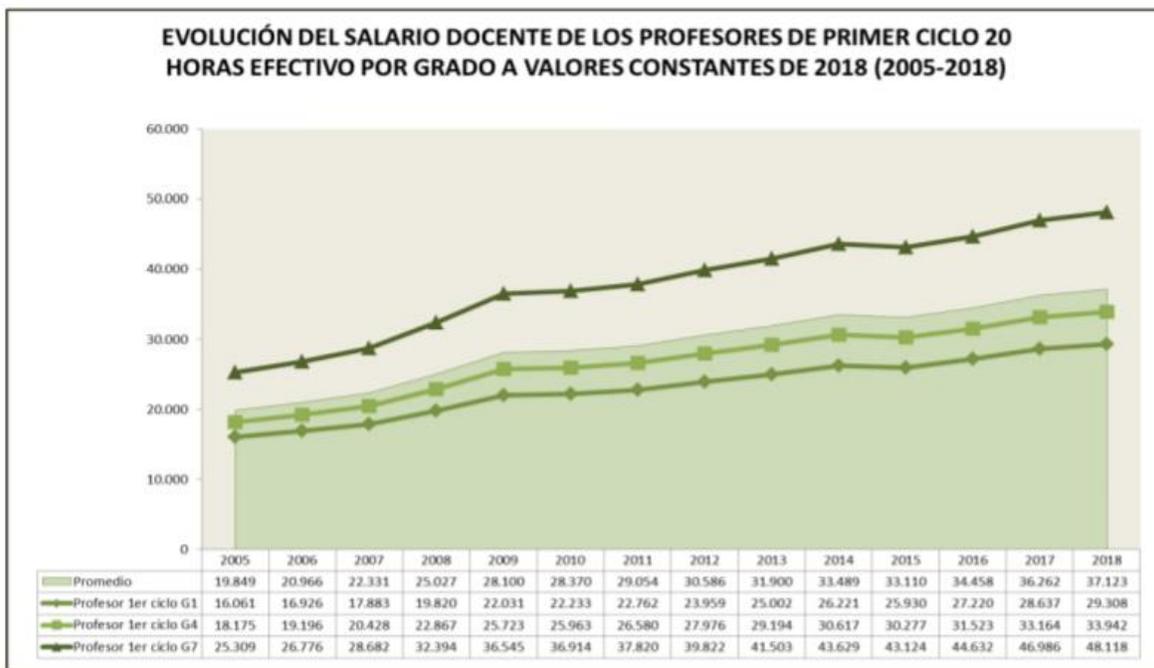
Las inversiones con financiamiento directo se complementaron con obras con financiamiento parcial de préstamos internacionales, totalizando 839 centros nuevos o ampliaciones, y dejando contratos firmados y obras iniciadas de 44 jardines (PPP 1), y 23 escuelas, 9 polos tecnológicos y 10 gimnasios (PPP 2).

Uno de los principales destinos del aumento presupuestal fue dignificar el salario docente, que partía de niveles muy sumergidos. A modo de ejemplo un maestro recién egresado (grado 1, 20 horas semanales) pasó de ganar \$16.723 nominales en 2004 a \$32.861 nominales en 2019, (cifras a valores de 2019).

Los aumentos diferenciados según escalafón, consejo, ciclo y grado docente fueron conveniados con la CSEU en sucesivos acuerdos<sup>43</sup>, que en términos generales acogieron como criterios: aumentos por sobre el IPC histórico, desafectación del Impuesto de Primaria los componentes retributivos (partidas de alimentación), salarización nominal de las partidas (incremento de las mismas para mantener los montos líquidos), recomposición de la pirámide salarial entre grados, convergencia salarial entre docentes de 1er. y 2º. Ciclo de Ed. Media, mejora de la retribución de los cargos con extensión horaria (adscriptos, ayudantes de laboratorio, Unidad Compensada de Primaria, etc.), equiparación de grados no docentes con docentes, agrupamientos de grados no docentes

<sup>43</sup> [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

simplificando el escalafón, extensión del 7.5% al escalafón inspectivo del CEIP, creación de la “dedicación permanente y exclusiva” y de la “dedicación total”, reestructura del escalafón de dirección de Formación Docente, revisión y mejora de la reglamentación de la prima por presentismo, modificación de topes salariales.



El conjunto de mejoras diferenciales, la imputación a salarios de remuneraciones que se efectuaban por gastos, y fundamentalmente la creación de horas docentes, cargos y funciones dan cuenta de la diferencia entre el aumento de la masa salarial y de los salarios por cargo. Tomando como base un índice 100 en 2004, la masa salarial llegó al 283, en tanto los cargos docentes alcanzaron entre el 189 y 197 al año 2019, y los auxiliares no docentes el 256.

En resumen, ANEP destinó el 87% de su presupuesto a remuneraciones, masa salarial que casi se triplicó entre 2005 y 2019 habilitando convenios que sobre un aumento mínimo del 85% incorporan incentivos que permiten estimar que en promedio se duplicó el salario real.

## Costo por alumno

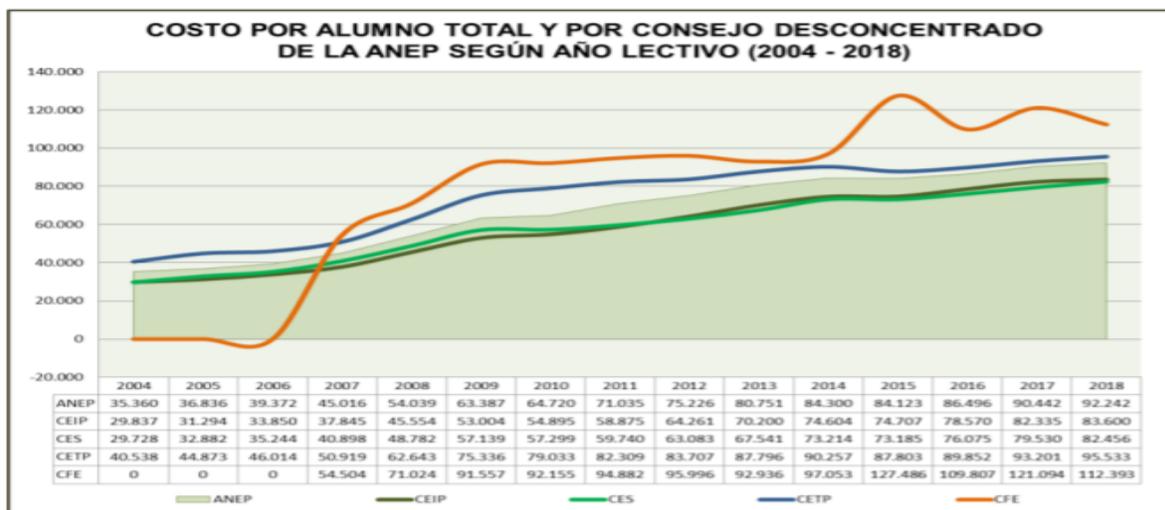
El costo por alumno permite controlar por la matrícula de cada consejo el presupuesto asignado; así se evitan distorsiones que derivan del aumento o disminución del número de estudiantes que relativizan los recursos absolutos de ese organismo.

Concretamente, el costo por alumno de ANEP tiene un crecimiento acumulado en el período 2004-2018 de 161%, alcanzando un promedio anual del 7%. Este aumento se produce en un contexto de incremento de la matrícula por lo que evidencia el crecimiento efectivo de los recursos.

Es un indicador que no sólo da cuenta del mayor costo unitario del servicio que se presta (hora docente, cargo auxiliar o docente, alimentación, etc.), sino del incremento y mejora de estos

servicios (aumento del tiempo pedagógico, disminución de alumnos por grupo, nuevas orientaciones de educación media, campamentos educativos, maestros comunitarios, profesores orientadores, equipos multidisciplinarios, etc.), controlado por el número de estudiantes que acceden a ellos.

El costo promedio de Formación Docente estaba cercano a los U\$S 4.000, la educación técnica algo más de U\$S 3.000, en tanto la educación primaria y secundaria con gastos similares, no llegan a U\$S 3.000, a valores y cotización dólar 2018.



El costo por alumno por tipología de centro es un indicador que ha venido desarrollando la ANEP en los últimos años con el fin de estimar los gastos asociados a determinados formatos escolares. Es una aproximación a los costos promedio de funcionamiento de gran importancia para planificar la expansión de determinados tipos de centros.

La Evolución de la Asignación y Ejecución Presupuestal de ANEP estima que el costo por alumno en tiempo completo es de un 81% más alto que el de una escuela común, una APRENDER es un 19% que el de común. En el caso de la Educación Secundaria, el costo de un alumno de Ciclo Básico es similar al de un alumno de bachillerato, y un 37% mayor que el de un alumno de Primaria de escuela común. En la educación técnica, un alumno de una escuela agraria tiene un costo del entorno de los U\$S 6.000 anuales, que es más del triple del costo de un alumno de una escuela técnica.

Estos costos al año 2018 han duplicado largamente lo destinado a cada estudiante en el 2004 en precios constantes, sin considerar algunos gastos asociados a mejorar el equipamiento o las condiciones de educabilidad no incluidos en la ANEP. En este apartado corresponde citar al Plan Ceibal, el transporte costeadado desde el MTOP, o las becas para alumnos de la educación media.

## 6. Más y mejor coordinación de la educación

Cuando el Frente Amplio accedió al gobierno entre sus principales objetivos se encontraba la aprobación una nueva ley de educación, avanzar en la creación de un verdadero sistema nacional de educación y ampliar los niveles de participación de los actores directos y de toda la sociedad en la educación.

### El debate educativo

La nueva ley general de educación que se aprobó a nivel parlamentario en diciembre de 2008 estuvo precedida por un debate educativo y un congreso nacional de educación en el que fueron convocadas todas las organizaciones sociales, políticas y académicas del país.

De esta forma en 2005 se constituyó la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) con representación de todos los partidos políticos, sindicatos, organizaciones estudiantiles y los entes de la educación. El debate se desarrolló durante 2006 y culminó en el primer Congreso Nacional de Educación “Julio Castro”.

Durante 2006 se realizaron 713 Asambleas territoriales en 171 localidades, además de Montevideo, participando 19.070 personas. También se realizaron 32 encuentros sectoriales en los que participaron 157 organizaciones de todo el país y se recibieron 420 documentos.

Todos los aportes fueron procesados y publicados previo al Congreso, organizándose en quince capítulos temáticos que dieron origen a las comisiones del Congreso en el que participaron más de 1.200 personas.

El informe final de la CODE fue entregado en abril de 2007 a las autoridades educativas, al parlamento nacional y fue difundido ampliamente.

Con este antecedente se procedió a la elaboración del proyecto de Ley General de Educación que el MEC presentó a los partidos políticos el 20 de mayo de 2008 e ingresó a consideración del parlamento el 2 de junio.

### La Ley General de Educación

La Ley General de Educación 18.437<sup>44</sup> incluyó definiciones, orientaciones y principios para toda la educación estableciendo un marco conceptual para la educación como un derecho humano y un bien público social.

La LGE incorporó la educación en la primera infancia, define los niveles educativos y a la educación no formal como parte de las políticas educativas en el marco de la educación para todas las personas a lo largo de toda la vida.

---

<sup>44</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Definió el sistema nacional de educación y estableció el papel del MEC en aspectos educativos.

Es la primera vez que estos aspectos son incluidos en una ley de educación y constituyeron un marco legal para la definición de políticas educativas en todos los niveles.

Por otra parte, la LGE amplió los niveles de participación docente, estudiantil y de la sociedad en general en todos los niveles educativos. Incorporó a docentes en los consejos de ANEP, creó los Consejos de Participación en todos los centros educativos, incorporó representación social a nivel de la Comisión Nacional de Educación y formalizó el Congreso Nacional de Educación, entre otros ámbitos de participación que previó.

De esta forma la LGE respondía al propósito de ampliar los niveles de participación y democratización del sistema educativo que se propuso el Frente Amplio en su propuesta programática.

En cuanto a la gobernanza del sistema educativo, la LGE procuró conjugar una tradición de autonomía con una necesidad de mayor articulación.

Dentro de la tradición de autonomía hay una historia muy larga que va desde los Consejos autónomos en cada nivel educativo, pasando por el CONAE de triste memoria, hasta la constitución de la ANEP en la Ley de Emergencia N° 15.739 surgida de la Concertación Nacional Programática a la salida de la Dictadura.

A nivel de ANEP, la tradición de autonomía de la educación pública, establecida en el artículo 202 de la Constitución de la República, ha fluctuado entre poner el acento en la autonomía de los Consejos de cada nivel o ponerla en un organismo que rija sobre todo el Sistema.

La Ley 18.437 buscó un equilibrio entre las potestades de un organismo central (CODICEN) y la autonomía técnica y profesional de cada nivel en los Consejos de Educación. Generó los ámbitos para una fuerte coordinación sin debilitar la especificidad y el acumulado de cada parte del sistema.

La LGE incorporó las Direcciones Generales de los Consejos al CODICEN para mejorar los niveles de coordinación de políticas y facilitar la toma de decisiones comunes en toda el ente.

Al mismo tiempo, devolvió a los Consejos de Educación algunas potestades que estos habían perdido desde la Ley 14.101 de 1973 como ser la designación de funcionarios docentes y no docentes, la habilitación y supervisión de las instituciones privadas y la aprobación de los planes y programas, entre otras.

En el CODICEN se estableció la definición de directrices y políticas de carácter común y general, la coordinación de políticas y la homologación de planes y otras decisiones de los consejos.

La LGE creó el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) integrado por el MEC y los entes autónomos, sustentado en los principios de autonomía de los entes, la coordinación entre ellos y el MEC, y la participación de estudiantes, docentes, familias y la sociedad en general.

Se previó su Comisión Coordinadora integrada por las principales autoridades de estos entes. Además integró una Secretaría Permanente para darle funcionamiento cotidiano a la coordinación y creó otros ámbitos de coordinación en materia de Primera Infancia (Consejo Coordinador), la Educación No Formal (Consejo Nacional de Educación No Formal), y las comisiones temáticas en Educación en Derecho Humanos y Educación Física Recreación y Deporte.

Esta Comisión Coordinadora funcionó regularmente desde 2009 acordándose aspectos importantes de la política educativa como lo fueron las comisiones de implantación del IUDE y del ITS, el aporte en los debates parlamentarios de ambas leyes, la aprobación de la Ley de rediseño de la educación policial y militar y el reconocimiento de sus carreras terciarias, la implementación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y la reglamentación del Art. 39 para la validación de conocimientos fuera del sistema educativo, entre otros aspectos.

Además la CCSNEP presentó documentos como *“Hacia la construcción de una agenda para la mejora educativa”* presentado ante el parlamento en diciembre de 2011 y *“Aportes hacia la construcción del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP)”*.

El Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública también fue creado por la LGE con el propósito de promover la generalización de la educación terciaria, impulsar la articulación de esfuerzos públicos y de la sociedad civil para el enriquecimiento de modalidades y su diversificación institucional y acelerar los procesos de descentralización territorial, entre otros objetivos.

Una mayor coordinación a nivel de todo el Sistema Nacional de Educación Pública y de toda la educación promueve la articulación conceptual y curricular, la fluidez de los pasajes entre niveles y la navegabilidad, todo lo cual contribuye a la continuidad educativa.

En estos años, aún con las dificultades propias de instituciones autónomas, se avanzó en estos niveles de coordinación y de trabajo interinstitucional.

## **Otras innovaciones institucionales**

En el desarrollo de una política educativa nacional en estos años se han configurado nuevas figuras institucionales que cabe destacar.

En primer lugar, el Centro CEIBAL fue creado por Ley 18.640<sup>45</sup> en diciembre de 2009 con el fin de promover la inclusión digital, para un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura. Este centro recogió la rica experiencia de conectividad y acceso a computadoras a niños y adolescentes de la educación pública uruguaya de todo el país, mejorando la equidad y favoreciendo la educación en todo el país y en todos los sectores sociales.

---

<sup>45</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18640-2010>

El Centro CEIBAL, a su vez, en 2014 creó la Fundación CEIBAL con el propósito de promover la investigación y el estudio de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación y las mejoras de las prácticas de enseñanzas a través de ellas.

El Consejo de dirección del Centro Ceibal estuvo integrado por representaciones de primer nivel del MEC y ANEP, además del Ministerio de Economía y Finanzas y el Presidente designado por Presidencia de la República.

El Centro CEIBAL funcionó con amplia participación de los Consejos de ANEP durante todo el período y definió sus aspectos de política educativa y pedagógica en acuerdo con ANEP y el MEC en lo concerniente.

En segundo lugar, la LGE creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) con el propósito de evaluar la calidad de la educación en los niveles inicial, primario y medio y desarrollar líneas de investigación para la mejora de la educación nacional.

Su Comisión Directiva estuvo integrada con representantes de los entes de enseñanza pública y representantes de la educación privada, además de su presidencia designada por el MEC y luego de 2011 por otro integrante también designado por ese ministerio para favorecer la incorporación de un técnico de los partidos políticos de oposición.

El INEEEd en esos años realizó varios estudios y evaluaciones destacándose la presentación pública de tres informes sobre el estado de la educación y las evaluaciones estandarizadas Aristas para educación primaria y media.

Por Ley Nº 19.043 de 28 de diciembre de 2012 se creó la Universidad Tecnológica (UTEC), segunda universidad pública de la historia en Uruguay. Esta creación tuvo como antecedente la Comisión de Implantación del Instituto Terciario Superior creado por la LGE que luego, en base a un amplio acuerdo político, cristalizó en constituir esta nueva Universidad dirigida exclusivamente al interior del país.<sup>46</sup>

La UTEC se ha constituido en estos años como un factor de relacionamiento y desarrollo en el ámbito productivo, educativo y social en todo el territorio nacional. Ha consolidado su organización, su relacionamiento nacional e internacional, ha crecido en número de Institutos Técnicos Regionales, matrícula e infraestructura.<sup>47</sup>

A su vez, la Ley Nº 19.852 de 23 de diciembre de 2019 creó el Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) como persona de derecho público no estatal para la promoción de la calidad de la educación terciaria. Esta creación contó con el apoyo unánime de las instituciones públicas y privadas de la educación terciaria y un amplio respaldo político en el Senado de la República.

---

<sup>46</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19043-2012/16>

<sup>47</sup> <https://utec.edu.uy/>

Recoge la tradición de evaluación y promoción de la calidad de la educación terciaria a nivel internacional. A nivel regional, las universidades públicas y privadas uruguayas han participado activamente de los procesos de acreditación de carreras de MERCOSUR Educativo constituyendo el antecedente de mayor valor para la constitución de esta agencia de acreditación que pone a Uruguay a la altura de los otros países de la región en la materia.

## 7. Desafíos y perspectivas

Los avances señalados en capítulos anteriores no esconden retrasos y dificultades en el camino hacia una educación de calidad para todas las personas a lo largo de toda la vida. Los aciertos señalados en este documento no pretenden ocultar los objetivos sin cumplir que necesariamente deberán evaluar las acciones realizadas para su corrección.

Por otra parte, las necesidades educativas de la sociedad son cambiantes en función de las transformaciones sociodemográficas, económicas, tecnológicas y culturales, así como de la evolución del conocimiento.

Por esta razón señalaremos aquí los principales aspectos que percibimos deben ser debatidos y considerados a la hora de diseñar nuevas políticas educativas.

### Para la culminación de ciclos educativos

Persisten desafíos importantes que permitan ofrecer más oportunidades educativas para todas las personas en el país. Principalmente se trata de avanzar en completar los tramos obligatorios establecidos en la Ley 18.437 para educación media básica y superior.

Los retrasos en el acceso y culminación de la educación media superior son estructurales y de larga data. Estudios recientes demuestran que en los años 80 el egreso de educación media superior era del orden del 20%. Quiere decir que en 40 años Uruguay duplicó esa cifra pero no logró que lo hiciera siquiera la mitad de los jóvenes.

Para lograr la universalización en el acceso a la educación media superior y superar las limitaciones en su culminación, debe encararse la problemática integralmente. Si bien el egreso de educación media superior ha mejorado en alrededor de 7 puntos entre 2006 y 2018, todavía está lejos de las posibilidades y necesidades del país.

Para afrontar este desafío deberían encararse tareas al interior del sistema educativo especialmente profundizando el debate acerca del sentido de la educación media superior en el Uruguay del siglo XXI que debería dejar definitivamente su carácter preuniversitario, sino también a nivel de la educación terciaria que deberá continuar la adaptación de sus propuestas al acceso de nuevos contingentes estudiantiles, a seguir diversificando su oferta, así como ofrecer la acreditación de la culminación de la educación media superior a personas adultas, continuando con la experiencia de Acredita CB que se inició en 2019-2020 en aplicación del Art. 39 de la Ley 18.437.

Esto último redundaría en un mejoramiento del clima educativo en los hogares, en la calificación de la población económicamente activa (PEA), favorece la continuidad educativa de la población joven y adulta y contribuiría con el ejercicio del derecho de todas las personas a acceder a mayores niveles de educación y de cultura.

## Para la inclusión educativa

El avance que significó la aprobación del Marco Curricular de Referencia Nacional requiere de nuevos pasos para promover su desarrollo en innovaciones curriculares y programáticas que se reflejen en las aulas.

Será necesario afirmar una visión integral de la formación donde los distintos campos del saber están en función de los perfiles de egreso establecidos para cada nivel, a la vez que se profundiza el trabajo de las comunidades educativas en relación con el desarrollo de las competencias transversales.

La expansión de las modalidades educativas de tiempo completo o extendido requerirán de un debate acerca de su extensión focalizada en los quintiles más bajos, a la vez que se promueven instituciones más heterogéneas desde el punto de vista socio cultural.

También deberán pensarse estas propuestas desde el punto de vista curricular para atender la diversidad y facilitar los aprendizajes. En particular, en educación media habrá que considerar la adecuación de las propuestas a la realidad de las nuevas adolescencias acercando la propuestas a los intereses de los estudiantes a partir de tareas colectivas y que promuevan la resolución creativa de problemas.

También constituye un desafío el seguimiento de las trayectorias educativas y el acompañamiento en sus aprendizajes a lo largo de todo el sistema educativo, incluyendo la discapacidad, permitiendo una mirada abarcativa para lograr el máximo desarrollo de las posibilidades de las personas.

En este marco será necesario encarar el tema de la repetición escolar ya que puede constituir un obstáculo importante para el logro de mejores aprendizajes y de mayores niveles de inclusión. Será preciso debatir los procedimientos a aplicar para que su eliminación no signifique un descenso en la calidad sino un desafío en la búsqueda de nuevas estrategias de enseñanza y acompañamiento.

Estas reflexiones deben ser acompañadas sobre las características de los centros educativos para que sean promotores de derechos y ciudadanos libres y críticos. Centros donde la diversidad sea un factor clave para la construcción de comunidades de aprendizaje respetuosas y pacíficas.

¿Se podrán encontrar alternativas flexibles que puedan adecuarse a distintas situaciones? En educación media básica, ¿será posible continuar con estrategias ya iniciadas, permitiendo que los estudiantes acrediten lo aprobado, sin obligarlo a recorrer los mismos caminos y con idéntico formato?

Una formación inicial y continua que contribuya a un perfil inclusivo de los educadores, en un clima de creación de conocimientos y de contacto con distintas realidades a través de la extensión, es un factor muy importante en el proceso de transformación educativa.

## **Para la integralidad y calidad de la educación**

A partir de la cultura de la evaluación que se ha instalado en la educación nacional es necesario reflexionar acerca de la utilización de los datos y los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales. La abundancia de información requiere de su adecuado aprovechamiento evitando el uso sesgado o con objetivos ajenos a la mejora educativa. Este desafío se aplica a autoridades, docentes, políticos y medios de comunicación para evitar el descrédito de la educación pública y de su cuerpo docente.

Sin duda, el desafío más importante para la educación uruguaya es la mejora de los aprendizajes, especialmente la distribución democrática de los conocimientos. El mantenimiento de los resultados a lo largo de las evaluaciones tanto nacionales como internacionales en el marco de la inclusión de un número importante de estudiantes es un dato favorable pero está lejos de ser suficiente.

Será necesario reflexionar y elaborar políticas que mejoren los aprendizajes, profundizar y evaluar las experiencias de innovación y cambio, especialmente las desarrolladas por la Red Global de Aprendizajes.

La disminución de las brechas de aprendizaje que se reflejaron en las últimas evaluaciones deberán ser atendidas para mejorar los resultados de los que han tenido más bajos rendimientos sin desmedro de mantener los que tuvieron desempeños en los niveles superiores.

Será necesario profundizar las políticas de continuidad educativa con acompañamiento y personalización de la educación, sin perder de vista la integralidad de la educación. Es necesario tener en cuenta que los aprendizajes en Lengua, Matemática o Ciencias son parte sustancial pero no constituyen la totalidad de la evaluación, para lo cual es necesario pensar en el desarrollo de competencias que permitan la formación de ciudadanos solidarios y responsables.

La atención a la calidad de la educación a lo largo de toda la vida, obligará a pensar propuestas que incorporen la educación desde la primera infancia a la educación de personas jóvenes y adultas que colaboren con la creación de una sociedad educadora en un sentido amplio.

Por otra parte, será imprescindible poner en funcionamiento los procesos de promoción de la calidad de la educación terciaria con la instalación de INAEET y el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación de carreras, programas e instituciones. En este marco, será de gran valor que estos procesos incorporen a la formación en educación para avanzar en su efectivo carácter universitario.

## **Para el esfuerzo presupuestal**

Un contexto económico recesivo con caída del PIB, alto déficit fiscal y previsible restricciones de un gasto público que ya tiene rigideces estructurales, la asignación del presupuesto educativo resultará de las tensiones entre diversos objetivos de política, entre actores, subsistemas, rubros

(remuneraciones, inversiones y gastos) y criterios pedagógicos. Frente a la disminución de la matrícula en primaria, ¿hay que priorizar la expansión del tiempo pedagógico o continuar disminuyendo el número de alumnos por grupo? ¿hay que desplazar esos recursos hacia inicial o en la mejora del trabajo docente en educación media, o hacia las escuelas que enfrentan mayores dificultades en materia de flujo y aprendizajes?<sup>48</sup>

Por otro lado, las bajas en las tasas de natalidad generan sucesivos “bonos demográficos” que permitirán avances sustantivos en cobertura, ampliación del tiempo pedagógico y atención más personalizada sin esfuerzos extraordinarios. De hecho el número de jóvenes de 12 a 17 años disminuirá en 32.000 entre 2016 y 2026. Una nueva ola de caída de nacimientos se produjo desde 2017 con una baja de 4.022 respecto a 2016, el 2018 volvió a bajar en 2.897 respecto a 2017, y finalmente 2019 registró 2.671 menos que 2018, así el 2019 registra un mínimo en décadas con 37.448, un tercio menos que 20 años atrás.

Es decir, las generaciones que se incorporen a la educación inicial a partir de 2021 y hasta 2023 tendrán hasta 8.700 niños menos, equivalentes a más de 300 grupos. La cantidad de personas de 3 a 17 años será en el 2025 de 678.000, menos que los que hoy asisten.

Estas preguntas, tensiones y oportunidades dan cuenta de la necesidad de ordenar las prioridades que, continuando las definidas en los últimos quince años, o cambiando las mismas, deberán considerar los costos inherentes a esas políticas, y el esfuerzo presupuestal que el Estado deberá prever.

## **Para la formación y desarrollo profesional**

Las políticas de acceso a horas docentes en educación media constituyen una problemática que se ha mantenido en el tiempo. Si bien el nivel de concentración horaria es importante en las primeras veinte horas de clase, la estabilidad y el trabajo de los docentes concentrados en un centro sigue siendo un tema de debate.

De la misma forma, es preciso profundizar la reflexión y la búsqueda de propuestas que permitan que los docentes tengan una carrera profesional en la que cuente la formación permanente y tenga estímulos para mantener la docencia de aula.

En este sentido, se debería evaluar la experiencia realizada en el CEIP de concursos de ascenso y la adaptación del escalafón docente a una carrera que tendrá una duración de alrededor de 35 años de servicio y no los 25 o 30 para los que estuvo pensada originalmente.

En formación en educación deberá pensarse la forma de profundizar la modificación estatutaria realizada, tendiente a contar con docentes investigadores y con dedicación exclusiva.

La formulación y aplicación de los nuevos planes formación inicial merecen un seguimiento especial, buscándose procedimientos para que tengan mayor flexibilidad para realizar trayectos educativos

---

<sup>48</sup> INEE, 2017

diversos vinculados con otras formaciones universitarias, así como la obtención de dobles titulaciones para educación media.

Si bien se avanzó en la titulación de docentes en educación media general, todavía es una meta que no se ha cumplido. ¿Qué políticas deberían formularse y aplicarse para lograr que la totalidad de los docentes obtengan su titulación? ¿Qué otros estímulos deberán ofrecerse para ello?

¿Cómo encarar la formación de profesores y maestros técnicos, donde el desarrollo tecnológico y los cambios sociales impactan fuertemente? En este campo parece necesario profundizar las acciones de complementariedad con formaciones universitarias y con las prácticas profesionales.

Por otra parte, son variados también los cuestionamientos y reflexiones que se hacen desde la academia sobre el desarrollo profesional docente. En general la mayoría de las propuestas señaladas han surgido de una mirada particular, dominada por lo que podríamos llamar "la necesidad". Desde este lugar, salvo los cursos de posgrado, el resto está gobernado por la idea de que son necesarios y por tanto hacen falta. Entonces, ¿quién determina la necesidad? ¿siempre los actores involucrados tienen consciencia de lo que hace falta? ¿En qué medida, las propuestas realmente habilitan a ser mejores educadores? ¿qué seguimientos se plantean respecto a las repercusiones e impactos de esas formaciones?

En general los destinatarios asisten voluntariamente, lo que ha sido una constante en la oferta. ¿En qué medida las expectativas con las que participan están acordes con las propuestas? Y un aspecto clave, ¿cómo incide en la carrera docente la participación en estos cursos?

No se discute dentro del ambiente educativo la importancia de los cursos de desarrollo profesional docente, pero también es sabido que es una condición necesaria pero no suficiente para generar cambios educativos.

Sin pretender quitar los espacio de autonomía que cada consejo debe tener respecto a la formación continua de sus docentes, ¿no debería existir una política de formación que los integre? ¿Quién debería definirla?

## **Para la conducción y coordinación de la educación**

La gobernanza de la educación y su coordinación, a la luz de la tradición nacional desde los orígenes varelianos, pasando por la autonomía universitaria, la Constitución de la República y las luchas de docentes y estudiantes en defensa de la educación pública, es un aspecto clave para considerar en cualquier propuesta programática progresista y de izquierda.

En la actual administración se aprobaron cambios sustanciales en la Ley General de Educación tendientes a una mayor centralización de las decisiones políticas en la órbita del MEC, al tiempo que también centraliza las decisiones a nivel de ANEP en su Consejo Directivo Central. El nuevo régimen elimina los Consejos y así el carácter colegiado en los diferentes niveles educativos, restringiendo la participación de docentes y otros actores educativos. A su vez, elimina el carácter público de los ámbitos de coordinación y favorece la integración de instituciones privadas. También elimina la

institucionalidad universitaria para la formación en educación y promueve la formación en educación de carácter privado facilitando la transferencia de recursos públicos para ello.

Todo lo anterior se realiza a partir de un diagnóstico que creemos equivocado al pensar que los problemas de la educación se encuentran en su gobierno y en el “exceso” de participación. Toda la literatura de política educativa indica que es preciso que las sociedades se sientan más involucradas en la educación y que los docentes tengan una participación activa en la elaboración de políticas educativas.

De todas formas, el gobierno de la educación ha sido un tema recurrente y por momentos omnipresente en los debates públicos en el Uruguay. Estos muchas veces se han transformado en enfrentamientos importantes como la huelga de la enseñanza en 1972. Más que debates de formas de gobierno han sido disputas por la hegemonía política e ideológica en la educación.

Para el Frente Amplio, la defensa de la educación pública y la participación de sus diversos agentes, docentes y estudiantes en los diferentes niveles del sistema son incuestionables y se deberán pensar los mecanismos para restituir los espacios que se pierden con la nueva normativa.

Sin embargo, quedan otros temas de reflexión y elaboración en materia de conducción y coordinación de la educación.

¿Cómo conjugar la tradición nacional de autonomía con la efectiva articulación de las políticas educativas con las políticas nacionales? ¿Cómo mejorar y asegurar las instancias de coordinación y evitar las autarquías institucionales? ¿Existe algún mecanismo legal para “obligar” a la coordinación?

Reconociendo las dificultades para la elaboración de políticas comunes a todos los niveles educativos en ANEP, ¿cuál es la mejor forma de gobierno y conducción para que esto sea posible? ¿Cuánta centralización y cuánta descentralización son necesarias? ¿Cómo conjugar amplios niveles de participación con la responsabilidad política de los gobiernos en materia educativa?

Por otro lado, quedan pendientes aspectos legales como la definición de una institución universitaria para la formación en educación que requerirá no solo la voluntad política para impulsar, sino también la capacidad de negociación para hacerla efectiva. En este sentido habrá que definir hasta dónde puede llegar el Frente Amplio en esta negociación para hacerla realidad o consolidar la situación actual.

## Glosario de siglas

ABI	Aprendizaje Basado en Investigación
AC	Adecuaciones Curriculares
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
APRENDER	Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas
ATD	Asambleas Técnico Docentes
BPS	Banco de Previsión Social
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
CCSNEP	Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública
CEA	Centros Educativos Asociados
CEC	Centros Educativos Comunitarios
CECAP	Centro Educativo de Capacitación Profesional
CEIBAL	Conectividad Educativa e Informática Básica para el Aprendizaje en Línea
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CELPE	Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros
CENFORES	Centro de Formación y Estudios
CERESO	Centro de Recursos para estudiantes Sordos
CERP	Centro Regional de Profesores
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CFE	Consejo de Formación en Educación
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CODE	Comisión Organizadora del Debate Educativo
CODICEN	Consejo Directivo Central
CONAE	Consejo Nacional de Educación
CSEU	Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay
DALF	Diplôme Approfondi de Langue Française
DEA	Departamento de Evaluación de Aprendizajes
DELF	Diplôme d'Etudes en Langue Française
DIE	Departamento Integral del Estudiante
DIEE	División de Investigación, Evaluación y Estadística
DOE	Docente Orientador Educacional
DOL	Docente Orientador de Laboratorios
DSPE	Dirección Sectorial de Planificación Educativa
ECH	Encuesta Continua de Hogares
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FPB	Formación Profesional Básica
GPS	Gasto Público Social
IFD	Instituto de Formación Docente
INAES	Instituto Nacional de Acreditación de la Evaluación de la Educación Terciaria
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente

INE	Instituto Nacional de Estadística
INEED	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional
IPC	Índice de Precios al Consumo
ISEF	Instituto Superior de Educación Física
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECAEP	Mejoramiento de la Calidad de la Escuela Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MCRN	Marco Curricular de Referencia Nacional
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PAEMFE	Programa de Apoyo a la Educación Media y la Formación en Educación
PAEPU	Programa de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya
PAM	Plataforma Adaptativa de Matemática
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PROCES	Programa de Culminación de Estudios Secundarios
PIB	Producto Bruto Interno
PROGRESA	Programa de Respaldo al Aprendizaje
POITE	Profesores Orientadores en Informática y Tecnologías Educativas
POB	Profesores Orientadores Bibliotecológicos
POP	Profesores Orientadores Pedagógicos
PPP	Participación Público Privada
RENEA	Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable
SEA	Sistema de Evaluación de Aprendizajes
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo de Educación
SNETP	Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública
SNEP	Sistema Nacional de Educación Pública
SPTTE	Sistema de Protección de Trayectorias Educativas
TERCE	Tercer Estudio Comparativo de Educación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UdelaR	Universidad de la República
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFE	Universidad Pedagógica
UTEC	Universidad Tecnológica

## Bibliografía y sitios consultados

- Aguerrondo I. (2007) Exclusión - Inclusión. Bs Aires. Universidad de San Andrés.
- ANEP <http://www.anep.edu.uy/prolee/>
- ANEP Monitores Educativos. Disponible en:  
[https://www.anep.edu.uy/estadisticas-evaluaciones/monitores-educativos\\_0a%206.pdf](https://www.anep.edu.uy/estadisticas-evaluaciones/monitores-educativos_0a%206.pdf)
- ANEP <https://www.anep.edu.uy/territorios/mas-cerca/cea>
- ANEP [https://www.anep.edu.uy/codicen/dspe/división-investigación/departamento-eva\\_luaci%C3%B3n-aprendizajes/pisa/2018](https://www.anep.edu.uy/codicen/dspe/división-investigación/departamento-eva_luaci%C3%B3n-aprendizajes/pisa/2018)
- ANEP <https://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>
- ANEP-CFE (2018), Estudio sobre la modalidad semipresencial de formación en educación.
- ANEP (2018), Marco Curricular de Referencia Nacional. Disponible en:  
<https://mcrn.anep.edu.uy/documentos>
- ANEP (2019), Censo docente 2018 Informe de resultados. Disponible en:  
<https://censodocente2018.anep.edu.uy/censo>
- ANEP (2020), Rendición de Cuentas 2019, ANEP, Montevideo.
- CES-ANEP [https://www.impo.com.uy/descargas/memoria\\_ces\\_web.pdf](https://www.impo.com.uy/descargas/memoria_ces_web.pdf)
- CES-ANEP <https://www.ces.edu.uy/index.php/2-uncategorised/20492-listado-de-centros-con-tiempo-completo-tiempo-extendido-y-propuesta-2016>
- CFE-ANEP Informe sobre la matrícula inicial del Consejo de Formación en Educación -2019. Disponible en:  
<http://www.cfe.edu.uy/index.php/publicaciones/division-informacion-y-estadistica>
- CFE-ANEP (2019), Memoria 2015-2019, CFE, Montevideo.
- CEIBAL-ANEP, Red Global de Aprendizajes: <https://redglobal.edu.uy/>
- CEIP-ANEP (2019) Memorias del quinquenio 2015-2019, CEIP, Montevideo.
- CEIP-ANEP (2010) Orientaciones de política educativa. Quinquenio 2010-2014.
- CEIP-ANEP (2015) Orientaciones de política educativa. Quinquenio 2016-2020.
- IMPO Ley de obligatoriedad de la Educación Física 18213. Disponible en:  
<http://impo.com.uy/bases/leyes/18213-2007/1>
- IMPO Ley General de Educación 18.437 Disponible en:  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>
- IMPO Ley de creación del Centro CEIBAL. Disponible en:  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18640-2010>
- IMPO Ley de creación de UTEC. Disponible en:  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19043-2012/16>

IMPO	Ley de creación de INAEET 19.852 Disponible en: <a href="http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19852-2019">http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19852-2019</a>
IMPO	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2014">https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2014</a>
INE (2020),	Encuesta Continua de Hogares 2019. Disponible en: <a href="http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1">http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1</a>
INEEd (2014),	Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014, INEEEd, Montevideo.
INEEd (2017),	Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016, INEEEd, Montevideo.
INEEd (2019),	Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018, INEEEd, Montevideo.
MEC	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/plan-nacion">https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/plan-nacion</a>
	<a href="#">al-lectura</a>
MEC (2015),	Ley General de Educación Nº 18.437 de 12 de diciembre de 2008. Actualizada y concordada, marzo de 2015, IMPO, Montevideo.
MEC (2019),	Anuario Estadístico de Educación 2018. Disponible en: <a href="https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018">https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018</a>
MEC (2019),	Panorama de la Educación Terciaria 2018. Disponible en: <a href="https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-educacion-terciaria-2018">https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-educacion-terciaria-2018</a>
MEC (2019),	Panorama de becas 2018. Disponible en: <a href="https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-becas-educativas-2018-0">https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-becas-educativas-2018-0</a>
MEC (2019),	Panorama del gasto público en educación 2018. Disponible en: <a href="https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-del-gasto-publico-educacion-2018">https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-del-gasto-publico-educacion-2018</a>
MEC (2019),	Panorama de la educación de jóvenes y adultos 2018. Disponible en: <a href="https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-educacion-jovenes-adultos-2018">https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/panorama-educacion-jovenes-adultos-2018</a>
OPP/UCC-CCEPI/MEC,	Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años. Disponible en: <a href="https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Marco%20curricular%200%2">https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Marco%20curricular%200%2</a>
Pasturino, M. (2018)	“No todo lo privado es virtuoso ni lo público vicioso”. Disponible en: <a href="https://brecha.com.uy/no-lo-privado-virtuoso-lo-publico-vicioso/">https://brecha.com.uy/no-lo-privado-virtuoso-lo-publico-vicioso/</a>
RENEA	<a href="http://www.reduambiental.edu.uy/">http://www.reduambiental.edu.uy/</a>
Reyes, Reina (1967),	El derecho a educar y el derecho a la educación. Alfa, Montevideo.
SNEP	<a href="http://snep.edu.uy/">http://snep.edu.uy/</a>
SNEP	<a href="http://pnedh.snep.edu.uy/">http://pnedh.snep.edu.uy/</a>
UTEC	<a href="https://utec.edu.uy/">https://utec.edu.uy/</a>

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	3
<b>Parte I Versión resumida</b>	5
1. Quince años de expansión y diversificación educativa	7
2. Políticas y líneas de acción que favorecieron la inclusión	8
3. Una educación del siglo XXI: Educación integral y de calidad	11
4. Más y mejores educadores: formación y desarrollo profesional	16
5. La educación prioridad presupuestal	18
6. Más y mejor coordinación de la educación	20
7. Desafíos y perspectivas	21
<b>Parte II Documento completo</b>	27
1. Quince años de expansión y diversificación educativa	29
Primera Infancia y educación inicial	29
Educación Primaria	30
Educación media básica	30
Educación media superior	32
Educación media tecnológica	33
La educación no formal	33
La educación terciaria	34
A modo de síntesis	34
2. Políticas y líneas de acción que favorecieron la inclusión	36
Líneas Generales de la Política Educativa	36
Política de infraestructura	37
Política de dignificación y prestigio social de la profesión docente	37
Política de mejora del acceso de estudiantes a los centros educativos.	37
Política de seguimiento de trayectorias	39
Política curricular y de innovación educativa	39
La inclusión en educación primaria	40
La inclusión en educación media	43
La inclusión desde la formación en educación	46
La inclusión en UdelaR	48
	91

3. Una educación del siglo XXI: integral y de calidad	50
Cultura de evaluación	50
Resultados educativos	52
Hacia una educación integral	54
Promoción de la calidad en la educación de la primera infancia	58
Promoción de la calidad de la educación terciaria	58
4. Más y mejores educadores: formación y desarrollo profesional	60
Formación inicial	60
La carrera docente	61
Desarrollo profesional	62
Diplomas de Especializaciones y Maestrías	63
Cursos de formación transversal	65
Formación en servicio	67
5. La educación prioridad presupuestal	69
El gasto total en educación	70
El gasto público en educación	70
El gasto de ANEP	71
Costo por alumno	74
6. Más y mejor coordinación de la educación	76
El debate educativo	76
La Ley General de Educación	76
Otras innovaciones institucionales	78
7. Desafíos y perspectivas	81
Para la culminación de ciclos educativos	81
Para la inclusión educativa	82
Para la integralidad y calidad de la educación	83
Para el esfuerzo presupuestal	83
Para la formación y desarrollo profesional	84
Para la conducción y coordinación de la educación	85
Glosario de siglas	87
Bibliografía y sitios consultados	89