

## Capítulo 14.

Aportes para la construcción  
de política educativa

Tal como se señaló en la introducción, este primer informe del INEEd tiene un carácter especial, por tratarse del primer informe de la institución y por el momento histórico en que se produce.<sup>307</sup> En tanto primer informe, se buscó darle un carácter de análisis retrospectivo de larga duración y abarcador de un amplio espectro de temas. Si bien existe consenso acerca de la necesidad de un cambio profundo en la educación, hay distintas perspectivas sobre cuáles deben ser los cambios prioritarios y cómo deben ser realizados. Esto dio lugar a que el informe tenga como principal propósito contribuir al análisis de un conjunto de temas relevantes para la construcción de políticas educativas en la próxima década.

Los futuros informes sobre el estado de la educación, que de acuerdo con el mandato legal deberán ser presentados cada dos años, seguramente realizarán análisis de más corto plazo, abarcarán menos temas, al tiempo que darán cuenta en forma sistemática de un conjunto amplio de indicadores para el monitoreo de la educación que está elaborando el INEEd. Incluirán también los resultados de las evaluaciones de logros educativos que llevará adelante la institución y un análisis de las políticas educativas en curso. Una mirada panorámica y de largo plazo será realizada cada cierta cantidad de años, pero no en todos los informes.

El presente capítulo tiene como propósito cerrar este informe realizando un repaso de los principales avances registrados en el sistema educativo nacional en las últimas décadas y, al mismo tiempo, de los principales desafíos pendientes, teniendo como marco la información presentada y analizada a lo largo del texto. Este repaso o balance está organizado en dos partes. En la primera se plantean los principales avances que se han ido consolidando a lo largo del tiempo y que, si bien requieren sostener los esfuerzos e introducir nuevas mejoras, se trata de aspectos que están básicamente consolidados. En la segunda parte se plantea un conjunto de problemas que continúan sin ser resueltos en forma satisfactoria, si bien se han realizado diversos intentos para resolverlos.

La línea divisoria entre lo “consolidado” y lo “pendiente” es, en muchos casos, muy delgada y, por tanto, discutible. Distintas miradas pueden tener visiones diferentes sobre qué tanto es lo consolidado y qué tanto se ha avanzado en lo que se define como pendiente. Es posible también que otros temas relevantes hayan quedado por fuera de la revisión realizada por el INEEd. Por tanto, la institución realiza su aporte a la construcción de la agenda de política educativa asumiendo explícitamente las limitaciones de su perspectiva.

## Los principales avances en la educación inicial, primaria y media

La consolidación de transformaciones en los sistemas educativos requiere de procesos en el largo plazo y, por tanto, de su continuidad en el tiempo. Hoy en nuestro país vemos como natural la obligatoriedad de la escuela primaria y el hecho de que todos los niños asistan a ella, que existan escuelas en todo el territorio nacional y que todos los maestros tengan un título para ejercer su profesión. Esta realidad, que hoy es parte de la vida cotidiana y del sentido común colectivo, requirió de casi un siglo para su consolidación, desde el momento de la reforma impulsada por José Pedro Varela en la segunda mitad del siglo XIX hasta la década de 1960. Supuso un largo camino de construcción de escuelas e institutos normales, constitución de los cuerpos de maestros, directores e inspectores y definición de un currículo nacional, entre otras cosas. Y, por cierto, no fue un proceso lineal, sino que tuvo avances y retrocesos, quiebres en el camino y nuevos comienzos.

<sup>307</sup> En el contexto del inicio de un nuevo período de gobierno, que implica, entre otras cosas, la elaboración, discusión y aprobación de un nuevo presupuesto quinquenal para la educación con sus metas y programas.

Por esta razón es importante tener miradas de largo plazo para valorar la situación educativa. Al observar los últimos 30 años del sistema educativo nacional se pueden apreciar marchas y contramarchas; iniciativas que prosperan pero luego son reemplazadas por otras, para después ser retomadas en algunos casos y abandonadas en otros; acuerdos, conflictos y diversidad de puntos de vista; cambios que generan resistencias en el momento de su implementación pero que, en muchos casos, terminan siendo aceptados y se consolidan, aunque no necesariamente en la forma en que fueron concebidos originalmente.

## Consolidación de la educación inicial

La necesidad de expandir la educación inicial fue mencionada en el Informe de la CIDE en los años 60. Para el año 1963 identificó la asistencia escolar de 15.249 niños de 5 años de edad, sobre un total estimado en la población de 51.600. Es decir, una cobertura del 29,6% (CIDE, 1965: 49). Tal como fue señalado en el primer capítulo de este informe, la CIDE propuso como meta alcanzar una cobertura del 50% para las edades de 4 y 5 años. A comienzos de la década de 1990 tres de cada cuatro niños de 5 años asistía a lo que se denominaba “el preescolar de 5 años”. Asistía también uno de cada dos niños de 4 años de edad y uno de cada tres niños de 3 años. Esto significa que la meta propuesta por la CIDE había sido superada.

Sin embargo, en todos los casos la asistencia se verificaba principalmente entre los niños pertenecientes a los quintiles de la población de más altos ingresos. La expansión de la educación inicial tuvo un fuerte impulso entre 1995 y 1999 —con la definición de la estrategia de incorporación de 4 y 5 años en escuelas comunes, un fuerte impulso en la creación de infraestructura y cargos, así como a través de una importante campaña de sensibilización social para promover las inscripciones—. La expansión de la matrícula se realizó, en un primer momento, a través de grupos de niños bastante numerosos.

Desde entonces ha sido una política sostenida por las sucesivas administraciones educativas, al punto de que en el presente la asistencia es prácticamente universal —y obligatoria— para 4 y 5 años. Además, asisten dos de cada tres niños de 3 años de edad. Si bien no forma parte de los niveles educativos estudiados en este informe, es importante mencionar también el trabajo con la primera infancia realizado por el Plan CAIF desde fines de la década de 1980.

Asimismo, en la última década se ha avanzado fuertemente en la reducción de la cantidad de niños por grupo en la educación inicial pública urbana, que pasó de alrededor de 30 en el año 1999 (ANEPE, 2005: 59) a cerca de 24 en el año 2012.<sup>308</sup> Probablemente uno de los principales retos que permanece pendiente es el relativo a la asistencia regular de los niños durante todo el año lectivo, para cuyo logro se están realizando importantes esfuerzos.

## Extensión del tiempo escolar

La necesidad de ampliar el tiempo educativo estuvo también presente en el informe de la CIDE, que señaló la necesidad de ampliar la duración de la jornada escolar y del año lectivo, y propuso como meta ofrecer enseñanza de tiempo completo al 20% de la matrícula de primaria pública urbana. Esta última propuesta tuvo alguna experiencia inicial en la década de 1960 y fue retomada luego de la recuperación democrática. Hacia el final del período 1985-1990, y a partir de propuestas elaboradas por los cuerpos inspectivos de primaria, el CODICEN aprobó la realización de un “Plan Piloto” durante el año 1990 en 11 escuelas públicas.<sup>309</sup> En la administración siguiente se avanzó en la transformación de escuelas comunes al régimen de tiempo completo, que a comienzos de 1996 eran 58 con una matrícula de 8.757 niños.

<sup>308</sup> Base del Monitor Educativo de Primaria.

<sup>309</sup> Acta nº 24, Resolución nº 83 del 3 de mayo de 1990.

Durante el período 1995-1999 se avanzó en el desarrollo de una propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo, que en grandes líneas quedó plasmada en la resolución nº 21 del acta 90 del 24 de diciembre de 1998 del CODICEN. Se inició, además, un proyecto con cooperación internacional para la construcción de locales escolares específicamente concebidos y diseñados para su uso como escuelas de tiempo completo, así como para la elaboración de programas de formación en servicio para los maestros, que continúa hasta el presente. Desde entonces, si bien a ritmos más lentos que los esperados, la matrícula en estas escuelas se ha expandido en forma constante (pasó de 8.757 niños en 1996 a 18.700 en 2003 y a 32.957 en 2013, a los que se deben agregar 3.599 en modalidad de tiempo extendido), lo cual es reflejo de un amplio consenso social y político en torno a la necesidad de continuar impulsando esta política. De todas maneras, debe decirse que, en este caso, aún se está lejos de lo propuesto por la CIDE. De acuerdo con los datos presentados en el capítulo 3 de este informe, la matrícula de tiempo completo y extendido se ubica en el entorno del 15% de la matrícula de educación primaria pública urbana.

En cuanto a la educación media básica, se avanzó sustancialmente en la eliminación de los turnos de tres horas y veinte minutos de duración (que eran lo habitual a comienzos de la década de 1990) y en el pasaje a un régimen de dos turnos de cinco horas de duración cada uno.

Como principales desafíos pendientes en esta materia hay que destacar la necesidad de continuar avanzando en la cobertura de las escuelas de tiempo completo y tiempo extendido, así como de ampliar la disponibilidad de tiempos y espacios educativos complementarios para los adolescentes en los centros de enseñanza media, destinados a distintas actividades, incluyendo las vinculadas a la sociabilización, la participación y el encuentro entre pares, entre otros.

## **Inclusión educativa**

La preocupación por asegurar el acceso a la educación formal —y a los saberes y capacidades que esta debe proporcionar— a todos los niños y jóvenes ha estado presente en forma constante, aunque bajo diversas concepciones y políticas, en todas las administraciones desde la recuperación democrática. Uruguay ha sido uno de los países de la región en los que con mayor fuerza se ha manifestado —tanto en la investigación, en los análisis y en las políticas— la preocupación por las desigualdades en el acceso a la educación originadas en las condiciones económicas y culturales de las familias de los estudiantes.

Esto se manifiesta en la abundancia y la variedad de formas de identificar y denominar las condiciones que generan estas desigualdades: quintiles de ingreso, contextos desfavorecidos, contextos desfavorables, contexto crítico, situaciones de vulnerabilidad, por mencionar los principales. Si bien existen debates en torno al tema —por ejemplo, acerca del grado en que la identificación de este tipo de situaciones con términos específicos estigmatiza a las poblaciones aludidas o acerca del grado en que ello contribuye a hacer visibles las desigualdades y la existencia del problema—, ha existido una clara voluntad de trabajar sobre esta situación.<sup>310</sup> El sistema educativo ha ido acumulando reflexión y experiencia en este campo.

A comienzos de 1990 se estableció una compensación salarial para los maestros que trabajaban en escuelas urbanas denominadas en ese momento como de requerimiento prioritario. En 1998 se inició el programa. Todos los niños pueden aprender, que vinculó el pago de la compensación salarial para los maestros de escuelas urbanas de contexto crítico con la participación en encuentros de intercambio y formación que se desarrollaban los sábados. Se realizó, además, una serie de acciones de carácter asistencial. A partir de 2010<sup>311</sup> se transformó esta política para darle un enfoque más integral, que incluye la participación de maestros comunitarios, el programa Maestro más maestro, la presencia de equipos interdisciplinarios de apoyo, instancias de encuentro de los equipos docentes y de formación en servicio. La denominación del programa

---

<sup>310</sup> También ha sido objeto de discusión el grado en que el sistema educativo puede contribuir a resolver estas situaciones, que tienen su origen en las desigualdades existentes en la estructura social.

<sup>311</sup> Circular nº 453 del CEIP del 29 de noviembre de 2010.

pasó a ser Aprender.<sup>312</sup> En términos generales se mantuvo la estrategia de focalización en las escuelas urbanas clasificadas en los dos quintiles inferiores del índice de contexto sociocultural de primaria.

En educación secundaria, especialmente en los últimos 10 años, se desarrolló una amplia gama de programas de inclusión como el PIU (hoy “Liceos con tutorías”), Aulas Comunitarias, educación en contextos de encierro (INAU y sistema carcelario), por mencionar algunos. En educación técnico-profesional la principal iniciativa ha sido la creación de la propuesta de Formación Profesional Básica 2007, dirigida a jóvenes que abandonaron el sistema educativo sin completar el ciclo básico de educación media, que combina la formación en oficios con elementos formativos generales para la acreditación de ese nivel. La principal apuesta en los últimos años ha sido la diversificación de las propuestas educativas en la educación media básica con el fin de atender la diversidad.

Muchos programas, como Aulas Comunitarias, Tránsito Educativo, Compromiso Educativo y Uruguay Estudia, implicaron esfuerzos conjuntos entre los diferentes desconcentrados y con otras áreas del Estado, como el MIDES.

El diagnóstico principal en la base de estas iniciativas es que diversos sectores de la población están quedando excluidos del sistema educativo, tanto por causas internas (como el régimen académico y la estructura curricular) como por causas externas (las dificultades económicas, la necesidad de trabajar, la falta de apoyo familiar para sostener el proceso de formación o la asunción de responsabilidades parentales). Es así que algunos programas implican un apoyo económico directo a los estudiantes o a sus familias; otros ofrecen a los estudiantes tutorías paralelas a los cursos del año lectivo o apoyo para rendir exámenes; y algunos modificaron la forma de cursar y acreditar el ciclo básico, atendiendo las particularidades de su población objetivo.

Estos programas involucran una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, por un lado, y, por otro, entre educación formal y no formal. El Estado está gestionando algunos programas a través de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, Aulas Comunitarias) y entre los propios organismos públicos en el marco de los cuales uno de ellos convenía con las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, FPB Comunitarios, en los que el CETP-UTU convenía con el MIDES y el INAU y estos últimos convenían con las organizaciones de la sociedad civil), con el fin de que se desarrollen modalidades alternativas al régimen académico convencional y que de esta manera se logre la continuidad educativa de los estudiantes en el sistema formal.

En otros casos el Estado gestiona directamente proyectos de educación no formal, cuyo objetivo central es la reinserción o continuidad en el sistema de educación formal (por ejemplo, algunos de los programas del CECAP). Finalmente, en otros casos el Estado encomienda a organizaciones de la sociedad civil la gestión de proyectos con modalidades alternativas, que tienen entre sus objetivos centrales la reinserción en la educación formal, manteniendo un rol de financiador y supervisor. Ejemplos de esto son los Centros Juveniles, Las Casas Jóvenes y Arrimate-Espacio Joven (Ubal, 2009).

Dos logros principales deben destacarse con relación a la inclusión educativa (además de la universalización de la educación inicial en las edades de 4 y 5 años, consignada en el primer apartado). En el caso de primaria merece especial destaque la paulatina y sistemática reducción de la repetición a lo largo de la última década: de 20,1% en 2002 a 13,4% en 2013 (en primer año de escuela) y de 10,3% en 2002 a 5,4% en 2013 en el conjunto de la primaria.

---

<sup>312</sup> El término es, en realidad, una sigla, que significa “atención prioritaria en entornos con dificultades estructurales relativas”.

En la educación media se destaca la mejora, en los últimos siete años, de los registros de finalización de niveles (educación media básica y educación media superior). En el total del país, la proporción de jóvenes de 21 a 23 años con media básica completa alcanzó en 2013 el 71,5%. En localidades urbanas de más de 5.000 habitantes (para las cuales se puede contar con información comparable anterior) esa proporción ha sido de 65,9% en 1991, 69,3% en 2001, 69,4% en 2006, 73,4% en 2012 y 73,5% en 2013. En media superior se pasó, en el grupo de edad de entre 24 y 29 años, de 33,8% en 2006 a 39,3% en 2013, para todo el país. En el país urbano la culminación ha sido de 33,2% en 1991, 35,0% en 2001, 36,1% en 2006, 42,5% en 2012 y 42,3% en 2013.

Más allá de estos avances, ciertos problemas siguen teniendo plena vigencia. Si bien han mejorado, las tasas de finalización de la educación media básica y media superior siguen siendo muy bajas, sobre todo cuando se las analiza en el contexto regional. Por otra parte, las altas tasas de reprobación y abandono de cursos en la educación media requieren de acciones mucho más profundas que las que se han intentado hasta el momento. Finalmente, sigue siendo una tarea pendiente la mejora de los logros en términos de acceso a saberes y capacidades. En este contexto, es necesaria una revisión profunda del sentido y relevancia de los saberes que se imparten en este nivel, aspecto que será analizado en la segunda parte de este capítulo.

## Evaluaciones de aprendizajes a gran escala

En Uruguay no existieron evaluaciones sistemáticas y representativas de los saberes y habilidades adquiridos por los estudiantes antes de la década de 1990. Las primeras mediciones de logros educativos fueron realizadas por la CEPAL a comienzos de esa década.

A partir de 1996 se inició un conjunto de evaluaciones periódicas de los aprendizajes de los estudiantes al finalizar la escuela primaria. Comenzaron en ese año con un censo de los alumnos de sexto grado a los que se aplicaron pruebas de lenguaje y matemática. A esta evaluación siguieron otras, de carácter muestral, que perseguían la misma finalidad, aplicadas en 1999, 2002, 2005, 2009 y 2013.<sup>313</sup>

A diferencia de lo ocurrido en otros países, en Uruguay el enfoque estuvo centrado en el uso formativo de las evaluaciones al interior de las escuelas y en una finalidad de monitoreo del sistema. Deliberada y explícitamente se optó por no utilizar rankings ni hacer públicos los resultados de cada escuela. Desde el comienzo de las evaluaciones se desarrollaron dispositivos para que cada escuela tuviese sus resultados y pudiese utilizarlos para el análisis interno de los logros y dificultades de sus estudiantes.

A partir de la implementación del Plan Ceibal la ANEP desarrolló la plataforma de evaluación en línea SEA.<sup>314</sup> Su característica principal es que permite que cada docente administre las pruebas en forma autónoma y tenga acceso inmediato a sus resultados, lo que lo hace único al menos a nivel regional. Esta evaluación se diferencia de las anteriores en su objetivo: no pretende dar cuenta de un resultado del sistema, sino que se trata de un instrumento de trabajo formativo interno a las escuelas.

Además de lo anterior, Uruguay ha participado sistemáticamente en evaluaciones internacionales desde 2003, cuando se incorporó a PISA. Desde entonces ha participado regularmente en estas evaluaciones y, más allá de algunas discusiones en torno a la validez de los instrumentos y de un uso por momentos inapropiado de sus resultados en el debate público, existe un acuerdo bastante amplio en torno a la importancia de continuar participando en el programa con el fin de

<sup>313</sup> A partir de 2005 se incorporó la evaluación de ciencias naturales. Por razones técnicas vinculadas con avances en las metodologías de diseño de las pruebas y cambio de la aplicación en papel a la aplicación en línea no ha sido posible establecer comparaciones robustas entre las distintas mediciones.

<sup>314</sup> Ver más información en [www.anep.edu.uy/sea](http://www.anep.edu.uy/sea).

contar con un punto de referencia internacional para valorar los logros de nuestros estudiantes. Lo mismo aplica al estudio regional comparativo en primaria (SERCE y TERCE) que coordina la UNESCO a nivel regional.

Al igual que en los temas anteriores, quedan muchos aspectos por mejorar: utilizar más y mejor los resultados de estas evaluaciones en la construcción de políticas educativas; enriquecer y mejorar los instrumentos que se utilizan en la evaluación en línea incorporando otro tipo de preguntas; propiciar una mayor apropiación y uso del instrumento por parte de los docentes, especialmente en la educación media; diseñar e implementar un sistema de monitoreo de logros educativos que amplíe el espectro de saberes y capacidades evaluadas, que esté alineado con los perfiles de egreso de la educación media básica y cuyos resultados sean comparables en el tiempo.

## **Inclusión digital y el Plan Ceibal**

El Plan Ceibal produjo un cambio sustantivo en el panorama educativo nacional y es mirado a nivel regional e internacional como una experiencia líder en su área. Fue creado en la órbita de la Presidencia de la República en 2007. Actualmente es implementado por el Centro Ceibal, una institución pública de derecho no estatal y autónoma con respecto a los organismos del sistema educativo formal.

El componente principal del Plan es la entrega gratuita de computadoras portátiles a los alumnos y docentes de los centros educativos públicos. En 2009 alcanzó la cobertura total de la educación primaria pública. En este momento la cobertura también es total para todos los docentes con más de 10 horas semanales de clase y para los alumnos de educación media básica y algunos otros programas (formación profesional básica, educación media profesional, educación media técnica, Aulas Comunitarias, Rumbo, CECAP). En 2012 el Plan Ceibal alcanzó los 566.522 beneficiarios entre estudiantes de primaria y media, y docentes de todo el país.

Además de la entrega de computadoras, el Plan brinda conectividad a los centros educativos. A su vez, el Centro Ceibal coordina y desarrolla un conjunto de planes y programas de apoyo a las políticas educativas para niños y adolescentes: los maestros de apoyo Ceibal (estos maestros tienen como cometido colaborar con sus colegas en la difusión de las posibilidades de integrar las computadoras a las propuestas educativas); la Plataforma CREA (que es utilizada por los docentes para gestionar, administrar y seguir las actividades de formación en un entorno virtual); la Plataforma Adaptativa de Matemática (que es una plataforma en línea para el aprendizaje de Matemática en educación primaria y media que se adapta al ritmo de cada alumno y permite la atención personalizada, ya que utiliza un sistema de almacenamiento de las respuestas dadas por el estudiante para poder seguir su evolución); la Biblioteca digital Ceibal (que es un repositorio multimedia de materiales educativos y recreativos); Ceibal en inglés (que son clases de inglés a través de videoconferencias para alumnos de cuarto, quinto y sexto de escuela); y el Programa Aprender Tod@s (que promueve la creación e implementación de proyectos de inclusión digital articulados con los proyectos de centro).

Como principal tarea pendiente se debe mencionar lograr la efectiva incorporación de las nuevas tecnologías en la propuesta pedagógica de las escuelas y en las prácticas de enseñanza.

## **Inversión e infraestructura**

El gasto público en educación creció sensiblemente en la última década. Pasó de representar el 3,2% del PIB de Uruguay en 2004 al 4,8% en 2013. Dentro del período es posible distinguir dos subperiodos, uno de notorio crecimiento (entre 2006 y 2009) y otro de relativa estabilidad (entre 2009 y 2013). Este crecimiento fue resultado de un aumento del gasto público en educación del gobierno central, que era un 18,7% del presupuesto nacional en 2004 y pasó a ser un 28,2% en 2013. El gasto total en educación (tanto público como privado) alcanzó al 6,2% del PIB en 2012;

en 2004 era del 4,5%. Sin embargo, considerando el total del gasto en educación con relación al PIB Uruguay todavía se encuentra en un ratio inferior al de varios países de la región y del resto del mundo. En 2010 (último año para el que se dispone de datos completos internacionales) el gasto total en educación se situó en el 5,3% del PIB en Uruguay, mientras que en países latinoamericanos como México, Chile y Argentina estuvo por encima del 6%.

La ANEP concentra el 69% del gasto público en educación. De acuerdo con las cifras de ejecución presupuestal, el gasto se destina en un 81% a remuneraciones, 10% a gastos de funcionamiento y 9% a inversión de capital. El gasto en remuneraciones en la educación pública aumentó un 123% en términos reales con respecto a 2004. El 61% de este aumento se explica por el crecimiento de los salarios, en tanto que el 39% obedece a la expansión de los servicios (básicamente mayor cantidad de cargos y horas docentes). Los gastos de funcionamiento aumentaron en términos reales un 48,8% con respecto a 2004 y las inversiones un 76%.

El mayor crecimiento presupuestal entre 2004 y 2013 correspondió a la educación técnica (179%), mientras que educación inicial, primaria y secundaria crecieron a tasas menores pero igualmente significativas: 124%, 97% y 100%, respectivamente. En todos los subsistemas el principal componente fue el aumento del gasto en recursos humanos por estudiante, debido al incremento del salario real medio de docentes y no docentes (5,4% acumulativo por año). El otro componente del crecimiento de la masa de remuneraciones por alumno fue la expansión de la cantidad de servicios por alumno atendido. En educación inicial y primaria es donde se verifica el mayor crecimiento (expansión de las escuelas con tiempo pedagógico extendido, disminución del ratio de alumnos por docente, expansión de la educación física, extensión de programas de apoyo). En educación técnico-profesional parte importante del incremento del gasto real se destinó a financiar los aumentos netos de cobertura anteriormente reseñados.

En la próxima década el país deberá continuar incrementando la inversión en educación, pero deberá hacerlo de un modo cada vez más eficiente, analizando cuidadosamente la distribución de los recursos entre distintas alternativas de política educativa. Asimismo, debería vincular un esfuerzo sostenido de mejora salarial con reformas en la concepción y condiciones del trabajo docente, en los sentidos indicados en el capítulo 11 de este informe.

A su vez, la inversión destinada a mejorar la infraestructura edilicia del sistema educativo ha sido una constante desde la recuperación democrática. Durante el primer período posterior a la dictadura la inversión se mantuvo baja, por la insuficiencia de recursos y la reinstalación de los órganos de conducción y cuerpos técnicos. A partir de 1990 la inversión creció sustantivamente. En el período 1990-1994 se registró un fuerte incremento (117%) con respecto al período anterior, al que se agregó un incremento adicional del 13% en el período siguiente. En el período 2000-2004, en el marco de la crisis económica, se registró una caída del 12%. En los dos períodos siguientes se verificaron fuertes incrementos, del 26% y 25%, siempre con relación al período anterior.

Este esfuerzo sostenido ha dado lugar, en términos generales, a la mejora de las instalaciones en las que se desarrolla la labor educativa (lo cual no significa que no persistan problemas en algunos locales). En efecto, de acuerdo con un estudio sobre el tema realizado a solicitud del INEEd,<sup>315</sup> Uruguay no presentaría un estado crítico en su infraestructura educativa. Los centros identificados como “críticos” (un 7% del total, según este relevamiento), se ubican en su mayor parte en Montevideo y su área metropolitana y han tenido intervenciones edilicias. Por otra parte, el estudio incluyó una encuesta a directores de centros que opinaron en su mayoría que los edificios son adecuados para los fines educativos y que el estado de la infraestructura es en general “bueno”.

---

<sup>315</sup> Estudio “Estado y gestión de la infraestructura de los centros educativos públicos urbanos”, realizado a solicitud del INEEd por un equipo externo conformado por Gabriel Corbo, Adriana Gorga, Jorge Campanella y Pablo Mazzini.

Las principales demandas y desafíos identificados en el marco del estudio tienen que ver con los espacios de uso común (como salones de uso múltiple, comedores, espacios de recreación), y tienden a concentrarse en la educación media, ya que en ella los estudiantes suelen permanecer en los centros de estudio más allá del horario de clase. Esta demanda difiere del uso tradicional de la infraestructura educativa y sugiere la necesidad de revisar los diseños futuros para que los centros cuenten con más y mejores espacios de recreación, sociabilización y relación con el entorno.

## Los principales desafíos a enfrentar en la próxima década

En las páginas anteriores se puso el foco en los aspectos en los que la educación nacional ha tenido acumulaciones y avances en las últimas décadas. Se señalaron, además, las cuestiones pendientes en las que será necesario continuar trabajando en los próximos años. En los apartados que siguen se plantean cinco grandes temas que el país no ha logrado resolver adecuadamente y que requieren, para su resolución, de un cuidadoso análisis pedagógico, técnico, económico y político; de un esfuerzo para el diálogo y la construcción de acuerdos amplios; y de una fuerte voluntad política.

### Estructura, relevancia y sentidos de la educación media

Los debates en torno al sentido de la educación media en nuestro país se remontan al momento de su creación, según fue planteado en una cita de Carlos Quijano en el capítulo 2 de este informe. Una expresión más reciente se puede encontrar en un documento de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA):

La educación media atraviesa hoy una profunda crisis de identidad y de sentido que es vivida por los alumnos, los docentes y las familias. Tiene una débil significación o sentido para las familias y los mismos adolescentes en términos de movilidad social ascendente y de posibilidades de construir proyectos de vida exitosos, más allá de su función preuniversitaria (ENIA, 2009: 23).

En el marco de los estudios realizados por el INEEEd surge claramente desde los actores sociales externos al sistema educativo y los estudiantes una fuerte demanda por una enseñanza más motivadora, interesante y aplicada, menos declarativa y más vinculada con problemas reales y con el mundo del trabajo. Existe también una demanda de nuevos formatos institucionales, con más tiempos y espacios para los adolescentes, con mayor variedad de actividades no académicas, con énfasis en la formación ciudadana, la participación y el protagonismo de los jóvenes, y los vínculos interpersonales.

Sería redundante abundar en este tipo de referencias. Los datos sobre reprobación y finalización de niveles presentados a lo largo de este informe y los análisis incluidos en los capítulos 7, 8, 9 y 10 con relación a los desempeños de los estudiantes en PISA, las estructuras curriculares vigentes, los modos de aproximarse al conocimiento y las dificultades en el vínculo entre los adolescentes y las instituciones son más que elocuentes respecto a la necesidad de cambios profundos en este nivel de la enseñanza.

Una cuestión central a destacar en este punto es que el problema que la política educativa debe abordar en la educación media no es la modificación de los indicadores (bajar las tasas de reprobación y abandono o mejorar los resultados de PISA), sino resolver el problema de fondo que los genera y que está en la propia estructura, en el régimen académico y en la concepción de los saberes que están instalados en este nivel de la educación.

El acontecer educativo desde la recuperación democrática muestra una sucesión de intentos fallidos por transformar la educación media. La reforma de 1986, cuyo foco fue la creación del ciclo básico único de educación media, constituyó un primer intento por llevar a la realidad la

obligatoriedad de la educación media básica establecida en la Constitución y en la ley. Fue el primer intento de eliminar la diferenciación temprana de trayectorias entre secundaria y el CETP. Si bien no logró unificar el ciclo básico, consiguió instalar la noción de nivel obligatorio y la creación, en el marco del CETP, de un ciclo básico equiparable al de secundaria. La reforma de 1996, con la enseñanza por áreas, la reducción de la cantidad de asignaturas y un régimen de encuentro diario entre el profesor y sus estudiantes constituyó un segundo intento de transformación, que perdió fuerza en el período 2000-2005 y terminó de ser desarticulado con la reformulación de programas del año 2006 (véase el capítulo 8 de este informe). Algo similar ocurrió con el intento de transformación de la educación media superior (TEMS) del año 2003. La Ley de Educación de 2008 reintrodujo el tema al establecer la desaparición del Consejo de Educación Secundaria y crear, en su lugar, dos nuevos consejos, uno de Educación Media Básica y otro de Educación Media Superior, aunque no se ha avanzado en su implementación.

Durante los últimos años, en el marco del debate público sobre estos temas, han emergido con fuerza varias propuestas, respaldadas por referentes políticos y técnicos de la mayoría de los partidos, que proponen alguna forma de vinculación de los tres años de ciclo básico con la escuela primaria para evitar lo que consideran un salto brusco entre estos niveles. Estas propuestas suelen ir acompañadas por la de elaborar un diseño curricular articulado para toda la educación básica.

Estos planteos deberían ser analizados cuidadosamente, sobre todo a la luz de la experiencia regional en la materia. Argentina hizo un intento en la década de 1990 por integrar los grados 7º, 8º y 9º como tercer ciclo de la educación general básica (EGB-3). El intento no prosperó y terminó dando lugar a una gran heterogeneidad de situaciones, con instituciones asimiladas a la escuela primaria en unos casos y otras que siguieron el patrón de la educación media tradicional.<sup>316</sup> Otros países, como Chile, que tradicionalmente tuvo una educación básica de 8 años (que incluiría lo que hoy en Uruguay es primaria más primero y segundo de media), hoy están abandonando el modelo y se están moviendo hacia una primaria de seis años.

Debería considerarse, por otra parte, si mantener a los adolescentes vinculados con la escuela primaria es efectivamente una buena medida en términos educativos o si, en cambio, no sería mejor mantener la separación en estas edades, en especial para los propios adolescentes que, por definición, ingresan en una etapa en la que deben distanciarse de su niñez para continuar construyendo su identidad. Por otra parte, de acuerdo con las opiniones de los docentes y educadores recogidas por el INEEd en el marco de sus actividades de articulación, la experiencia en los centros educativos que ofrecen solo el ciclo básico tiene como problema que los adolescentes no visualizan la continuidad hacia la educación media superior como una opción, sino que tienden a percibir la finalización del ciclo básico como el “fin natural” de la trayectoria educativa. Esto es de enorme importancia en el contexto de la obligatoriedad de la educación hasta el final de la media superior. Por este camino se corre el riesgo de mantener y profundizar el quiebre entre la educación media básica y la media superior. En términos de socialización entre pares, los docentes consultados enfatizaron la importancia de que los adolescentes que ingresan a la media básica visualicen a los estudiantes de bachillerato como referentes y modelos de rol (los mayores en la institución).

Una alternativa que debería ser considerada es colocar el esfuerzo en la transformación integral de los centros de educación media, que atiendan los grados 7º a 12º y que integren una oferta flexible y con mucha opcionalidad de formación general, académica, artística, científica, tecnológica y de oficios. Según fue sugerido en el capítulo 12 de este informe, se podría articular la conducción de varios liceos y escuelas técnicas en torno a la noción de campus (varios establecimientos cercanos en el territorio que se colocan bajo un mismo equipo de dirección y que comparten e intercambian recursos, equipos docentes y estudiantes). Este concepto está comenzando a ser

---

<sup>316</sup> Por cierto, en el marco de un sistema educativo más complejo que el uruguayo, por agregarse el ámbito provincial a su gobierno y gestión.

implementado en el CETP y se describe brevemente más adelante (solo que en un nivel territorial excesivamente extendido y sin articulación con los liceos). Un enfoque de este tipo debería ir de la mano con una concepción curricular que, en el marco de un perfil de egreso común, habilite la diversidad de trayectorias de los estudiantes y una mayor optionalidad en el currículo (lo que se vería facilitado por la posibilidad de tomar cursos en los distintos establecimientos que conforman un campus). Este último concepto está siendo trabajado en este momento en el marco de una definición de perfiles de egreso (ANEP, 2014a).

Con relación a la elaboración de un diseño curricular articulado para toda la educación obligatoria (no solamente para primaria y media básica), de los análisis realizados a lo largo de este informe surge con claridad su necesidad e importancia. La reconstrucción curricular debería estar fuertemente orientada a superar el carácter propedéutico de la educación media, abriendo diversidad de opciones y desarrollando nuevas formas de aproximación al conocimiento, teniendo en cuenta las perspectivas de los jóvenes analizadas en los capítulos 2 y 10, así como el énfasis en el conocimiento declarativo analizado en el capítulo 9. Debería, además, mantener el foco en los estudiantes en tanto sujetos de derecho, en la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos, así como en la explicitación concreta del contenido del derecho a la educación establecido en la ley. La discusión debería centrarse en los perfiles de egreso y en nuevas formas de trabajar los saberes para hacerlos más significativos y relevantes para los niños y jóvenes. En este sentido, parecería recomendable que los esfuerzos por construir un diseño curricular articulado den continuidad al proceso de discusión de perfiles para la educación media básica iniciado por la ANEP.

Simultáneamente, es pertinente recordar que la experiencia nacional e internacional muestra que la elaboración de documentos curriculares, si bien es importante y necesaria, no es suficiente para modificar las prácticas de enseñanza en las aulas. Es preciso promover un cambio de concepción más profundo en los modos de aproximarse al conocimiento, lo cual requiere un cambio en la cultura de la enseñanza. Para ello es indispensable incorporar activamente a los docentes y a los centros educativos (lo cual tiene como condición previa ineludible un cambio en las condiciones de trabajo de los docentes, según fue planteado en el capítulo 11). Asimismo, es necesario involucrar también a las instancias de formación docente.<sup>317</sup>

## Profesión docente: formación, carrera y condiciones de trabajo

Tal como fue analizado en el capítulo 11, el sistema educativo tiene una situación de malestar docente instalada desde hace décadas. La mayoría de los docentes se sienten desgastados y miran con escepticismo los debates públicos sobre la educación y las iniciativas de cambio. Trabajan en instituciones en las que en general el clima no es motivador, en muchos casos en varias de ellas y con una carga horaria total excesiva, enfrentando cotidianamente problemas y situaciones del entorno para las que no están preparados. Por tanto, hay mucho por hacer para crear nuevas condiciones de trabajo y cambiar la sensación de descreimiento y malestar.

Desde la recuperación democrática se han dado pasos pequeños e insuficientes en esta dirección. La creación de los CERP permitió ampliar la presencia de profesores formados en el interior del país. La eventual creación de la Universidad de la Educación constituye una oportunidad para una revisión profunda y una jerarquización de la formación docente. Se introdujeron primas salariales para reconocer e incentivar la titulación, se crearon horas remuneradas para participar en espacios de coordinación en todos los subsistemas bajo distintas modalidades, se desarrollaron importantes esfuerzos e inversiones en la formación en servicio, el CEIP está intentando una primera experiencia de concurso de oposición para el ascenso de grado. En la última década la mejora de los salarios ha sido notoria, pero es aún insuficiente.

<sup>317</sup> Lo cual, en caso de concertarse la creación de una Universidad de la Educación, requeriría acuerdos con una institución que ya no formaría parte de la ANEP.

En otros planos los intentos de cambio no han tenido éxito. Tal vez el más notorio es el relativo a la eliminación de la elección anual de horas y la concentración horaria de los profesores en los centros de educación media. Tal como se mostró en el capítulo 11, este tema fue cuidadosamente analizado en 2005 por Filgueira y Lamas. La ENIA en su Plan de Acción 2010-2015 incluyó como una de sus acciones “desarrollar una gestión de recursos humanos que favorezca la concentración de las horas de cada docente en un centro y evite la rotación, favoreciendo el desarrollo de sentimientos de pertenencia, la construcción de equipos de trabajo por centro y el desarrollo profesional de los docentes” (ENIA, 2009: 25). La Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2011, tal como se indicó en el capítulo 11, previó la creación del profesor cargo (a través de la concentración de horas de los docentes en un centro) y asignó recursos para este fin.

Esta ha sido otra de las líneas de acuerdo entre los referentes técnicos y políticos de los distintos partidos durante el último año, quienes han coincidido en que la permanencia de los profesores en los centros no debería ser inferior a tres años y que los centros educativos deberían tener equipos de trabajo estables. Las políticas educativas en la próxima década deberían tener como eje principal y estructurante la reforma de las condiciones de trabajo de los docentes. Este será el cuello de botella que condicionará el impacto y la efectividad de los intentos de transformación de la educación. La expresión “reforma de las condiciones de trabajo” no está referida únicamente a la mejora de los salarios o a la eliminación de la elección anual de horas, sino a un conjunto de acciones articuladas que aborden, al menos, las dimensiones que se enuncian a continuación.

La docencia debería ejercerse, en términos generales aunque con excepciones, en régimen de dedicación completa en un establecimiento. Por otra parte, el contrato de trabajo debería incluir el conjunto de actividades que requiere la docencia: trabajo personal y colectivo de planificación, evaluación, innovación y experimentación de nuevas formas de enseñar, atención y vínculo con los estudiantes fuera del aula.

Además de lo anterior, es importante no perder de vista el impacto, positivo o negativo, que tiene el conjunto de los aspectos de gestión del sistema, en particular la importancia de las direcciones y de una eficiente gestión administrativa que no genere complicaciones innecesarias a los docentes.

Un aspecto adicional de gran importancia y de difícil resolución es dotar a los locales educativos de espacios adecuados para el trabajo docente fuera del aula. Este aspecto no está previsto en la mayoría de los edificios educativos, justamente porque fueron diseñados bajo la concepción de que el trabajo del docente es estar en el aula.

Es necesaria una profunda revisión y nuevo desarrollo de los sistemas de supervisión, orientación, encuadre y evaluación del trabajo docente, así como del modo en que está organizada la carrera. Hay procesos de reforma en curso tanto en primaria como en secundaria, pero se requiere de un trabajo técnico y político más profundo y ambicioso.

También es necesario reformular los modelos de formación docente, aprovechando para ello la creación de la nueva Universidad de la Educación. En este ámbito es imprescindible desarrollar diversidad de experiencias, más que un modelo único, y evaluarlas sistemáticamente con el fin de construir e identificar los mejores modos de formar docentes. Por otra parte, según se analizó en el capítulo 11, es necesario revisar el régimen académico y crear sistemas de becas de estudio y trabajo en la educación para apoyar a los interesados en formarse para la docencia.

Es imprescindible, finalmente, reconstituir la confianza de los docentes en el sistema político y en las autoridades educativas y, simultáneamente, restituir el reconocimiento de la sociedad hacia los docentes.

## Gestión de la educación

Tal como lo plantea el proyecto de presupuesto de la ANEP para 2010-2014, a lo largo de los últimos 75 años se han producido cambios en la sociedad y en el país que han obligado a los organismos de la enseñanza a “crear, modificar o suprimir, algunas de las formas de organización establecidas y jerarquizadas al momento de su creación. Estas transformaciones necesarias y efectivizadas en los distintos momentos de la ‘vida institucional’ no tienen su correlato en su estructura orgánica, percibiéndose la misma de manera confusa, desorganizada y desactualizada” (ANEPE, 2010c: 39-40).

En el trabajo realizado por Lucas D’Avenia (2014) se muestra claramente que en la década posterior a la recuperación democrática se reinstalaron las instituciones educativas, pero la cuestión de la gestión estuvo fuera de la agenda de transformación. Con respecto al período 1995-1999, D’Avenia señala el carácter estatista de las reformas e indica que buscaron introducir innovaciones. Se dio un primer intento de transformación de la gestión en el CODICEN con la creación de varias gerencias. En 2001 la organización fue reestructurada y se crearon tres gerencias generales orientadas a crear una estructura de planificación, conducción y evaluación intermedia entre el Consejo y las tradicionales divisiones.

En el período 2005-2009 se sustituyó la denominación gerencias por direcciones sectoriales, pero la estructura básica se mantuvo y se profundizó. En este período comenzaron a intentarse modificaciones en las estructuras institucionales y de gestión, tanto a través de la Ley de Educación como de distintas iniciativas de los consejos descentralizados. Ya fueron mencionados en el capítulo 12 los intentos de mejora en la reparticiones del CES durante el período 2005-2009, que dieron lugar a un proyecto de reestructura más ambicioso, aunque aún insuficiente, durante el presente período. Intentos similares se han realizado en el CEIP y el CETP.

En este último caso merece especial destaque la reciente creación de los “campus regionales de educación tecnológica” en el CETP.<sup>318</sup> Cada uno de ellos, cinco en total, agrupa entre tres y cuatro departamentos del país. Cada campus tiene un director y una junta integrada por los inspectores regionales y los directores de los centros educativos ubicados en la región correspondiente. La estructura está en proceso inicial de implementación, pero resulta novedosa en tanto constituye una instancia de organización y gestión cercana al territorio y tiene una serie de potestades relevantes, tales como planificar las acciones territorialmente, participar en la elaboración de los presupuestos quinquenales del CETP, supervisar la labor de los centros educativos a su cargo, coordinar la elaboración de la oferta curricular en los centros educativos, desarrollar acciones de formación, investigación y extensión, entre otras.

Otras mejoras en la gestión han venido de la mano de las nuevas tecnologías y están relacionadas con la informatización de los sistemas de inscripción y registro académico de los estudiantes.

No obstante todo lo anterior, sigue siendo necesario, tal como lo planteó el presupuesto quinquenal de la ANEP, un cambio global y coherente en el conjunto de la estructura orgánica de los subsistemas, una organización más eficiente de los servicios administrativos, un fortalecimiento de los sistemas de información para la gestión (seguimiento de trayectorias estudiantiles, seguimiento de ejecución presupuestal, seguimiento del perfil del cuerpo docente, entre otros), una desconcentración de la diversidad de decisiones que hoy deben ser tomadas directamente por los consejos, y la modernización y protocolización de los procesos administrativos. Simultáneamente, sigue siendo necesario continuar con la consolidación de equipos especializados en planificación estratégica y la creación de ámbitos de coordinación técnica.<sup>319</sup>

<sup>318</sup> Acta nº 179 del 21 de mayo de 2014.

<sup>319</sup> Resulta significativo que estos aspectos no estén presentes con fuerza en los debates públicos sobre la educación, que suelen enfocarse en las personas a cargo de la gestión, pero no en los problemas estructurales que tiene el sistema y en las posibles acciones para resolverlos.

Finalmente, resulta de importancia destacar la necesaria reestructura y fortalecimiento de los sistemas de inspección, en tanto tienen a su cargo el rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad de todos los niños y jóvenes, desarrollando un nuevo sistema para la evaluación del desempeño de docentes y centros educativos y revisando los sistemas de remuneración, selección y capacitación para la función.

## Fortalecimiento de los centros educativos

Los centros de educación pública en Uruguay se caracterizan por una limitada disponibilidad de personal. Históricamente la actividad principal y casi exclusiva de un centro de enseñanza era el dictado de clases. De allí que el contrato docente esté vinculado a horas de clase y que el personal no docente o de docencia indirecta haya sido el estrictamente necesario para apoyar dicha actividad: un director (y subdirectores en los centros de educación media con varios turnos), personal administrativo mínimo (una maestra secretaria en algunas escuelas), algunos adscriptos en los liceos y personal de servicio. Por otra parte, por ineficiencias en la gestión central (analizadas en el capítulo 12) y por insuficiencia de recursos, esta dotación mínima de personal no siempre está completa en todos los centros de enseñanza.

En la medida en que los niños y adolescentes permanecen más tiempo en los centros de enseñanza, se hace necesario que estos ofrezcan una gama de actividades y servicios más amplia que la enseñanza curricular. Por distintas vías los jóvenes destacan especialmente la importancia del centro educativo como espacio de encuentro entre pares. Por tanto, es indispensable recuperar la importancia de los vínculos en la educación. Los adolescentes, por definición, están en un momento de distanciamiento respecto del hogar y de búsqueda de nuevos referentes, principalmente entre sus pares, pero también entre los adultos educadores.

La construcción de ambientes y centros más “amigables” para los estudiantes está fuertemente vinculada a cuestiones de liderazgo (ver capítulos 11 y 12) y a la conformación de equipos docentes, lo cual remite a la cuestión de las condiciones de trabajo en la docencia (ver capítulo 11). Del mismo modo que la motivación de los docentes con un centro educativo depende fuertemente de la dirección (ver capítulo 11), la motivación de los estudiantes con el aprendizaje y lo académico depende fuertemente de cualidades de los docentes.

Es necesario, por tanto, modificar la matriz sobre la cual están organizados los centros de enseñanza, incorporando nuevos espacios institucionales de pertenencia de los docentes (por ejemplo, departamentos, en el caso de los liceos y escuelas técnicas), que vayan más allá de los espacios de coordinación existentes, con figuras de responsabilidad intermedia (por ejemplo, coordinadores docentes o directores de departamento), y nuevos roles (por ejemplo, maestros comunitarios o especialistas en otras áreas). En términos de la ENIA, “adecuar el perfil y la dotación de adscriptos e incorporar una dotación adecuada de tutores, animadores socio-culturales y equipos interdisciplinarios de educación y salud” (ENIA, 2009: 25).

Uno de los temas que ha tenido fuerte presencia durante los últimos años en la discusión pública ha sido el de la autonomía de los centros educativos. Se ha destacado la necesidad de darles mayor autonomía para que, en el marco de un plan de estudios común, tengan libertad para instrumentar programas adaptados a sus contextos. Se ha propuesto también que los directores puedan elegir a su cuerpo docente, y que deberían tener mayores potestades para el manejo de recursos.

Ante este tipo de planteos es preciso realizar dos observaciones importantes. La primera es que para que los centros educativos puedan operar con más autonomía, elaborar currículo y administrar más recursos, necesitan de una densidad de personal más amplia que la actual. Esto incluye tanto mayor dedicación y estabilidad de los elencos docentes, con horas de trabajo remuneradas fuera del aula, como personal adicional al existente. En segundo lugar, según fue indicado en el capítulo 12, se requiere de un programa ambicioso en la selección, formación y

acompañamiento de los directivos, incluyendo una mejora sustantiva de sus remuneraciones. Si no se atiende a estos requerimientos es probable que una mayor autonomía para los centros de enseñanza genere más problemas que mejoras.

## Políticas educativas, plan de educación y rendición de cuentas

Sería ingenuo finalizar este informe sin una mención expresa a las dificultades que tiene el país para construir política educativa y producir cambios profundos en la educación. En este sentido, en el capítulo 12 se analizó la forma ambigua con que la política educativa es definida en la Ley de Educación. Una muestra más de estas dificultades es el esfuerzo frustrado por sentar las bases para un Plan Nacional de Educación, realizado hacia el final de la anterior administración de la ANEP. Dicho esfuerzo se plasmó en un documento denominado *Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP. Aportes para su elaboración*, resultado del trabajo de especialistas y de una amplia consulta a los educadores.

El documento, que fue publicado a comienzos de 2010 con las nuevas autoridades ya instaladas, destaca la importancia de construir acuerdos amplios en torno a un plan de educación de largo plazo y las condiciones favorables para hacerlo:

...se requieren políticas educativas pertinentes, transformadoras y de envergadura, estratégicamente conectadas y proyectadas en el tiempo para asegurar un sistema educativo a la altura de los desafíos de la época. Estas son, precisamente, las características que pretende viabilizar un plan de educación [...] Por otra parte, un plan de educación en la actual coyuntura aparece como particularmente funcional al lugar central que ha adquirido la problemática educativa en la agenda política nacional. Aun con tratamientos parciales o incluso superficiales, el lugar y función otorgados a la educación en el discurso de los principales referentes políticos, la atención brindada en la reciente campaña electoral, así como el actual acuerdo interpartidario sobre la temática, abren un escenario inédito de jerarquización de la importancia de políticas educativas de Estado, que a su vez compromete a los mismos actores a brindar soluciones satisfactorias a las expectativas generadas en este lapso [...] Por último, la fuerte apuesta financiera por la educación realizada en este período de gobierno incide creando condiciones materiales para viabilizar las transformaciones, por un lado, y generando legítimas demandas de políticas educativas eficaces, por otro (ANEPE-UNESCO, 2010: 7 y 8).

Al momento de escribir este informe, pasados cinco años y en vísperas de un nuevo proceso de elecciones nacionales, el texto anterior mantiene su vigencia en todos sus términos: siguen siendo necesarias las transformaciones “de envergadura”, las coyunturas política y económica parecen seguir siendo favorables a dicha transformación, sigue siendo necesario un plan ambicioso y un amplio acuerdo en torno a él. Buena parte de las propuestas y áreas de acuerdo que surgen de la consulta realizada en aquel momento coinciden con las planteadas a lo largo de este informe. Entre ellas se destacan las siguientes:

De la consulta emana una extendida aceptación de un modelo de centro dotado de mayor autonomía, si bien resguardando la integralidad del sistema educativo. Es otro lineamiento que supone una innovación trascendente en la cultura del sistema, por lo que esta predisposición debe subrayarse. Con variantes, en las distintas perspectivas recabadas se comprende en la concepción de autonomía desde aspectos de gestión, hasta otros más finalistas, como la contextualización del currículo al medio social, económico y cultural de cada establecimiento [...]

Otra de las iniciativas con significativa presencia ha referido al fortalecimiento y la ampliación de los equipos de dirección de cada centro educativo. Esto se deriva de la preocupación por el creciente peso de las tareas administrativas que actualmente predominarían en la gestión, lo que conduciría a relegar “de hecho” los asuntos estrictamente pedagógicos [...] Cabe puntualizar que la demanda de fortalecer en la dirección la dimensión de orientación pedagógico-didáctica fue acompañada por opiniones que plantean jerarquizar su incidencia en el proceso de evaluación del desempeño docente [...]

Otro de los ejes de políticas puesto a consideración, la extensión del tiempo pedagógico, también contó con una recepción favorable. Se rescatan positiva y críticamente experiencias como las escuelas de tiempo completo, no solo por las prestaciones adicionales que brindan a los estudiantes sino principalmente por su funcionalidad con un mayor compromiso de la comunidad educativa y con el fortalecimiento de vínculos humanos. Más específicamente, parece existir un consenso bastante extendido sobre la orientación de los espacios que puedan añadirse a actividades extracurriculares (idiomas, formación tecnológica, actividades recreativas, apoyo escolar individualizado, actividades de integración) bajo la forma de talleres o similares [...]

Parecen existir niveles de acuerdo de los docentes consultados con la introducción de transformaciones en las diversas facetas que componen su profesión: la formación inicial, la formación en actividad, las características del ejercicio profesional y la carrera docente [...] Las demandas sobre las actividades de perfeccionamiento apuntan a extender y facilitar su acceso y a capitalizar la experiencia de docentes con mayor trayectoria. Es sugestiva la demanda de una carrera docente en la que el pasaje de grado se vincule más a aspectos como la formación permanente y la evaluación de desempeño que a la antigüedad [...] Naturalmente, también se relevó la reivindicación de un salario docente adecuado. Por último, es evidente la ambición de una práctica profesional más gratificante, no reducida a las horas de aula (tendencia compatible con los hallazgos del último Censo Docente) (ANEPE-UNESCO, 2010: 118-120).

La ausencia de avances en estos temas revela dos problemas principales en la construcción de la política educativa en Uruguay. En primer lugar, pone de manifiesto la dificultad para construir acuerdos amplios en torno a un plan definido, de largo plazo, que incluyan metas, líneas de acción y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Durante estos cinco años se lograron algunos acuerdos interpartidarios de alcance limitado; se llevaron adelante instancias de negociación a nivel político-partidario por un lado y con los sindicatos por otro, que derivaron en líneas paralelas que nunca se encontraron; no se profundizó ni se continuó con la elaboración del Plan Nacional de Educación.

En segundo lugar, la falta de avances muestra debilidades para la conducción política y técnica de la educación, y pone de manifiesto la insuficiencia de espacios institucionales para el trabajo de cuadros calificados para la construcción y gestión de la política educativa. La impresión general que surge de esta situación es que en cada período las nuevas autoridades se dedican a la gestión y resolución de los asuntos urgentes y cotidianos, pero no existen los espacios técnico-políticos para mantener la reflexión y negociación en torno al rumbo de las políticas.<sup>320</sup>



<sup>320</sup> Algo similar ocurrió en el período 2000-2004 cuando, a pesar de la continuidad del partido político en el gobierno y de la orientación de las principales autoridades en la educación, no se mantuvieron ni profundizaron las líneas iniciadas en el período anterior.

Por otra parte, la experiencia transitada hasta ahora parece indicar la necesidad de mecanismos más ágiles para la construcción de acuerdos que los seguidos hasta el momento. Un Plan Nacional de Educación no puede ser elaborado en un congreso. Tampoco parece posible la estrategia iniciada con el plan referido, que pretendía consultar a los equipos docentes de todos los establecimientos del país. Logró hacerlo con 109<sup>321</sup> y en el propio texto se señalan las dificultades para procesar la información recogida, así como la diversidad de opiniones y las dificultades para articular legitimación social y política en torno a un plan.<sup>322</sup>

Simultáneamente, la experiencia muestra empecinadamente que los cambios en educación requieren de más de un período de gobierno para afianzarse. Ello ocurre, por ejemplo, con los cambios que en este momento se están iniciando, como la definición de perfiles de egreso para la educación media básica, la creación de los campus regionales en el CETP o la reestructura y regionalización de la inspección en secundaria.

De allí la importancia de volver sobre la idea de un Plan Nacional de Educación, tal vez con menores pretensiones en cuanto al alcance de las consultas y al grado de acuerdos que se pueden alcanzar. La experiencia anterior pone de manifiesto la dificultad para llevar adelante un proceso de discusión tan amplio y dilatado en el tiempo, así como la necesidad de tomar definiciones de política educativa en forma más rápida y clara. Para ello se debería involucrar activamente a los espacios de participación previstos en la Ley General de Educación: las ATD, las comisiones departamentales de educación y los consejos de participación. En cualquier caso, es necesario asumir que, inevitablemente, el acuerdo nunca será total. Se requerirá de una fuerte voluntad política para acordar en todo lo que sea posible, primero, y para adoptar definiciones y llevarlas adelante, después.

---

<sup>321</sup> “En cuanto al alcance previsto respecto a la participación en la consulta, cabe señalar que el marco de casos a ser considerado inicialmente estuvo constituido por todos los centros educativos de ANEP. En este sentido, la Consulta fue abierta a todos los centros que manifestaran la voluntad de realizar Salas Docentes [...] A modo de síntesis, puede informarse que bajo la modalidad de Salas Docentes con participación de un observador externo, se realizaron 54 instancias, verificándose también la realización de 55 Salas no observadas [...] También se realizaron cinco Encuentros Regionales que contaron con la participación de delegaciones docentes de todos los departamentos del país...” (ANEPE-UNESCO, 2010: 114).

<sup>322</sup> “...el tiempo y los formatos asignados necesariamente restringieron las posibilidades de un desarrollo mayor en esta etapa de las reflexiones e intercambios sobre los puntos planteados u otros que se agregarán. Por ende, la deliberada ampliación de la base de la participación —con las limitaciones operativas que necesariamente supone—, paralelamente a sus indudables ganancias, genera ciertas disconformidades en los mismos sujetos a los que se les reconoce la voz [...] En síntesis, de ciertas respuestas a la consulta se deduce la complejidad de la relación entre legitimidad política y legitimidad social, entre argumentos de autoridad y saberes especializados, entre instancias de base y organismos de representación, y entre ciertos tiempos de construcción político-institucional y otros de elaboración colectiva. En todo caso, la pluralidad y la riqueza de los aportes recibidos y sistematizados ratifican la pertinencia y el rédito de la exploración de todos los espacios de participación e intercambio posibles —tales como los ensayados—, aun con las dificultades señaladas, y sin perjuicio de los necesarios aprendizajes y ajustes que todos los protagonistas deban realizar a lo largo del proceso y hacia futuras experiencias de este tipo” (ANEPE-UNESCO, 2010: 134).