



ISBN: 978-607-30-0177-9

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones  
sobre la Universidad y la Educación

[www.iisue.unam.mx/libros](http://www.iisue.unam.mx/libros)

---

Malena Domínguez González, Viviana Uri Wajswol  
y Silvia Píriz Bussel (2017)

“La educación secundaria en Uruguay”  
en *La educación secundaria en el mundo: el mundo  
de la educación secundaria (Venezuela, Costa Rica,  
Bolivia y Uruguay)*, Patricia Ducoing Watty  
( coord. ), IISUE-UNAM, México, pp. 339-420.

Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-ND 4.0)

*Malena Domínguez González*

*Viviana Uri Wajswol*

*Silvia Píriz Bussel*

## PRESENTACIÓN

Este capítulo presenta la educación media uruguaya (que comprende la educación secundaria y la educación técnica y profesional) en un contexto de cambios educativos que el país ha vivido en los últimos años, tomando como punto de partida el año de 2008, por ser el de creación de la Ley General de Educación. El estudio se circunscribe a 2013, aunque se complementa también con aportes procesados con posterioridad, producto del trabajo de revisión del estudio original.

La Ley de Educación número 18437 constituye un marco inspirador en materia de política educativa, en el cual destaca el proyecto de creación de una universidad de la educación que le otorgaría carácter universitario a la formación de docentes de educación primaria y media, la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, con incidencia en todos los niveles educativos y la formación docente, el impulso a la universidad tecnológica, la descentralización y el aumento del financiamiento, entre otros desafíos largamente esperados. Los debates del proceso de elaboración y aprobación de la norma han inyectado dinamismo a la discusión educativa que surge de la revisión de las concepciones imperantes y de las alternativas propuestas.

La mirada desde la cual se aborda la presentación de la educación media es la de la democratización de la educación, partiendo de entender que este ciclo educativo ya no estaría destinado a una élite,

sino que, con base en una perspectiva de la educación como derecho humano, se propone que estaría al servicio de la formación de todos los adolescentes y jóvenes uruguayos.

El trabajo comienza con la descripción sociohistórica del país. En seguida se hace el análisis del sistema educativo uruguayo, que presenta algunas particularidades como el hecho de que la educación primaria y la media no dependen directamente del Ministerio de Educación. Posteriormente, se hace una revisión de las políticas educativas. Después se hace una reseña histórica de la educación media, se describe la regulación referente a este nivel educativo, se analiza el currículum de la educación secundaria y técnica, se dan a conocer las modalidades de tutorías presentes y algunos datos relacionados con el desempeño de los estudiantes de educación media.

La información empleada es de libre acceso al público, a través de alguna solicitud a la instancia que la produce o mediante su página web. La recolección de información corresponde a 2013, al igual que el análisis de la misma y la redacción de la primera versión de este estudio. Posteriormente, se realizaron modificaciones al mismo como resultado de las distintas etapas de revisión externa. Fue así que se introdujo información obtenida en diferentes estudios empíricos que se llevaron a cabo posteriormente por las autoras. También se integró de manera puntual información obtenida en estudios de otros autores.

## MARCO SOCIOHISTÓRICO DEL PAÍS

En la historia uruguaya del siglo XX se distinguen cuatro etapas: la consolidación de la democracia política, la reforma social y la prosperidad económica (1903-1930); la crisis económica, política y la restauración democrática (1930-1958); el estancamiento económico, la atomización de los partidos políticos tradicionales, el crecimiento de la izquierda y la dictadura militar (1959-1985); finalmente, la restauración de la democracia y la entrada al Mercosur (1985 hasta finales del siglo) (Barrán, 1995).

De acuerdo con lo que establece la Constitución de la República (Poder Legislativo, 1967), el Estado Uruguayo está organizado en un sistema democrático republicano, constituido por tres poderes independientes (ejecutivo, legislativo y judicial) en un régimen presidencialista, representativo, bicameral, con elecciones cada cinco años. El *poder ejecutivo* está conformado por el presidente de la República, que es elegido directamente por voto secreto y obligatorio cada cinco años, junto al vicepresidente, que es a su vez primer senador. Los ministros de Estado son designados por el presidente de la República y su gestión puede ser juzgada por la Asamblea General. En segundo lugar, el *poder legislativo* es elegido en forma directa por voto cada cinco años, integrado por 31 senadores y 99 diputados; la Asamblea General la constituyen las dos cámaras. Por último, el *poder judicial* es el encargado de administrar justicia: está integrado por la Suprema Corte de Justicia, la que es designada por el poder legislativo y los tribunales. En cuanto a los entes autónomos y servicios descentralizados, son organismos que funcionan autónomamente, designados por el poder ejecutivo con aceptación del senado (Poder Legislativo, 1967, artículos 185 a 201). Se trata de “los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado” (artículo 185), de ahí que la administración de los servicios de agua potable y de electricidad, la administración de combustibles y petróleos y las telecomunicaciones sea estatal, en la forma de estos entes autónomos. También el gobierno de la educación, por el artículo 202, es ejercido por entes autónomos de la enseñanza.

El Estado tiene una organización política-administrativa basada en una división político-territorial de 19 *departamentos*. El gobierno de éstos constituye un nivel intermedio con el intendente como autoridad ejecutiva y la junta departamental como autoridad legislativa (integrada por ediles). Ambas autoridades, intendente y ediles de la junta, son elegidos por cinco años, por voto popular. La Constitución de la República lo establece en el artículo 262 (Poder Legislativo, 1967): “El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento”. El nivel inmediato, local o *tercer*

*nivel de gobierno*, cuenta con una organización territorial basada en *municipios*, cuya autoridad ejecutiva son los alcaldes, o alcaldesas, y cinco concejales (miembros que integran el gobierno municipal) y cuya autoridad legislativa son las juntas locales. Este nivel local de gobierno sufrió una reestructura en 2010, al incorporar la figura de los alcaldes por la Ley número 18 567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que en su artículo primero establece que “habrá una autoridad local que se denominará municipio, configurando un tercer nivel de gobierno y administración”, que se agrega a los tradicionales niveles de gobierno nacional y departamental (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2009).

Siguiendo el planteo de Barrán (1995), en la vida política de Uruguay hay una relación estrecha entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil. En su historia política ha reinado el bipartidismo de los partidos políticos tradicionales: Partido Colorado y Partido Nacional, generalmente llamados *colorados* y *blancos*, que tienen cerca de 150 años y cuyo origen se relaciona con el nacimiento del país. En el siglo XIX, blancos y colorados no eran partidos políticos en el sentido moderno del término, sino más bien organizaciones políticas de importancia y seguimiento social, que giraban en torno al poder del gobierno más que al del Estado. Los colorados fueron la versión uruguaya de los partidos liberales latinoamericanos, más urbanos, cosmopolitas y anticlericales. Los blancos quedaron más ligados al campo y al conservadurismo. Los demás partidos políticos fueron surgiendo como reflejo de cuestiones que quedaron por fuera de este bipartidismo y en ciertos momentos de crisis del mismo.

Hasta la Segunda Guerra Mundial el país estuvo dividido entre los dos partidos, pero existía diez por ciento de la población que se inscribía en otros partidos. El bipartidismo empezó a enfrentar resistencias políticas ya antes de las elecciones de 1971, periodo que coincidió cercanamente con la gran crisis económica y financiera iniciada en 1965 en el país y con el nacimiento del Frente Amplio (FA), coalición de partidos de izquierda integrada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Comunista, el Partido Socialista, entre otras agrupaciones. Después de la salida de la dictadura cívico-militar en

1984, el FA comenzó a tener una representación significativa. En las elecciones de 1984, cuando ganó el Partido Colorado, el FA logró 21 por ciento de los votos, posicionándose como competidor en el nivel nacional.<sup>1</sup> En los gobiernos posteriores, se alternaron blancos y colorados por cuatro periodos más mientras el FA continuó creciendo y conformando su lugar dentro de la lógica política, replanteando muchas de las cuestiones políticas, económicas y sociales. En 2004 el FA ganó las elecciones nacionales y en 2009 volvió a ganar (Caetano, *et al.*, 1991).

Se puede decir que la economía uruguaya se encuentra en un momento de auge: el crecimiento del producto interno bruto (PBI) en el año 2012 fue de 3.7 por ciento, el PBI por habitante al año 2012 era de 14 728 dólares estadounidenses (BM, 2013). Actualmente el país tiene un nivel de ingreso mediano. En los últimos diez años ha tenido la mayor inversión extranjera de su historia y ha logrado colocar en el mercado internacional productos como la carne, la leche y la soya, entre otros, en posiciones del quinto, sexto y séptimo lugar de exportador en el mundo. Entre 2005 y 2009 se produjo un aumento de 45.7 por ciento de la inversión bruta fija, que históricamente había sido de 20 por ciento. En lo que respecta a la inversión, se destaca el impulso proveniente del sector privado, con un crecimiento de la formación bruta de capital fijo de 14.8 por ciento en términos interanuales. El crecimiento del sector público fue más moderado, de 5.7 por ciento. Las exportaciones crecieron 14.7 por ciento, impulsadas principalmente por las ventas de servicios turísticos, dado el importante aumento en el número de visitantes al país así como en su gasto promedio (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012).

Durante el periodo 2005-2010 se generó un aumento en los salarios, el mínimo real creció 25.5 por ciento a marzo de 2011, con un incremento de 27.2 por ciento de los salarios reales privados y de 22.6 por ciento de los públicos. En enero de 2011 llegó a 6 000 pesos

1 Sin embargo, en Montevideo, donde vive más de la mitad de la población del país, este partido obtuvo la mayoría de votos.

uruguayos, un monto casi tres veces superior al vigente en enero de 2005 (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012).

El empleo también es uno de los indicadores que permiten traducir esta idea de mejora en puntos concretos. El desempleo actual en Uruguay es de 6.1 por ciento según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), de febrero 2013 (INE, 2013). En Montevideo alcanzó a 6.8 por ciento y en el resto del país 5.7 por ciento. La tasa de actividad en febrero alcanzó en todo el país 62.9 por ciento, la tasa de empleo fue de 59 por ciento. Si se discrimina la información sobre nivel de empleo entre Montevideo y el interior, el informe del INE (2013) muestra que la tasa de empleo se estimó en 59.6 por ciento para Montevideo y 58.6 por ciento para el resto del país. Si se compara con años anteriores, en mayo de 2011 la tasa de desempleo era de 6.4 por ciento; en enero de 2008 era 8.8 por ciento, y en enero de 2006 la desocupación correspondía a 13.4 por ciento en todo el país. Es decir, ha disminuido significativamente en relación con periodos anteriores y corresponde a un desempleo de nivel estructural que afecta a jóvenes, mujeres y mayores de 50 años.

En lo que respecta al ingreso medio mensual del hogar en 2011 era de 32 500 pesos uruguayos (1 477 dólares aproximadamente a valor de septiembre de 2013), el 20 por ciento más pobre de la población tiene un ingreso mensual promedio de 13 619 pesos uruguayos (619 dólares) y en el límite inferior más rico era de 44 935 pesos uruguayos (20 425 dólares) (INE, 2013).

El país ha tenido históricamente gran producción de productos cárnicos, lácteos, textiles y de cuero. En las últimas décadas han tenido lugar modificaciones en el tipo de producción. Por una parte, están los sectores de la economía que se distinguen por ser dinámicos y que han aumentado su peso en la canasta total de bienes y servicios exportados, entre los que destacan los servicios no tradicionales, el turismo y bienes como lácteos, granos y productos secundarios de la cadena forestal; por otra parte, se aprecian sectores consolidados, que han crecido en forma alineada con el conjunto de las exportaciones, por lo que su participación se ha mantenido relativamente estable, en donde se ubican bienes de la industria química, productos cárnicos y servicios tradicionales de transporte. Por último, se obser-

van algunos sectores en retroceso, tales como los textiles y los cueros (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2012).

Uruguay es un país pequeño cuya superficie es de 176 215 km<sup>2</sup> y su población de 3 286 314 personas según datos del INE (2011). El nivel demográfico ha ido creciendo: en 1852 el país tenía una población de 131 969 habitantes, en 1908 contaba con 1 042 686, en 1975 llegó a 2 788 429 y en 2004 alcanzó los 3 241 003. Posee una densidad de población de 18.4 habitantes por km<sup>2</sup>. Existe un desequilibrio entre la población de la capital y del resto del país: aproximadamente la mitad de los habitantes del país (1 325 968) vive en Montevideo, lo cual tiene efectos sociales y económicos. Con todo, es un país demográficamente estable, sin grandes altos ni bajos, donde las migraciones han sido uno de los principales factores de cambio que ha tenido el país en su historia, conformadas principalmente por personas provenientes de Europa.

En cuanto a la distribución social, según el censo de 2011 (INE, 2011), 94 por ciento de la población cree tener ascendencia blanca, ocho por ciento cree tenerla africana o negra, cinco por ciento declaró que su principal ascendencia es afro o negra y cinco por ciento cree tener ascendencia indígena.<sup>2</sup> La esperanza de vida al nacer es de 76.23 años, con un promedio de 79.94 años para las mujeres y 72.71 años para los hombres.

La desigualdad social es uno de los principales problemas del país, el cual es un denominador común en los países de América Latina, aunque aquí presenta características particulares como, por ejemplo, el porcentaje de analfabetismo,<sup>3</sup> que ha sido siempre bajo y registra mejoras sustanciales, pues pasó de 2.7 por ciento en 2000 a 1.7 por ciento en 2011, según datos del *Anuario Estadístico de Educación* (MEC, 2012). Asimismo, los niveles de pobreza han mejorado significativamente en los últimos años: se ha reducido la pobreza y

2 El cuestionario prevé declarar una ascendencia o más de una. Para quienes declaran más de una ascendencia existe la posibilidad de responder que tienen una ascendencia principal o que no la tienen. Por tanto, no suma 100 por ciento.

3 Se define el analfabetismo como el no acceso a conocimientos básicos de lectoescritura y razonamiento lógico, el cual, en Uruguay, "se releva preguntando sobre el dominio de la lectoescritura" (MEC, 2012: 47).

la indigencia mediante políticas focalizadas de distinta naturaleza como el Plan de Equidad, Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, becas educativas, entre otros programas.<sup>4</sup> En 2009, los hogares bajo la línea de pobreza representaban 14.7 por ciento del total en el país mientras los índices de indigencia pasaron, en el periodo 2006-2009, de 1.5 a 0.8 por ciento (INE, 2010).

El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), a partir de diciembre de 2007, establece el derecho a la protección de salud de todos los habitantes del país y crea un seguro nacional de salud, financiado por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa).<sup>5</sup> Supone un sistema solidario que extiende la cobertura médica de los trabajadores a sus hijos menores de 18 años o mayores con discapacidad, propios o del cónyuge o concubino (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2007).

## SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Este sistema, entendido como “el conjunto de propuestas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida” (MEC, 2008: 3), trae a colación la idea de educación que impulsó la UNESCO en dos reportes: en el *Rapport Faure* (Faure *et al.*, 1972) y en el *Rapport Delors* (Delors *et al.*, 1996). Esta idea incluye tres aspectos diferentes:

1. Va más allá de la educación formal, no se restringe al centro educativo o escuela, sino que abarca otros ámbitos de la vida (familia, actividades deportivas, sociales, etcétera).

4 Información más detallada sobre estas políticas sociales puede encontrarse en el sitio en línea del Ministerio de Desarrollo Social: <[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)>.

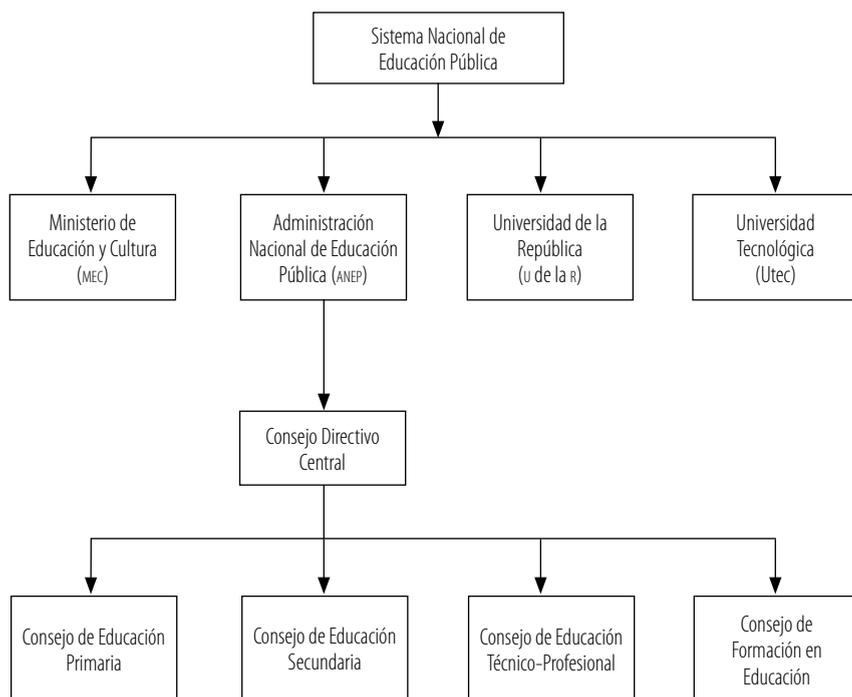
5 Los recursos del Fonasa (creado por Ley número 18 131) se constituyen por los aportes obligatorios, personales y patronales, de trabajadores y empleadores, del sector público y del privado, y también por los aportes de pasivos. El Banco de Previsión Social (BPS) es el organismo recaudador que se ocupa del pago a las entidades prestadoras de servicios de salud a partir del Fonasa. Los servicios de salud son prestados por la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), las entidades habilitadas correspondientes a las Instituciones de Asistencia Médica Colectivas (IAMC) y los Seguros Integrales.

2. Una educación que no concluye con la edad juvenil, sino que acompaña toda la vida.
3. Una educación para todos (no solamente para algún sector de la sociedad).

Actualmente, el Sistema Nacional de Educación Pública está integrado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (Udelar) y la Universidad Tecnológica del Uruguay (Utec), de reciente creación (MEC, 2008). A su vez, los órganos que constituyen la ANEP son los consejos Directivo Central, de Educación Inicial y Primaria, de Educación Secundaria, de Educación Técnico-Profesional y de Formación en Educación (formación de docentes).

**GRÁFICA 1**

Sistema Nacional de Educación Pública



Fuente: elaboración propia.

Una característica peculiar del sistema educativo uruguayo con respecto de otros sistemas es que el Ministerio de Educación no es la instancia directamente responsable de los niveles obligatorios de educación como sucede en otros países, sino la ANEP. Así como la Udelar y la Utec gozan de autonomía, también la ANEP es un ente autónomo con personería jurídica. Mientras el Ministerio de Educación define las políticas educativas de alcance general, la ANEP y ambas universidades se ocupan de sus ámbitos particulares (véase gráfica 1).

El Consejo Directivo Central (Codicen) de la ANEP define “las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas que se encuentren en su órbita” y tiene atribuciones para aprobar o no determinadas decisiones tomadas por cada consejo (MEC, 2008: 24). Los consejos, por su parte, tienen la responsabilidad de lo concerniente a su nivel educativo, como por ejemplo el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje, la aprobación de los planes de estudio y de los programas.

## Estructura de la educación formal

La educación inicial comprende tres años, de los tres años de edad a los cinco. Es obligatoria la concurrencia de los niños de cuatro y cinco años a algún centro educativo. El cometido de la educación inicial es estimular el “desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de los niños y niñas [...] promoviendo una educación integral que fomente la inclusión social del educando, así como el conocimiento de sí mismo, de su entorno familiar, de la comunidad y del mundo natural” (MEC, 2008: 16). El Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) se ocupa de los centros públicos y de las instituciones privadas habilitadas y autorizadas. El Ministerio de Educación y Cultura autoriza y supervisa la educación de los centros de educación infantil privados. El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) regula los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), que son privados con financiamiento público.

La educación primaria abarca seis años, comenzando a los seis años de edad y terminando a los 11 para el plan ideal. La “educación primaria tendrá el propósito de brindar los conocimientos básicos y desarrollar principalmente la comunicación y el razonamiento que permitan la convivencia responsable en la comunidad” (MEC, 2008: 16). El CEIP se encarga de la educación primaria. En ésta se encuentran dos modalidades: la educación *común* (urbana y rural) y la educación *especial*. Esta última se imparte en “establecimientos destinados a ello exclusivamente o en clases especiales de establecimientos comunes y se encuentra dirigida a niños cuyas discapacidades demandan el despliegue de dispositivos pedagógicos particulares” (MEC, 2012: 91).

La educación media básica consta de tres años, comenzando a los 12 años de edad y terminando a los 14 para el plan ideal. En este ciclo se profundiza “el desarrollo de las competencias y los conocimientos adquiridos y promoverá el dominio teórico-práctico de diferentes disciplinas que pueden ser, entre otras, artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas” (MEC, 2008: 16). El Consejo de Educación Secundaria (CES) se encarga de la educación media básica general, mientras que el Consejo de Educación Técnica y Profesional (CETP) se ocupa de la educación media técnica básica.

La educación media superior consta de tres años, comenzando a los 15 y terminando a los 17 años en el plan ideal e incluye tres modalidades:

la educación general que permitirá la continuidad en la educación terciaria (bachilleratos generales); la tecnológica que permitirá continuar estudios terciarios y la inserción laboral (bachilleratos tecnológicos); y la formación técnica y profesional que estará orientada principalmente a la inserción laboral. La culminación de todas sus modalidades permitirá la continuidad educativa (MEC, 2008: 16).

Mientras el CES se encarga de la educación media superior general, el CETP se ocupa de la educación media superior técnica, tecnológica y la profesional (orientada al ámbito laboral). En este nivel educativo, al igual que el anterior, la modalidad técnica tiene una

matrícula menor que la de enseñanza general. Sin embargo, la diferencia ha disminuido con el correr de los años. Mientras en 2000 la matrícula del segundo ciclo de educación media general era más de 20 veces superior a la correspondiente al ciclo superior de enseñanza técnica, en 2011 la matrícula de educación media general no alcanzaba a ser cuatro veces mayor a la de la educación técnico-profesional: era 3.5 veces mayor (MEC, 2012: 106).

La educación terciaria es posterior a la educación media superior y exige como requisito haber concluido esta última. El nivel terciario “profundiza y amplía la formación en alguna rama del conocimiento, incluye, entre otras, la educación tecnológica y técnica” (MEC, 2008: 17); puede ser de carácter universitario y no universitario. La educación terciaria universitaria tiene como misión principal “la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores integrando los procesos de enseñanza, investigación y extensión” (MEC, 2008: 17). Las instituciones que se ocupan de este nivel en la actualidad son el Consejo de Formación en Educación, la Udelar y la Utec. La ley reconoce como posgrados todos aquellos estudios posteriores a la obtención de un grado universitario o licenciatura, como son especialización, diplomados, maestría y doctorado.

## **Educación obligatoria**

Desde fines del siglo XIX la educación primaria es obligatoria. En la Constitución de 1967 y en la Ley de Educación de 1973 se estableció la obligatoriedad de la educación media básica (tres años). Con la Ley 17015 de 1998 se declaró obligatorio el ingreso de los niños de cinco años de edad al sistema educativo y con la Ley 18154 de 2007 se adelantó a los cuatro años, lo cual se hizo efectivo en 2009. La ley de 2008 extiende la obligatoriedad a la educación media superior, por tanto, actualmente es obligatorio el ingreso de los niños de cuatro años al sistema educativo y su permanencia en éste hasta la culminación de la educación media superior.

La edad teórica de los niveles educativos obligatorios es de cuatro a 17 o 18 años, lo cual comprende un periodo de 14 años. En

otras palabras, los niños deben asistir al menos dos años a educación inicial antes de ingresar a alguna de las modalidades de educación primaria, donde permanecerán seis años. Después, los adolescentes estarán tres años en el ciclo básico general o en el tecnológico lo que posibilita su pasaje a la educación media superior en sus tres modalidades: la formación técnica y profesional, que permite la salida al campo laboral, o la educación media tecnológica y la media general, que permiten la salida al ámbito laboral o bien el acceso a estudios terciarios, universitarios o no universitarios.

Una vez extendida la obligatoriedad, el reto es hacer efectivo este derecho a la educación porque, como dice Terigi (2009: 13), cada nuevo esfuerzo por “ampliar la escolarización ha producido nuevos contingentes de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, que no ingresan a la escuela, que ingresando no permanecen, o que permaneciendo no aprenden en los ritmos y de las formas en que lo espera la escuela”. A diferencia de la década de 1970, cuando se extendió la obligatoriedad a la educación media básica y el nivel anterior ya no constituía un problema de cobertura, actualmente se ha ampliado la obligatoriedad a la educación media superior sin haber logrado una cobertura universal en el nivel que le precede.

## **Cobertura, equidad, permanencia y egreso**

El ingreso al sistema educativo y la permanencia en el mismo es diferente según las edades de la población. La cobertura del tramo que comprende los seis y 11 años se aproxima a 100 por ciento desde hace muchos años. Muy cercano a la cobertura universal se encuentra el nivel de cinco años de preescolar (93 por ciento en Montevideo y 98 por ciento en el resto del país en 2011); igualmente, el de quienes tienen 12 años (98 por ciento tanto para Montevideo como para el resto del país) y 13 años (98 por ciento para Montevideo y 95 por ciento para el resto del país). Se ha ido consolidando la proporción de los niños que se incorporan al sistema educativo en las primeras edades. Sin embargo, “a partir de los 13 años, cada grupo de edad tiende a contar con una participación comparativamente inferior al

anterior” (MEC, 2012: 50-51). Además, es menor la población escolarizada en el resto del país que en Montevideo y esta diferencia aumenta con la edad (véase cuadro 1).

**CUADRO 1**

Asistencia a algún establecimiento por edades simples año lectivo

Edad	Montevideo						Resto del país					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3	54	60	62	67	72	65	42	43	43	53	58	58
4	79	83	87	87	89	87	75	77	78	87	86	86
5	96	95	97	96	96	93	95	95	96	98	98	98
6	100	99	99	99	99	98	99	100	99	99	100	98
7	100	99	99	99	98	97	100	100	99	99	99	99
8	100	100	99	98	99	99	100	100	99	99	98	99
9	100	100	99	99	99	99	100	100	99	99	100	98
10	100	100	99	99	99	98	100	100	99	99	99	99
11	100	100	99	99	98	97	100	100	99	99	99	98
12	99	99	98	99	98	98	98	99	97	98	99	98
13	97	97	96	97	97	98	94	94	93	93	95	95
14	93	91	93	94	94	95	88	88	88	90	92	91
15	86	86	87	89	86	89	80	80	80	81	81	83
16	79	80	79	82	82	81	75	72	70	75	77	76
17	73	70	74	75	71	73	63	63	64	67	65	66
18	63	61	58	61	57	57	50	49	50	49	46	45
19	55	57	54	51	53	53	42	39	39	41	39	40
20	51	49	52	51	51	50	33	33	35	34	35	32
21	48	49	49	52	49	49	26	28	31	27	29	27
22	46	43	46	42	44	50	25	23	23	25	24	26

Fuente: MEC (2012).

Las familias de los niveles socioeconómicos más bajos presentan todavía porcentajes escasos de participación en el sistema educativo, tanto en las de tres años como en las edades de 14 años y siguientes. Menos de la mitad (45.5 por ciento) de los niños de tres años provenientes de los hogares más pobres (pertenecientes al primer quintil de ingreso) asiste a algún centro educativo. Por otro lado, ocho de diez niños (81.1 por ciento) que pertenecen a hogares ricos (cuarto quintil) asisten a algún centro. A los cuatro años, las diferencias se reducen: 81.4 por ciento de los niños que pertenecen al primer quintil asiste a algún centro educativo, al igual que 94.6 por ciento proveniente del cuarto quintil: “A partir de los 15 años, y a medida

que se consideran edades superiores, la asistencia a algún establecimiento educativo resulta progresivamente menor. Nuevamente estas diferencias en la participación adquieren mayor significación entre los más pobres” (MEC, 2012: 51) (véase cuadro 2).

**CUADRO 2**

Asistencia a establecimiento de educación por edades simples por quintiles de ingreso en hogares

Edad	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Mayor	Total
3	45.2	60.1	66.1	81.4	81.1	60.4
4	81.4	84.3	88.2	94.6	92.0	86.1
5	95.3	97.2	95.8	97.0	97.8	96.3
6	98.1	99.2	97.3	97.2	96.9	98.0
7	98.4	99.0	99.1	99.1	96.0	98.6
8	99.8	98.1	99.2	98.0	97.5	98.9
9	98.2	98.8	98.4	98.0	98.2	98.4
10	98.9	98.3	98.9	96.7	98.7	98.5
11	97.9	97.7	97.4	96.0	98.0	97.6
12	97.4	98.2	97.3	97.6	97.9	97.7
13	93.7	96.8	96.3	98.6	99.5	96.0
14	86.9	91.8	95.8	98.6	100.0	92.4
15	74.8	84.2	92.3	94.2	99.4	85.2
16	63.8	77.6	84.1	90.6	95.3	77.7
17	51.6	64.5	74.4	82.0	94.1	68.2
18	26.6	45.1	53.3	63.5	79.0	49.1
19	21.1	35.0	47.4	59.4	79.3	45.2
20	18.3	22.9	36.7	52.8	72.5	39.3
21	11.7	24.4	33.2	45.3	72.3	36.8
22	11.5	21.8	35.0	46.1	65.7	36.6

Fuente: MEC (2012).

Si se toma en cuenta el género se aprecia lo siguiente: en la educación inicial, primaria y media básica la proporción de acceso se encuentra equiparada entre varones y mujeres; en la educación media superior, en la educación terciaria y en la universitaria hay un gradual aumento de la presencia femenina en las instituciones educativas (MEC, 2012).

En niños de cuatro a 11 años la adecuación entre las edades teóricas y los niveles educativos correspondientes es relativamente elevada y constante. En las edades superiores, el rezago escolar lentamente ha ido disminuyendo, lo cual es importante porque representa uno de los factores clave para determinar los índices de

desvinculación. El rezago pasa, en las edades comprendidas entre 12 y los 14 años, de 20.5 por ciento en 2010 a 19.4 por ciento en 2011. Entre los 15 y los 17 años, pasa de 24.5 por ciento en 2010 a 22.8 por ciento en 2011 (MEC, 2012: 70).

Entre 15 y 17 años de edad, casi la mitad de los jóvenes están rezagados o no asiste a algún centro educativo (49.1 por ciento), lo cual representa una mejoría relativa: 7.3 por ciento menos que en 2010. En el grupo de jóvenes entre 18 y 24 años, la desvinculación no sólo es mayoritaria sino que es relativamente estable en el tiempo. Entre 2006 y 2011, los porcentajes de jóvenes de 18 a 24 años de edad que declararon no asistir a algún establecimiento educativo fueron los siguientes: 61.1, 62.5, 57.9, 61.8, 62.5 y 61.4, lo cual permite suponer que

en estas edades los niveles de reclutamiento “normales” encuentran un techo bastante firme, en torno a 40 por ciento y que la lucha contra esta realidad puede ser más larga y exigente de lo que a primera vista pueda parecer. En 2011, 24.5 por ciento de estos jóvenes se encontraban asistiendo en niveles acordes a su edad y el rezago descendió a 14 por ciento (en 2010: 20.1 por ciento y 17.3 por ciento respectivamente) (MEC, 2012: 72).

Para calcular la eficiencia terminal –es decir, el porcentaje de población con edad de haber concluido cada ciclo que lo haya hecho efectivamente– se toma en cuenta a las personas con dos y cuatro años más que la edad teórica de finalización de cada nivel educativo (MEC, 2012). Así, en 2011, 96.7 por ciento de los jóvenes con 14 y 15 años de edad había concluido sus estudios primarios, 65 por ciento de los jóvenes de 17 y 18 años había concluido educación media básica y 37.5 por ciento de los de 21 y 22 años de edad terminó la educación media superior. Los porcentajes correspondientes a 2010 fueron 95.6, 58.2 y 31.2, respectivamente:

Partiendo de las relaciones internas en materia de flujo educativo, surge que por cada dos jóvenes de 14 o 15 años que finalizan primaria, 1.3 jóvenes de 17 y 18 años finaliza educación media básica y, por cada

dos de éstos, 1.2 jóvenes de 21 o 22 años culmina educación media superior (MEC, 2012: 77).

Armas y Retamoso (2010) expresan que hace ya cuatro o cinco décadas que Uruguay presenta modestos incrementos de las tasas de egreso en todos los subsistemas o niveles educativos, en comparación con los países más desarrollados e incluso con los países de la región. Los autores muestran que mientras entre 1955 y 1964 se podía observar una tendencia al aumento del nivel educativo de la población, donde la tasa de finalización de la educación media básica pasó de 21.8 a 50.3 por ciento y la de media superior de 11 a 27.5 por ciento, en las décadas siguientes hubo un incremento de sólo 8.5 por ciento de quienes finalizaron la media básica. Por esta razón, los autores prefieren hablar de ampliación del egreso de la enseñanza media y no de universalización de ésta.

## POLÍTICAS EDUCATIVAS

Las políticas educativas –orientadas por la Ley General de Educación número 18 437, promulgada en diciembre de 2008 (MEC, 2008) y que introdujo modificaciones relevantes respecto de la norma anterior–<sup>6</sup> dan cuenta del proceso social, político y pedagógico que la comunidad educativa y la sociedad uruguaya han vivido en las últimas décadas. Los conceptos plasmados en la norma reflejan un escenario de cambios que constituirían lineamientos distintivos de esta fase de la vida democrática del país. En este sentido, se hace explícito el papel del Estado en la educación: garantizar aprendizajes, que éstos sean “de calidad” para todos los habitantes y que esta garantía se concrete en “todo el territorio nacional” (MEC, 2008, Capítulo III, artículo 12). Refiriéndose a aprendizajes, vale anotar, no remite tal garantía a la educación formal y sólo a los aprendizajes alcanza-

6 Se trata de la Ley 15 739, titulada Ley de Enseñanza “de Emergencia”, que fue promulgada en los primeros meses democráticos de 1985 y derogó la Ley 14 101 del periodo de gobierno dictatorial.

dos en su marco, sino que concibe y da marco también a aquellos aprendizajes de carácter no formal. Al tiempo, promueve que tales acciones sean articuladas con las políticas de “desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico” y con las “políticas sociales” (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2008: artículo 12) y establece fines como promoción de la justicia, solidaridad, libertad, democracia, inclusión social, integración regional e internacional e identifica a los sujetos formados-deseados como personas que son “reflexivas, autónomas, solidarias, no discriminatorias”, entre otras características (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2008: artículo 13). Estas definiciones orientarían a los diferentes órganos del Sistema Nacional de Educación (SNE) y de la ANEP en la elaboración de sus respectivas políticas educativas, planificadas por periodos de gobierno y plasmadas en los proyectos presupuestales. En este sentido, cabría analizar si las líneas de trabajo del plan presupuestal, correspondientes al periodo de este estudio, logran recoger o ser consecuentes con tales lineamientos y fines; a la vez, habría que mirar a las rendiciones de cuentas al parlamento así como a la percepción de los actores al respecto.

Del análisis de las políticas educativas es posible distinguir dos categorías con base en su aporte a la democratización del acceso a la educación: las dirigidas directamente a sectores postergados en el acceso a sus derechos y las que miran al sistema educativo en general. Las del primer grupo, y considerando la educación media, tienen como objetivo revincular la población adolescente y juvenil al sistema educativo, mientras que las del segundo persiguen el mejoramiento del sistema en su totalidad. Entre las primeras se encuentran los programas curriculares especiales y las políticas de inclusión. Éstas, que entre sus componentes incluyen las becas estudiantiles y apoyos académicos, se complementarían con otras políticas universales de democratización como el boleto gratuito<sup>7</sup> y también el

7 Desde comienzos del 2012 se ha extendido el boleto gratuito para todos los estudiantes de educación pública, incluyendo aquéllos en la educación media superior. Se trata de una política articulada con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. En la página web de este organismo puede leerse: “La medida apunta a universalizar la educación y favorecer la con-

acceso y uso de dispositivos digitales.<sup>8</sup> Entre las políticas generales, se encuentra el aumento del presupuesto destinado a la educación, las políticas de profesionalización docente, de evaluación educativa, de descentralización y de gestión.

En los últimos años, Uruguay ha incrementado significativamente los recursos públicos dirigidos a la educación (4.8 por ciento del PBI en 2013). Como característica relevante debe anotarse que 76.3 por ciento de todos los recursos destinados a la educación tiene financiamiento público y apenas el resto, 23.7 por ciento, corresponde a financiamiento privado, esto es, a partir de donaciones de empresas o instituciones privadas y el pago de las familias a instituciones privadas de educación (Ineed, 2014).

A la vez, la ANEP concentra el mayor gasto público en educación, en cuanto que debe garantizar la provisión de la educación formal pública inicial, primaria, media (básica y superior), general, técnica y tecnológica y terciaria, incluida la formación docente. Otros organismos del Estado ejecutan recursos públicos destinados a la educación: la Udelar, el propio MEC, el INAU para los centros de atención a la primera infancia y otros servicios educativos, el Ministerio de Defensa para la educación militar y el Ministerio del Interior para la educación policial. Debe considerarse también el gasto público destinado al Plan CEIBAL y programas sociales asociados a la educación del Ministerio de Desarrollo Social.

Si bien el gasto público medido en términos de la capacidad económica del país ha tenido un aumento muy importante, considerando que en 2004 se destinaba 3.2 por ciento del PBI, aún continúa ubicándose por debajo con respecto de sus vecinos y otros países latinoamericanos: “al 2010 el ratio de gasto educativo público con relación al PIB de Uruguay continuó situándose en un nivel inferior

---

currencia a clases de la totalidad de los jóvenes que concurren a los centros de enseñanza pública, más allá de las condiciones económicas familiares” (MTOP, 2013).

8 En este sentido, el Plan CEIBAL (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea, la contraparte uruguaya de One Laptop Per Child) se implementa en la educación primaria desde 2008 y en la educación media básica desde 2010. El Decreto Presidencial 44/007 del 18 de abril de 2007 (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2007) establece que el Plan CEIBAL se enmarca en el Programa de Equidad para el Acceso a la Información Digital (PEAID).

a países de la región como Argentina, Brasil o México, y bastante inferior al promedio de países de la OCDE” (Ineed, 2014: 273). Con un análisis diacrónico, De Armas y Retamoso (2010: 55) mencionan que

la universalización de la educación media es un objetivo que la sociedad uruguaya y el sistema educativo nacional se vienen planteando desde hace al menos cuatro décadas; un propósito que forma parte del marco jurídico nacional y que ha estado presente, con mayor o menor énfasis, en todas las administraciones de gobierno durante los últimos 25 años.

Por otra parte, en la misma obra se señala que mientras la matrícula de la educación secundaria pública se multiplicó por 33 entre 1912 y 2008, el gasto público en el subsistema (medido como porcentaje del PIB) lo hizo por 13. A través de esta comparación, los autores muestran que el financiamiento de la educación no acompañó la ampliación de la educación media.

El esquema de financiamiento se basa en el tipo de gobierno de la educación media, que presenta características propias a partir de la singularidad propia del sistema educativo uruguayo. Se trata de un gobierno estatista centralizado que exhibe canales de desconcentración (Mancebo, 2007).

Un estudio comparado entre Chile y Uruguay, realizado por Mancebo (2012:21), concluye que tanto el patrón de distribución de la matrícula, entre los ámbitos público y privado, como el tipo de regulación que ejerce la ANEP sobre todo el servicio educativo pautan la impronta estatista; a la vez, este estudio asocia la subordinación a la autoridad central en Uruguay de los servicios educativos a una “lógica que recuerda a la prevalente en la administración pública tradicional, de corte weberiano”. A los efectos de su análisis relativo a la gobernanza educativa en estos países, el autor da cuenta de que en Uruguay la gobernanza es de tipo burocrático-jerárquica por la que “el Estado ha preservado celosamente su predominio tanto en la conducción política del sector educativo como en la entrega del servicio” (Mancebo, 2012: 21).

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, se sostiene que junto al sistema centralizado se observa un fenómeno de “centralización derivada”, esto es que “cada Consejo Desconcentrado es jerarca de su subsistema, en los temas que le competen según las normas aplicables” (Borche y Villamil, 2014: 16).

Vale hacer un rodeo para dar cuenta de la génesis de la dinámica centralismo-descentralismo del gobierno educativo uruguayo: en los orígenes del sistema educativo, a finales del siglo XIX, concretamente en 1875, José Pedro Varela promovió en su proyecto de ley “Legislación Escolar”, un tipo de descentralización expresada en el poder de las Comisiones de Distrito. En el prólogo de la publicación homenaje de esta obra,<sup>9</sup> se afirma que “la descentralización se enlaza con la democratización del sistema, en la medida que permite niveles más intensivos de participación de los sectores interesados en la conducción del servicio” (Palomeque, 1988: 36) y, en este sentido, se subraya el tipo de gobierno que propuso Varela, el cual implicaba un tipo de descentralización política al definir una estructura de elección de las “Comisiones de Distrito, y la designación por delegados de éstas, del Inspector Nacional” (Palomeque, 1988: 36). Sin embargo, el Decreto-Ley número 1350 de 1877 que aprobó el parlamento no admitió tales autoridades locales y en su lugar estableció dos autoridades nacionales (la dirección nacional y el inspector nacional) y dos departamentales (inspectores y comisiones departamentales).

A partir de ese momento, el desarrollo del sistema educativo se caracterizó por su centralización, condición asociada a lo largo de su historia con la centralización del gobierno nacional y a su vez reforzada territorialmente con la concentración de los órganos nacionales de gobierno en la capital del país, Montevideo. La Constitución de la República de 1967 establece que “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos” (Poder Legislativo, 1967: Capítulo II, Sección XI, artículo 202). Se constituyó así

9 La Cámara de Representantes resolvió, a finales de 1987, publicar las obras de José Pedro Varela en homenaje a sus aportes. Agapo Luis Palomeque, redactor del prólogo, integraba la Subcomisión Asesora de la Cámara y de esa publicación.

que los “entes de la enseñanza” y los respectivos consejos directivos “serán designados o electos en la forma que establezca la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara” (Poder Legislativo, 1967: artículo 203).

Posteriormente la Ley número 14101<sup>10</sup> creó un nuevo órgano central, el Consejo Nacional de Educación (Conae), y decretó que los niveles de enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial serían regidos, coordinados y administrados por éste (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1973: artículo 7). De esta forma, aun cuando cada uno de los consejos (esta norma ya no se refiere a ellos como *autónomos*) tiene sus respectivas atribuciones, éstas deberán ser cumplidas según las disposiciones del Conae, con cinco miembros designados por el presidente de la República y al que se le atribuye entre otros cometidos el de “Ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica, sobre los Consejos y demás dependencias” (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1973: artículo 16). Esta norma modifica la conformación de cada uno de los consejos que pasan a estar integrados por tres miembros “designados por la unanimidad del Consejo Nacional de Educación” (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1973: artículo 8).

La Ley de Emergencia, número 15739 (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1985), aprobada en 1985 una vez recuperada la vida democrática, no modificó sustancialmente esta estructura. El Conae pasa a denominarse Consejo Directivo Central (Codicen), según el artículo 8, con cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo y con venia del Senado, y los tres consejos respectivos, que se denominan *desconcentrados*, mantienen su integración de tres miembros cada uno, designados por el órgano superior (artículo 11). Sin embargo, modificó el carácter de las atribuciones del ahora Codicen. Así por ejemplo, se indicó que le

10 El documento que refiere a la aprobación de esta ley por el Parlamento de la República la titula “Sobre la Enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial, denominándola Consejo Nacional de Educación”.

correspondía, entre otros cometidos, “Aprobar los planes de estudio proyectados por los Consejos desconcentrados”, según el artículo 13 (MEC, 2008) y “Representar al Ente en las ocasiones previstas por el artículo 202, inciso tercero de la Constitución, oyendo previamente a los Consejos desconcentrados”, según el artículo 202 de la Constitución de la República (Poder Legislativo, 1967).

La norma vigente actualmente, expresada en la Ley número 18437, también mantiene al Codicen como órgano directivo de la ANEP y a sus propósitos de “representar al ente”, “designar a los integrantes de los consejos de Educación”, “homologar los planes de estudio aprobados por los consejos de Educación”, y “definir las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas que se encuentran en su órbita” (MEC, 2008: artículo 59). Se agregan otros cometidos que claramente expresan el papel centralizador, por ejemplo definir el “proyecto de presupuesto y de rendición de cuentas, como resultado de un proceso de elaboración que atienda las diferentes propuestas de los Consejos de Educación y considere las iniciativas de otros sectores de la sociedad” (MEC, 2008: artículo 59).

La estructura centralizada así se organiza luego en forma jerárquica, básicamente a partir de las figuras de las inspecciones: en el caso de primaria, inspección técnica las inspecciones generales (regionales), inspecciones departamentales y también zonales, a las que se suman las inspecciones nacionales de Educación Inicial, de Educación Especial, de Práctica y de Educación Musical. En lo que se refiere a la educación secundaria, a las inspecciones regionales y de zona de institutos y liceos se suman inspecciones por asignaturas nacionales. Para la educación técnica, las figuras son los inspectores regionales y de asignatura. Esta estructura se complementa con la ubicación de las sedes de los órganos correspondientes en forma concentrada geográficamente en la capital del país, con excepción de las inspecciones departamentales y zonales de primaria y las regionales de la educación secundaria y de la técnica.

En la educación secundaria podría decirse que se cuenta con instancias de actuación técnica descentralizada: la existencia de la junta nacional de inspectores, la sala nacional de directores de liceos y las salas departamentales de los mismos. Cabe considerar que el

proyecto presupuestal de la ANEP y en particular el del Consejo de Educación Secundaria propone para el periodo de gestión en curso “Desarrollar políticas de descentralización” y asume que “el modelo que se defina de descentralización así como la regionalización territorial asociada, implica trabajo y acuerdos profundos a la interna de la ANEP y con los colectivos docentes y de funcionarios en cada departamento del país” (ANEP-CES, s.f.: 43).

En la educación media técnica y profesional del CETP también existe la Junta Nacional de Inspectores. Por su parte, el Proyecto Presupuestal prevé la “Descentralización de la gestión educativa” que supone “el entrecruzamiento progresivo de dos tipos de descentralización: territorial y del conocimiento” (ANEP-CETP, s.f.: 55). En este sentido, se destaca la reciente creación de una nueva figura, el director de cada uno de los cinco campus regionales educativos tecnológicos,<sup>11</sup> lo que implica una gestión académico-administrativa descentralizada (Consejo de Educación Técnico-Profesional, 2013a y 2013b). En palabras del director general del CETP, “La intención es otorgar a los centros educativos la posibilidad de «ir resolviendo cosas en sus territorios», generando el contacto estrecho con las comunidades locales a efectos de elaborar las propuestas educativas” (CETP-UTU, 2013c).

Borche y Villamil (2014) estudian las posibilidades y las limitantes del tipo de gobierno para analizar qué podría quedar en la órbita de decisiones de los centros educativos. Concluyen que la vía de la desconcentración reglamentaria podría dotarlos de mayores poderes jurídicos y mayor libertad de acción “Sin que el Consejo Desconcentrado respectivo pierda su potestad” (Borche y Villamil, 2014: 27).

Parecería que la “descentralización y la coordinación territorial” prevista en la Ley General de Educación, y entendida “entre todas las instituciones vinculadas a la educación” (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2008: artículo 89) y basada en la creación de las comisiones departamentales

11 Los cuales son Campus Regional Centro: Durazno, Florida, Flores y San José; Campus Regional Este: Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Lavalleja; Campus Regional Noroeste: Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo; Campus Regional Litoral Norte: Paysandú, Salto y Artigas; Campus Regional Litoral Sur: Río Negro, Soriano y Colonia.

de educación (artículo 90) correría en el mismo sentido del contacto con las comunidades locales, aunque en la órbita de la ANEP, no se hace explícito su papel vinculado a las propuestas curriculares. El Codicen aprobó en junio de 2010 el Reglamento de las Comisiones Descentralizadas que actuarían en el marco de la ANEP y definió su integración, su funcionamiento y sus funciones (ANEP-Codicen, 2010). Sin embargo, en lo que refiere a estas últimas apenas hace referencia al intercambio de información y recursos didácticos, los cuales permiten “innovaciones curriculares o metodológicas que hagan posible una enseñanza orientada al medio, a los intereses del educando y a las necesidades de la zona” (ANEP-Codicen, 2010: s.p.); el resto de las funciones se vinculan a los asuntos de infraestructura, de calendarios escolares, de actos y eventos culturales y recreativos.

De esta forma, la definición de políticas curriculares se encuentra en la órbita central-jerárquica de cada Consejo Desconcentrado y del Codicen y no se han encontrado dispositivos de consulta sistemáticos que impliquen la participación directa de los diversos actores educativos en su elaboración con excepción de la consulta a las asambleas técnico-docentes (ATD).

Las políticas identificadas actualmente en el plano curricular se basan en reformulaciones de planes de estudios que son comunes a toda la educación media (secundaria y técnica). Sin embargo, en su mayoría estas reformulaciones no se dirigen al universo de la población estudiantil, sino que suponen la adaptación para propuestas especiales. En la educación media básica se trata de programas que se proponen para la revinculación educativa y, por tanto, dirigidos a estudiantes que superan la edad esperada para este ciclo, y otros que se proponen atender al rezago y el riesgo de desvinculación. Los diseños curriculares no se ven esencialmente modificados en los contenidos, sino que introducen variantes en torno a algunas dimensiones del formato escolar fundante, como la organización curricular, el tiempo pedagógico y la figura y el rol del docente. No obstante, bien valdría considerar los cambios en los contenidos que en forma indirecta igualmente se producen al modificar cargas horarias y tiempos pedagógicos. De esta forma, tanto en la educación

secundaria (media general) como en la educación media técnica, se diseñaron propuestas curriculares que implican cursos semestrales en lugar de anualizados. Al mismo tiempo, se introducen otras modificaciones, un diseño por áreas en algunos casos y en otros una figura docente nueva, la del *tutor*. El tutor se inscribe en propuestas de apoyo a estudiantes que presentan rezago y como parte del diseño semipresencial. En algunos programas esta figura de apoyo se denomina *referente* y su papel puede ser definido con variantes (educador referente, entre otros).

Programas y experiencias especiales diseñadas con carácter focalizado –e instauradas en gran parte en centros elegidos a partir de indicadores de repitencia y extraedad, ubicados en zonas de las ciudades determinadas por sus condicionantes sociales vulnerables– conviven con propuestas generales y universales de los liceos: tutorías en liceos (Programa PIU), Programa Aulas Comunitarias (PAC), plan tránsito entre ciclos educativos, Formación Profesional Básica (FPB), entre otras, se despliegan en forma paralela, y en algunos casos independiente, a los centros educativos.

A la par, se dio continuidad a otras propuestas como la Modalidad Séptimo, Octavo y Noveno, una alternativa de educación media básica para localidades con baja o nula accesibilidad a centros poblados que tuvo su impulso a finales de la década de 1990 y que es comúnmente llamada Ciclo Básico Rural, la cual supone pequeñas modificaciones al diseño curricular universal, si bien no pertenecen a las políticas de inclusión referidas antes. Por su parte, los liceos nocturnos, aunque son una propuesta que inició en la primera mitad del siglo xx, forman parte de una política para atender condiciones laborales y de salud particulares y hoy en día suponen adaptaciones curriculares del plan universal de liceos diurnos (Plan 2009). De esta forma, los centros educativos con turno nocturno pueden ofrecer cursos con planes de estudio organizados en módulos por áreas, semestrales o anuales y también una propuesta semipresencial con la figura del docente tutor.

Asimismo, puede considerarse cierta innovación en la educación media superior en la que se han incorporado cambios en el diseño curricular del bachillerato, lo que generó un núcleo de contenidos

común a todos (núcleo o tronco común en el segundo y en el tercer año). Luego, el mismo plan de estudios, o sea el Plan Reformulación 2006, ofrece una nueva orientación curricular en segundo año del bachillerato (Arte y Expresión) y nuevas opciones en la diversificación del tercer año: opción Arte y Expresión, opción Matemática-Diseño, opción Social-Humanística, opción Físico-Matemática, opción Ciencias Biológicas y opción Ciencias Agrarias que sustituyen a las opciones incluidas en el plan anterior: Derecho, Medicina, Arquitectura, Ingeniería y Agronomía (CES, 2006b). Aunque se amplía el espectro de formación, esto no ha implicado cambios en el tipo de propuesta que sigue siendo propedéutica en el nivel universitario.

Para la educación media superior técnico-tecnológica del CETP-UTU, se hace explícita la intención de generar áreas formativas nuevas y reformular las ya existentes, fundamentando la pertinencia de éstas en el aporte al desarrollo productivo nacional, regional y local, según el proyecto presupuestal 2010-2014 (ANEP-CEPT, s.f.: 68-70). En este sentido, las definiciones en torno a la oferta educativa cuentan con un mecanismo de consulta a las fuerzas vivas de las comunidades locales: lo que internamente se denomina *planillado*, que es el proceso por el cual se define tal oferta en términos de orientaciones profesionales, centros, número de grupos, etcétera, con los actores de los centros educativos de cada localidad. Con todo, este proceso no involucra consultas para incluir cambios en las propuestas curriculares.

El Consejo de Educación Secundaria, por su parte, puso recientemente a discusión de los docentes, a través de las ATD, una propuesta curricular que modifica el plan de estudios de la educación media básica, orientándose a una organización combinada: anual y semestral. La propuesta incluye un “sistema de tutorías académicas” y el “fortalecimiento del espacio de coordinación” (CES, 2013b: 2-3), entre otros aspectos en los que se expresa el propósito de universalización y de capitalización de aprendizajes realizados a partir de experiencias acotadas y focalizadas para la inclusión educativa:

Entendemos que aunque deban seguir existiendo programas especiales, focalizados para poblaciones particularmente vulnerables, es tiempo

de estudiar la implementación de innovaciones que se lleven a cabo en tiempos inmediatos y mediatos, que se produzcan en forma coordinada, democrática, con el involucramiento de todos los actores y que adquieran un carácter universal (CES, 2013b: 2-3).

A partir de este proceso en el marco de la ATD y sus sugerencias, el CES deberá decidir las propuestas curriculares para el próximo periodo.

Por otro lado, podría decirse que las políticas transversales orientadas a la educación sexual (Programa de Educación Sexual), los derechos humanos (Dirección Sectorial de Derechos Humanos), el hacer disponibles la recreación y la cultura a través de los campamentos educativos (proyectos centrales, Codicen), así como el acceso y el uso de dispositivos digitales con el Plan CEIBAL, tampoco han supuesto modificaciones en los diseños curriculares. Aunque se plantea que estas políticas sean transversales, bien cabe preguntarse si logran integrarse a la propuesta de formación o si operan en forma independiente o paralela, sin posibilidad de articulación.

La convivencia de propuestas curriculares generales con aquellas nuevas para la inclusión y la revinculación abre las puertas a muchas interrogantes, unas de orden político y respecto de la efectiva democratización de la educación media; otras de orden pedagógico o político-pedagógico, referidas a la propuesta de formación que las políticas sostienen.

Por su parte, adolescentes consultados dan cuenta de su opinión sobre las propuestas curriculares, sobre la organización y finalmente sobre su formación: que sean “grupos pequeños”, “lugares más chicos y más entretenidos”, “con un clima más cálido”, “que te dé el tiempo para concentrarte más en la materia”, “que los recreos sean (más largos), cinco minutos no te dan para nada [...] pasamos todo el día encerrados (en el aula)”, “que algunas materias sean a elección y esas cosas, estaría bueno” (entrevistas a adolescentes).<sup>12</sup>

12 Las entrevistas referidas se realizaron por las autoras a docentes, estudiantes, directores de centros y adolescentes revinculados al sistema educativo, en el marco de diferentes estudios empíricos sobre la educación media en Uruguay, durante el periodo de 2013 a 2015.

Estos adolescentes, que han participado en algunas de las propuestas curriculares diseñadas para la revinculación al sistema educativo, identificaron diferencias con las propuestas universales, en particular respecto del tiempo educativo, la escala y configuración de los grupos, el modelo de enseñanza y la relación con los docentes. En este sentido, la figura del docente parece resignificarse para demandar más que un profesor a un educador.

De este modo, quedaría aún pendiente una revisión general del currículum de la educación media que ponga en tela de juicio los planes de estudio dirigidos a la población mayoritaria. Esto implica preguntarse cuáles son los fines de la educación media en un proceso de universalización. En otras palabras, supone cuestionarse qué puede aportar la educación media a la formación del joven y por lo mismo revisar lo concerniente al currículum: contenidos, estructuras y organización, entre otras dimensiones. En la misma línea, implica también mirar hacia las políticas docentes y, entre ellas, las de su formación de grado, permanente, o ambas.

Existen en la actualidad 32 institutos públicos pertenecientes al área de formación y perfeccionamiento docente. Uno de ellos corresponde a la formación permanente y los restantes son institutos de formación de grado que están distribuidos en todo el país: tres en Montevideo, correspondientes a los institutos normales (IINN), el Instituto de Profesores Artigas (IPA), y el Instituto Normal de Educación Técnica (INET); 28 en el interior, con 22 institutos de formación docente (IFD) y seis centros regionales de profesores (Cerp).

Desde 2008, la formación docente se encuentra unificada en términos curriculares en el Sistema Único Nacional Cerp I de Formación Docente (SUNFD).<sup>13</sup> La creación de este sistema implicó un proceso que contó con la participación de docentes de la Dirección

13 Con anterioridad a 2008 la formación de docentes en Uruguay recorrió trayectorias muy diferentes. Desde su origen las instituciones formadoras de docentes dependieron de los consejos correspondientes del nivel educativo para el cual formaban docentes. En 1977 se constituyó un área independiente y estas instituciones pasaron a integrar el Instituto Nacional de Docencia (Inado) dependiendo directamente del Consejo Nacional de Educación (Conae). En 1985, momento en que desapareció el Inado, estas instituciones pasaron a depender primero de la Inspección General Docente y posteriormente de la Dirección General de Formación y Perfeccionamiento Docente. A partir de esa fecha se generaron diferentes planes de estudio

de Formación y Perfeccionamiento Docente, para lo cual durante 2006 y 2007 fueron conformadas comisiones.

La creación de este sistema único respondió en parte a la aspiración de una política unificada de formación docente que supere la fragmentación existente, que posea carácter universitario y que además asegure la impartición de cursos de posgrado (OEI, 2008: 12). La formación docente se alinearía así a la Ley General de Educación que propone la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE). Estas definiciones han dado marco a la actuación entre 2009 y 2013 de una Comisión de Implantación<sup>14</sup> integrada por un representante del MEC, uno del INAU, uno de la ANEP y uno de la Udelar; la elaboración de al menos dos propuestas de diseño de la nueva institucionalidad de la formación docente; la discusión de éstas en las asambleas técnico-docentes y también otros procesos como el de creación del Consejo de Formación en Educación, como paso previo a la separación de la formación docente del Codicen de la ANEP. El proyecto de Ley Orgánica del mencionado IUDE, largamente discutido en el Parlamento, ha descartado la idea de creación de tal “instituto” por la idea de una universidad de educación y al momento todavía no ha encontrado acuerdos para su creación. Mientras, el debate instalado involucra el concepto de autonomía y desde los sectores docentes de la ANEP se aspiraría a que la institución que los forme tenga el mismo tipo de gobierno que la Udelar, que es autónoma y gobernada.

En paralelo se definen políticas de formación permanente de los docentes a cargo del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES): cursos de actualización, seminarios, cursos de posgrado, constituyen la oferta de este instituto que respondería, según el discurso oficial, a lineamientos de políticas de promoción de la profesionalización docente (ANEP, 2010). No obstante, no ha tenido lugar aún una discusión profunda, una explicitación de lo que implica el *desarrollo profesional docente* y cuáles serían los procesos y dispositivos para promoverlo.

---

conviviendo en cada institución, esto es superposición de planes, a partir de lo cual se hizo necesaria una reorganización de la formación de docentes en la nación.

14 Establecida por la Ley 18 437 en su artículo 85 (MEC, 2008).

Mientras tanto, la evaluación de los docentes, de aprendizajes y de los centros se encuentra bajo responsabilidad de cada uno de los consejos.<sup>15</sup> De forma similar se atiende la certificación de estudios, de la cual cada subsistema es responsable, a cargo de las respectivas autoridades en cada uno de los tres consejos. Así, el CEIP certifica los estudios de educación primaria, el CES de la educación secundaria (media básica y superior), el CETP certifica la misma educación media básica técnica y también la media superior con especificidad técnica-profesional (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2008: artículo 63).

La aplicación en el país de pruebas internacionales de evaluación de aprendizajes se ha realizado a instancias internas y centralizadas al propio sistema educativo. El Departamento de Evaluación de Aprendizajes<sup>16</sup> tiene precisamente como cometido principal “evaluar los rendimientos educativos en los diferentes subsistemas de la ANEP”; impulsa, en conjunto con los consejos respectivos, la evaluación en línea a través del Sistema de Evaluación de Aprendizajes (SEA);<sup>17</sup> también indica explícitamente, en la página web del organismo, que para su despliegue “ha optado por un enfoque formativo de la evaluación, que prioriza el uso de los resultados para la mejora continua del trabajo docente en la formación integral de los alumnos” (ANEP, 2016: s.p.).

De este modo, se ha participado en las pruebas del PISA (Programme for International Student Assessment o Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes) que llevó adelante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en

15 Aun cuando el término *evaluación* no se use para referir a los cometidos de los consejos en la Ley General de Educación. Otros términos refieren a estas tareas. Así, por ejemplo, el inciso D del artículo 63 indica que tendrán a su cargo “Supervisar el desarrollo de los planes, programas y cursos”; también, en el inciso K, “Habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar los institutos del nivel educativo correspondiente en consonancia con los lineamientos aprobados por el Consejo Directivo Central” (MEC, 2008; Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2008).

16 Dependiente de la División de Investigación, Evaluación y Estadística-Dirección Sectorial de Planificación Educativa (ANEP- Codicen).

17 En conjunto con el CEIP desde el 2012 para la educación primaria. La educación media aún no se encuentra en este sistema.

2003, 2006, 2009 y 2012. Luego, se ha aplicado el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en 2006, organizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. En 2013, se participó en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) organizado por el LLECE.

En términos generales, la evaluación del sistema y de la “calidad de la educación” constituye una responsabilidad del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed), conformado finalmente en 2011 (Ineed, 2013: artículos 113-119). Este instituto –dirigido por una comisión directiva integrada por seis miembros: dos designados por el MEC, dos por el Codicen de la ANEP, uno por el consejo directivo central de la Udelar y uno por la educación privada inicial, primaria y media habilitada– comenzó su actividad a inicios del año 2013 y en su página web indica que se plantea

aportar al debate y la construcción de políticas educativas en nuestro país, sobre una base de información relevante y rigurosa, construida desde una posición de independencia y transparencia, que contribuya a la articulación de las diversas perspectivas y valoraciones acerca de la educación (Ineed, 2013).

La premisa de garantizar educación para todos a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional en cuanto derecho de todos los ciudadanos, según la Ley 18437, en su artículo 1 (MEC, 2008) interpela también la gestión poniéndola ante el desafío de la democratización y de la transformación (Romero, 2009). Los conceptos que orientan las políticas en este sentido son el de *democratización*, el de *articulación* y el de *flexibilización*. La igualdad de oportunidades y la equidad, muchas veces tensionada en el ámbito educativo, estarían en la base. Como se vio, se han previsto “apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad” al tiempo que se hacen explícitos mecanismos de inclusión de “personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente” (MEC, 2008: s.p.).

En este sentido, el concepto de *articulación*, que refiere, por un lado, a la complementariedad de las propuestas de educación formal y de educación no formal y, por otro, al trabajo conjunto de organismos del Estado y subsistemas educativos, operaría en la línea de la revinculación y el acceso a los centros educativos.

La *flexibilización*, por su parte, quedaría referida a “opciones organizativas o metodológicas” que atienden la “igualdad en el ejercicio del derecho a la educación” (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2008: artículo 33). Así, la flexibilización podría entenderse como curricular en sentido amplio, lo que involucraría también modalidades alternativas como la educación a distancia, en línea o asistida y que se ha comenzado a llevar a cabo en particular en propuestas hacia el estudiantado en zonas rurales y también para la revinculación educativa de jóvenes que no dieron continuidad a su formación en la edad esperada.

La *participación*, por último, concebida en la Ley General como principio y basado en la concepción del educando como “sujeto activo en el proceso educativo” (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2008: artículo 9) tiene su expresión particular en una forma organizativa a través de los consejos de participación. Estos consejos, integrados por docentes y padres y en la educación media, también por estudiantes, han encontrado diversos obstáculos tanto para su conformación en los centros educativos como para su funcionamiento. Los actores directos han expresado que el proceso para su conformación resulta “engorroso” para la vida del centro educativo y, a la vez, que ven dificultades para que se concrete su funcionamiento: “Acá, costó, costó y quedó ahí en los papeles” (entrevista a directores) y por lo mismo que se constituya efectivamente en espacio de participación. Los estudiantes por su parte, dan cuenta que tales consejos son sentidos como “un lugar donde podemos hablar, presentar alguna queja o problemas que haya” y también estarían proponiendo que la participación involucre al aula y más allá del aula: “A mí me gusta mucho la idea de algo más integral, y de una educación más integral, no sólo dentro del aula” (entrevistas a integrantes y ex integrantes de Consejos de

Participación). Asimismo, se buscaría que se constituyan en espacios de decisión en conjunto con el mundo adulto.

Considerando las políticas pendientes en el plano curricular parecería que se orientan más a generar igualdad de oportunidades para el acceso-ingreso dejando una interrogante aún respecto de la equidad en el acceso a aprendizajes significativos y la superación del fracaso escolar.

Superar las debilidades que se presentan en estas dimensiones podría implicar lo que Romero (2009) apunta respecto de la gestión institucional como *gesta*, a la vez que debatir y proyectar cambios en planes y prácticas a partir de rescatar fortalezas de las diversas experiencias como política para toda la educación media.

#### ORIGEN DE LA EDUCACIÓN MEDIA EN EL CONTEXTO LOCAL NACIONAL

De la revisión de los orígenes de la actual educación media emergen dos aspectos relevantes: el carácter preuniversitario y elitista de la educación media general y la connotación de formación para la clase obrera de la educación técnica. Así, cabe hacer referencia al origen de ambas vertientes de modo que se comprenda la separación histórica entre ellas y las implicaciones en términos de segmentación educativa.

La educación secundaria funda sus raíces en los primeros años independientes del país, integrada a los estudios universitarios. Un decreto de 1836 reglamentaba estos últimos en tres grados: el latín era el primer grado; el segundo grado lo constituían los “estudios preparatorios”, que suponían cuatro años con una carga horaria de dos o tres horas diarias; el tercer grado era la Facultad de Jurisprudencia de tres años y la de Teología, también de tres años (CES, 2008: 13).

La guerra civil, que se desarrolló entre 1839 y 1851 (Guerra Grande) y que dividió al país en dos (el Gobierno de la Defensa, en Montevideo, y el Gobierno del Cerrito, en el resto del país), supuso un paréntesis para la educación, que no pudo ser atendida más que

con medidas de emergencia. En 1847 el gobierno de la defensa creó el Instituto de Instrucción Pública que tendría a su cargo la enseñanza primaria. Sin embargo, este instituto estuvo bajo la dirección de la Udelar que se fundó dos años después y que también sería responsable directo de la enseñanza secundaria y de la científica profesional (CES, 2008). La enseñanza secundaria incluía los estudios de Latín, Francés, Inglés, Estudios Comerciales, Físico-Matemáticas, Filosofía, Retórica, Historia Nacional y principios de la Constitución (CES, 2008: 14). La enseñanza técnica obtuvo su primer antecedente en la Escuela Mercantil-Escuela Especial de Comercio, que fue creada en 1829 por representantes del ramo, para la formación en un nivel de enseñanza media de los futuros trabajadores y empleados.<sup>18</sup>

En 1854, un informe elaborado por el secretario del Instituto de Instrucción Pública, el doctor José G. Palomeque, incluía un estudio de la situación de la educación, en especial la primaria y recomendaciones para mejorar la educación pública. El *Informe Palomeque*, como se le conoce, es el primer diagnóstico del sistema educativo uruguayo que para ese entonces aún no había podido constituirse como tal. No obstante, puede considerarse que “si bien no se organizó un sistema educativo, es en esta época que se sentaron sus bases, sobre las cuales se construiría en los años siguientes” (CES, 2008: 14) en tres niveles: la educación primaria, extendida a todo el país y centralizada por la reforma varelana;<sup>19</sup> la enseñanza técnica, todavía incipiente pero con importantes posibilidades de desarrollo, y las enseñanzas secundaria y superior en la órbita de la universidad, con tres facultades: Derecho, Medicina y Matemática (CES, 2008).

La Udelar contó desde 1880 con una sección secundaria en su interior. Esta sección, creada por el rector Alfredo Vázquez Acevedo, era una propuesta de estudios preparatorios para el ingreso a

18 El plan de estudios de esta escuela mercantil incluía Gramática Castellana y Francesa, Aritmética Mercantil y Bancaria, Caligrafía, Geografía y Contabilidad (Bralich, s.f.).

19 La reforma varelana se denomina al proceso de reforma de la educación pública iniciado en 1868 e impulsado por José Pedro Varela. La plataforma ideológica para esta reforma fueron las obras del propio Varela, entre las que estaba la Legislación Escolar y en la que se basó la Ley de Educación promulgada en 1877. Varela desarrolló su labor como inspector nacional de Instrucción Primaria, e implementó la constitución de un sistema escolar, pero murió en 1879. Su obra fue continuada y profundizada por su hermano, Jacobo Varela (Bralich, 1996).

las facultades. Bralich (1996: 101) define esta educación secundaria como “una enseñanza media para la clase media”. Algunos autores proponen que respondió a la necesidad de atender a aspiraciones de “una clase media ajena a los trabajos manuales y deseosa de alcanzar empleos administrativos, públicos o privados, que eran por ese entonces, alrededor de 1900, los que tenían más prestigio” (CES, 2008: 21).

Así, historiadores como Oddone y Paris (1971) indican que la Ley Orgánica de la Universidad de 1885 buscaba responder a cambios socioeconómicos, científicos y culturales de finales de siglo, para lo cual determinaba que correspondía a los fines de la educación secundaria “ampliar y complementar la educación e instrucción que se da en las escuelas primarias y preparar para el estudio de las carreras científicas y literarias” (Oddone y Paris, 1971: 8).

Al mismo tiempo, con el cambio del siglo mudaron las condiciones socioculturales: se produjo emigración del campo a las ciudades y también inmigración. En ese contexto social surgió la necesidad de una enseñanza media para las clases pobres —*media* se definía como una franja etaria comprendida entre los 12 y los 18 años—: “La universidad se reestructuró [de acuerdo con la Ley Orgánica de 1908] y entre sus objetivos redefinió la Escuela de Artes y Oficios [la cual se] extrajo de un ámbito disciplinario para insertarla en la órbita de los ministerios de Industria y Comercio y el de Instrucción Pública” (CES, 2008: 22). Esta escuela había sido creada en 1879 bajo una lógica militar, con una disciplina que incluía castigos severos y horarios estrictos, por lo cual contaba con pocos alumnos (no más de 200 con régimen de internado), entre los que se encontraban tanto niños rebeldes o desobedientes como adolescentes condenados por homicidio. Sin embargo, contó también casi desde el comienzo con una muy buena infraestructura edilicia y de maquinarias (tornos, telares, impresoras, entre otros) destinados a un variedad de talleres: herrería, mecánica, tornería, carpintería, encuadernación, imprenta, zapatería, sastrería, y demás. Bralich (1996: 77) recogió la alerta del diario *El Siglo* en 1886: “Es radicalmente viciosa la organización de la Escuela porque en realidad es un verdadero cuartel.

Son demasiado repetidas las quejas por malos tratamientos y de castigos bárbaros para creer que no tengan ningún fundamento”.

Durante el segundo gobierno de José Batlle y Ordóñez (1911-1915), el doctor Pedro Figari, jurista integrante de la Comisión Directiva de la Escuela de Artes y Oficios –quien se consagró posteriormente como artista plástico– presentó propuestas para importantes modificaciones a los planes de estudio y para la ampliación de la oferta educativa de esta escuela. Más tarde, entre 1915 y 1917, Figari asumió la dirección de la escuela, con el objetivo de preparar a muchos más alumnos para las manufacturas industriales, la cual pasó en 1916 a conformar la Dirección de Enseñanza Industrial. Las modificaciones que introdujo en los métodos de enseñanza buscaban una educación integral del espíritu creativo e industrioso. Sin embargo, quienes estudiaban en esta escuela no podrían continuar estudios en la universidad: esta educación media no resultaba propedéutica como la educación secundaria. Bralich afirma por esto “los que se formaban para obreros no podían llegar a doctores” (s.f.: 117).

Para la misma época, entre 1912 y 1913, se crearon 18 liceos departamentales, uno por capital departamental. El primer gobierno de José Batlle y Ordóñez (de 1903 a 1907) ya había aprobado su creación, que no se efectuó sino hasta el segundo periodo de su administración. Se buscaba así considerar los derechos de toda la población a la vez que elevar el nivel cultural y evitar la emigración hacia Montevideo. El ingreso a los liceos quedaba habilitado con la culminación de los estudios de enseñanza primaria (tercer año de escuela rural y quinto año de escuela urbana). Los cursos de los liceos se establecieron en cuatro años, luego de los cuales se extendía un comprobante de *suficiencia liceal* que habilitaría al estudiante a ingresar a las escuelas de Comercio, Agronomía, Veterinaria y a Preparatorios de la sección de Enseñanza Secundaria, o sea a la universidad (CES, 2008). Para el ingreso a Preparatorios era necesario también rendir un examen luego de presentado el comprobante de suficiencia liceal. El programa y la distribución de las materias estaban fijados por el poder ejecutivo con “previa audiencia del Consejo de la Sección de Enseñanza Secundaria” (CES, 2008: 23). En Montevideo, la creación de dos liceos se concretaría en 1916, bajo

el gobierno inmediato siguiente, a cargo de Feliciano Viera (de 1915 a 1919). En ese mismo año se estableció la gratuidad total de la enseñanza pública.

Entre junio de 1911 y mayo de 1912 se discutió en la órbita parlamentaria una propuesta del poder ejecutivo para la creación de la sección femenina de la enseñanza secundaria y preparatoria. Ante la consulta realizada por la cámara de representantes, el consejo directivo de la sección de enseñanza secundaria y preparatoria de la universidad recomendó la aprobación del proyecto aun cuando manifestó discrepancias. La polémica surgió con el creciente movimiento feminista que hacía avanzar los derechos de las mujeres, en este caso, en la educación media y superior y se centró en el eje de la pertinencia de una propuesta femenina y de separación de los sexos. La institución creada se integró luego en 1936 al Consejo de Educación Secundaria como liceo y pasó a tener carácter mixto sólo en 1976. En 1919 se crearon los liceos nocturnos que permitieron acceder a la educación secundaria a aquellos que trabajaban. Junto a los liceos departamentales y la sección femenina, los liceos nocturnos contribuyeron a la creciente expansión de la educación media. La matrícula aumentó considerablemente: 663 alumnos reglamentados y 1 206 libres en 1910 que pasaron a ser en total 15 000 para 1935 (CES, 2008).

La ubicación institucional de la educación secundaria y preparatoria en la Udelar comenzó a estar en debate en la década de 1920, al igual que sus fines, “para evitar que esta rama quedara reducida a una mera «antesala de estudios universitarios»” (CES, 2008: 43). Cuando la dictadura del doctor Gabriel Terra, que principió con el golpe de Estado de 1933, decretó por ley la separación de la enseñanza media de la universidad, se generó un claro rechazo que “obedecía a la modalidad y al contexto en que se produjo y a la convicción de que el gobierno quería ejercer una vigilancia política en esta rama, hasta entonces fuera de su alcance” (CES, 2008: 43).

En 1935 se creó el Consejo de Enseñanza Secundaria como ente autónomo del Estado (República Oriental del Uruguay, 1935), por lo que se concretó la separación de la enseñanza media de la órbita universitaria a la que había pertenecido desde sus orígenes como

Sección Secundaria y Preparatoria. Se considera que esto constituyó un cambio institucional a pesar de que dejó pendiente la reforma pedagógica (CES, 2008).

Mientras tanto, la Escuela de Artes y Oficios aumentaba su matrícula. Anota Bralich (s.f., s.p.) sobre esto el mensaje que dejó Figari en su breve periodo de dirección: “operó positivamente: la enseñanza técnica creció perdiendo su carácter de instituto correctivo (aunque no alcanzó el status de la enseñanza secundaria en el imaginario colectivo)”. Así, la matrícula creció, llegando a superar los 500 alumnos del siglo anterior. Para 1939 contaba con 9000 alumnos en varias escuelas industriales y agrarias de Montevideo y otras del interior.

Más adelante la Ley número 10225 de 1942 fundamentó el cambio de nombre por el de Universidad del Trabajo del Uruguay: “esta denominación de «Universidad» que se le va a dar ahora [tendrá un] efecto psicológico [...] en el espíritu de los jóvenes de nuestro país porque les despertará el concepto de jerarquía de los esfuerzos que deben realizar para adquirir la habilidad técnica manual” (Bralich, s.f.: s.p.). A pesar de esto, a raíz de sus estudios, Bralich (s.f.: s.p.) afirma que tanto la estructura y como la orientación “de los cursos y programas no [variaron] sustancialmente y la influencia sobre el proceso de industrialización siguió siendo muy débil”. En este sentido, cabe notar que aunque para la década de 1960 la matrícula superaba los 20 000 alumnos, una gran mayoría se inscribía en cursos para el hogar mientras la matrícula de las escuelas agrarias (3 651 alumnos en 1939) “involucionó hasta rondar en los 500 alumnos a mitad de siglo. Esta involución se correspondía con condicionamientos estructurales; el campo se despoblaba” (Bralich, 1996: 121).

El Consejo de Educación Técnico-Profesional Superior (hasta entonces Universidad del Trabajo), creado en 1973 con la Ley número 14 101,<sup>20</sup> tiene entre sus cometidos los de estudios técnicos su-

20 Se trata de la Ley de Educación General, conocida como Ley Sanguinetti por haber sido su redactor Julio María Sanguinetti, entonces ministro de Educación y Cultura del gobierno de Juan María Bordaberry, y quien la impulsó en el Parlamento en el preámbulo del golpe de Estado de 1973. Esta ley regiría la educación hasta 1986; una vez terminada la dictadura y en un marco más democrático se elaboró la Ley de Enseñanza (de Emergencia) número 15 739 que

periores y posteriormente, pasó a conformar uno de los órganos de la ANEP al Consejo de Educación Técnico-Profesional (Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 1985: artículo 7). El organismo perdió el adjetivo de *superior* y sus cometidos quedaron reservados a la educación media técnica y profesional. Actualmente, mantiene la misma denominación y cometidos; la división entre las dos propuestas de formación de la educación media permanece aún. Se mantendría la segmentación educativa, incluso en el imaginario de la sociedad uruguaya aunque la educación media general se ha expandido y no toda su población tiene el objetivo de continuar estudiando en la universidad. La formación técnica al día de hoy habilita también la continuidad educativa hacia estudios superiores, además de preparar para el ámbito laboral, con lo cual se puede acceder a la universidad. Ante este fenómeno y desde la perspectiva de la universalización de la educación media, donde los destinatarios son la totalidad de los jóvenes, surge una pregunta: ¿se justifica todavía la división institucional y curricular que mantiene separados estos dos mundos de la educación o sería posible concebir una educación media con una pluralidad de trayectos y objetivos de formación?

## REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA

La Constitución de la República (Poder Legislativo, 1967), en sus artículos referidos a la enseñanza, formula la norma para toda la educación media: la garantía a la libertad de enseñanza expresada en el artículo 68, por el cual se establece el derecho de todo padre o tutor a elegir “para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros e instituciones que desee”. De la misma forma, los artículos 69, 70 y 71 se ocupan de la subvención de los servicios educativos brindados por instituciones privadas de enseñanza, la obligatoriedad de las enseñanzas primaria y media, la utilidad social de la gratuidad de la

---

introdujo modificaciones pero mantuvo a los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional.

“enseñanza oficial”–en la que se incluyen primaria, media, superior, industrial y artística y la educación física–, la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares.

Por otro lado, la misma carta orgánica establece el gobierno de la educación, la autonomía de los consejos directivos, la forma de su designación y su papel de asesoramiento en las definiciones parlamentarias relativas a los servicios a su cargo (Poder Legislativo, 1967: artículos 202 y 203). Asimismo, se explicitan las atribuciones y los cometidos de tales consejos directivos, determinados por ley, requiriendo mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara para su sanción (Poder Legislativo, 1967: artículo 204). En este sentido, también se refiere especialmente a la atribución respecto del establecimiento del estatuto de sus funcionarios.

La norma máxima en materia educativa, después de la Constitución, es la Ley General de Educación número 18 437 promulgada por el Parlamento en diciembre de 2008, que establece la definición, los fines y las orientaciones generales en la materia: el Sistema Nacional de Educación, el Sistema Nacional de Educación Pública y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Asimismo, establece el “principio específico de interpretación e integración” de esta ley:

Para la interpretación e integración de la presente ley se deberá tener en cuenta el interés superior del educando, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana. En consecuencia, este principio no se podrá invocar para menoscabo de tales derechos (MEC, 2008: artículo 120).

Por último, incluye “disposiciones transitorias excepcionales” y “derogaciones y observancias”, referidas en especial a artículos de la norma anterior, Ley número 15 739 y otras leyes y disposiciones legales “que se opongan a la presente ley” (MEC, 2008: artículo 120).

A efectos normativos, se considera también el Código de la Niñez y la Adolescencia (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2004), que “es de aplicación a todos los seres humanos menores de dieciocho años de edad” (artículo 1) y que establece la responsa-

bilidad del Estado sobre la definición de políticas vinculadas a la niñez y la adolescencia y a la protección de sus derechos incluyendo explícitamente a la educación entre los derechos esenciales (artículo 9). Junto a los derechos se considerarían obligaciones relativas a su formación como el de que todos los niños y adolescentes tienen el deber de “mantener una actitud de respeto [y] emplear sus energías físicas e intelectuales en la adquisición de conocimientos y desarrollo de sus habilidades y aptitudes” (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2004: artículo 17).

En términos de normas internacionales, la gestión del sistema educativo se orienta también por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1990 (República Oriental del Uruguay, 1990), a la cual el Estado uruguayo se ha adherido.

Entre las normatividades secundarias se consideran tres estatutos: el del funcionario docente, el del funcionario no docente y el del estudiante. El primero de ellos (ANEP, 1993) establece los requisitos para ser funcionario docente las formas de ejercer la docencia y también los deberes y derechos de los funcionarios docentes. Por su parte, el *Estatuto del funcionario no docente* (ANEP, 1990) cumpliría las mismas funciones que el estatuto anterior pero para aquellos que, como dice su título, no cumplen funciones docentes. Por último, el *Estatuto del estudiante* (ANEP, 2005), contempla principios especialmente vinculados a los derechos tanto a la educación como a la expresión. Se incluye un artículo referido al derecho de asociación, lo que constituye un cambio sustantivo, considerando que, con anterioridad a este estatuto, el reglamento que regía conservaba aun lo que se nombraba como “Acta 14” y que regulaba precisamente estas acciones, con medidas disciplinarias como *falta muy grave* en especial en lo relativo a la ocupación de centros educativos. La eliminación de esta acta por su carácter más represivo y punitivo que educativo era un reclamo histórico de estudiantes desde la recuperación de la democracia.

De todas formas, el estatuto prevé la conformación en cada centro educativo de un “Consejo Asesor Pedagógico” (artículos 20 a 22) que, integrado por docentes, tiene cometidos vinculados al “comportamiento de los educandos”, aunque actúa también como

órgano de consulta y opinión para la dirección del centro y tiene potestad de “proponer medidas que estime pertinentes, sea de carácter preventivo, de valoración, o correctivas” (ANEP, 2005: s.p.).

## LOS PROFESORES Y SU FORMACIÓN

Uruguay no cuenta hoy con el número de docentes titulados que hace falta para atender los centros educativos a cargo del CES y del CETP. Es decir, la titulación de los docentes no ha acompañado la expansión de la educación media. El problema está en los altos porcentajes de deserción y de rezago que afectan a las instituciones de formación docente para este nivel.

### Formación inicial

Originalmente, y hasta 1931, el modelo de profesor de educación secundaria en Uruguay tomó como referencia de formación docente a la universidad, por su dependencia administrativa e intelectual (Rama, 2004). En 1951 se creó el IPA, cuya selección de candidatos estipulaba que debían ser bachilleres, aprobar un concurso de ingreso constituido por una prueba de conocimientos de la especialidad, poseer la comprensión de una lengua extranjera y, en algunos casos, y presentar una prueba de manejo de disciplinas afines o relacionadas con la elegida.

Actualmente la formación inicial para docentes de educación media está constituida por el IPA para profesores de secundaria y el INET para los profesores de materias técnico-profesionales del nivel secundario. Las dos instituciones están ubicadas en Montevideo. En los demás departamentos del país se encuentran los IFD y los Cerp.<sup>21</sup>

21 En directa dependencia del Codicen, se crearon seis Cerp en el interior del país: Centro (Florida), Litoral (Salto), Norte (Rivera), Suroeste (Colonia), Este (Maldonado) y Sur (Atlántida, Canelones), con el propósito de formar docentes de la educación media básica en el marco de la reforma educativa impulsada en esa década (1990) y el plan de estudio para ese nivel

Además de estas instituciones oficiales existen algunas privadas con habilitación para otorgar títulos a maestros y profesores.

En 2008 se instauró el Sistema Nacional Único de Formación Docente (SNUFD) para magisterio, profesorado y maestros técnicos. La formación docente está pensada para un periodo de cuatro años. En los fundamentos epistemológicos del plan de estudios se explicita la concepción de *docencia* que está en la base del mismo:

es una Profesión que en sí misma tiene un alto grado de especificidad. Integra una complejidad de campos en su ejercicio: *saber qué enseñar* (el conocimiento específico), *saber cómo enseñar* (conocimientos teórico-prácticos de pedagogía y didáctica); *saber a quiénes se enseña*, una dimensión que se hace progresivamente relevante la realidad de los estudiantes en el nivel en que se encuentren, en el marco del instituto educativo y de su comunidad y, finalmente, *saber para qué se enseña*, es decir saber cuál es el proyecto de hombre y ciudadano que la sociedad espera y que la educación debe ayudar a desarrollar, y con ello preservar el objetivo supremo de la autonomía del sujeto (OEI, 2008: 5).

El currículum de los futuros docentes está integrado por un tronco común, más las asignaturas de las diversas especialidades. Para la educación secundaria, al *núcleo de formación común* se le debe agregar las asignaturas propias de las especialidades: Astronomía, Ciencias Biológicas, Ciencias Geográficas, Comunicación Visual, Derecho, Educación Musical, Español, Filosofía, Física, Francés, Historia, Inglés, Italiano, Literatura, Matemática, Portugués, Química, Sociología y Formación en Educación Social. Para la educación técnico-profesional al mismo *núcleo de formación común* hay que agregar las materias correspondientes a las especialidades: Electrotecnia, Electrónica, Mecánica Industrial, Mecánica Automotriz, Informática, Redes y Telecomunicaciones, Agraria-Producción Animal, Agraria-Producción Vegetal, Textil-Diseño, Construcción y Madera (véase cuadro 3).

---

de educación secundaria. Con la creación del SNUFD, los Cerp abandonan su plan de estudios para adoptar el Plan General de Formación Docente.

**CUADRO 3**

Núcleo de formación profesional común

<b>Año escolar</b>	<b>Asignatura</b>	<b>Carga horaria</b>
1	Pedagogía I	3
	Sociología	3
	Psicología Evolutiva	3
	Lengua /Idioma Español	3
	Observación y Análisis de las Instituciones Educativas	3
	<i>Total</i>	15
2	Pedagogía II	3
	Sociología de la Educación	3
	Psicología de la Educación	3
	Teoría del Conocimiento y Epistemología	3
	Seminario	1
	<i>Total</i>	13
3	Historia de la Educación	3
	Investigación Educativa	3
	Informática	3
	Seminario	1
	<i>Total</i>	10
4	Filosofía de la Educación	3
	Legislación y Administración de la Enseñanza	3
	Lenguas Extranjeras	3
	Seminario	1
	<i>Total</i>	10

Fuente: OEI (2008).

La formación docente cuenta con una carga horaria consistente en ciencias de la educación además de la formación particular en una disciplina. Esto denota una postura formativa: el egresado es un profesional de la educación con especialidad en un área disciplinar. Se expresa en la fundamentación del nuevo currículum que los “docentes deben ser conocedores profundos del saber disciplinar para llegar a entender sus vínculos con las demás áreas del conocimiento y poder enseñar las disciplinas desde esta perspectiva de integración” (OEI, 2008: 6). En seguida, se agrega que

El conocimiento que el futuro docente incorpore desde su etapa de formación inicial debe estar a su vez en el marco epistemológico específico y complejo de la docencia; esto es mucho más que el conocimiento en

sí con toda su complejidad: debe ser siempre concebido y procesado por el futuro docente en una matriz epistemológica construida sobre la base de que ese conocimiento deberá ser “aprendible” por parte de un estudiante en una etapa determinada de su proceso de desarrollo personal y social (OEI, 2008: 6).

Otra dimensión que se subraya en el nuevo plan de estudio es la investigación:

En primer lugar a través de materias de conocimiento epistemológico y metodológico, en segundo lugar con la posibilidad de pasantías en los departamentos para cimentar los conocimientos de la investigación con tutorías de docentes que están presentes en el Núcleo de Formación Profesional Común y, finalmente, en la llamada investigación vinculada a la Didáctica, que es la que permite al futuro docente comprender cómo la investigación en esta profesión es un mecanismo de interacción con la realidad a efectos de cambiarla (OEI, 2008: 6-7).

Un aspecto importante que resalta del plan de estudios, en lo concerniente a la formación de profesores, es la *práctica docente*, donde el estudiante desarrolla actividades didácticas en situaciones reales de clase, asistido y orientado por el docente titular del grupo. El tronco común cuenta con una materia por año dedicada a la práctica docente. En la lista de materias específicas de cada disciplina, están Didáctica I, II y III, correspondientes a los años segundo, tercero y cuarto, que también son de naturaleza práctica.

La crítica que formulan los estudiantes está dirigida a los tiempos curriculares. Según ellos el plan de estudios está pensado para personas con dedicación total al estudio, mientras que 37 por ciento de los que ingresaron en 2008 tenía hijos y 93 por ciento trabajaba o había trabajado. De esta forma, reclaman mayor flexibilidad curricular (Cifra Consultoría, 2012). Es necesario, por tanto, pensar en un camino de formación para los docentes que considere las características socioeconómicas de sus estudiantes.

Asimismo, profesores en ejercicio plantean que la formación recibida no los ha preparado para enfrentar las situaciones cotidianas

de los centros educativos. Consideran que su formación dista mucho de las situaciones didácticas reales que deben resolver. A su vez, hay cierta tensión entre el rol docente construido en su formación y el rol que les exige las realidades educativas en las que están insertos (entrevista a profesores).

## **Formación continua o permanente**

La educación permanente, de suma importancia, pasa a un segundo plano ante la magnitud del porcentaje de docentes no titulados que están ejerciendo actualmente. De cada 100 estudiantes inscritos, 20 se titulan y ejercen, 40 no titulados ejercen también (Cifra Consultoría, 2012). Esto quiere decir que sólo un pequeño porcentaje de los docentes en ejercicio está compuesto por candidatos a estudios formales de posgrado. La cantidad de horas que trabajan en la semana, que muchas veces llega ser de 60, es otro aspecto que incide negativamente en la formación permanente de los profesores (entrevista a profesores).

El IPES en el marco del Consejo de Formación en Educación, ofrece capacitación, perfeccionamiento, actualización y posgrados en educación. En cuanto a los posgrados, se ofrecen diplomas, especializaciones y maestrías. Esta institución pública fue creada en 1996 como centro de capacitación y perfeccionamiento dirigido a los docentes en ejercicio de los Cerp, también creados en esa década. Posteriormente, esta institución pasó a integrar la Dirección de Formación Docente y actualmente el Consejo de Formación en Educación junto con las propuestas de formación inicial para profesores y maestros. Algunas instituciones privadas, por su parte, como la Universidad ORT y la Universidad Católica ofrecen posgrados en el área de educación.

Por otro lado, en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Udelar se imparte la licenciatura en Ciencias de la Educación, la cual constituye la opción de formación inicial en el campo educativo con carácter universitario para los egresados de la educación superior, pero no habilita para la docencia en primaria ni en secundaria

como en otros países (ya sea directamente o mediante algún examen de estado o concurso). Sin embargo, dicha licenciatura funge, de hecho, como una segunda formación para muchos docentes egresados de los institutos de formación docente, además de ser un camino para obtener un título universitario. La Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación no tiene actualmente algún posgrado en educación como parte de su oferta educativa.

## Ejercicio de la docencia

Entre los requisitos para ser funcionario docente es necesario “poseer título docente o, en su defecto, probada idoneidad en la especialidad, la que se acreditará de acuerdo con las normas establecidas en el presente Estatuto” (ANEP, 1993: s.p.). De 16 109 profesores de educación media básica<sup>22</sup> que estaban ejerciendo en 2011, 8 603 eran titulados mientras que 7 506 no lo eran. Para la educación media superior, del total de 7 214 profesores, 4 726 eran titulados y 2 488 no lo eran (MEC, 2012). El alto porcentaje de docentes no titulados en secundaria y probablemente también en la educación técnico-profesional –lo cual no sucede en educación inicial ni primaria– se debe a que no se cuenta con el número suficiente de egresados de los institutos de formación docente para cubrir los cargos vacantes, lo que da lugar al ingreso de los estudiantes que no han concluido sus estudios.

Existen tres categorías docentes: *efectivo*, *interino* y *suplente*. El primero de ellos es “el titular de un cargo”; el segundo, aquel “que se desempeña en un cargo sin titular, por vacancia definitiva en el transcurso del año docente”; el último quien “se desempeña en un cargo cuyo titular se encuentra impedido, transitoriamente, de ejercerlo” (ANEP, 1993: s.p.). Se ingresa a la educación secundaria y técnica mediante la inscripción del candidato a un registro docente que establece el Consejo de Secundaria y el Consejo Técnico Profesional,

22 Para educación media básica y media superior los docentes que dictan más de una asignatura son considerados como personas distintas en cada asignatura.

dividido por asignaturas o especialidad. “Para ser incluido en el registro correspondiente a cada año, el interesado deberá inscribirse antes del 31 de diciembre del año anterior y en las fechas que cada Consejo fijará oportunamente” (ANEP, 2010: 16). Para que esto suceda, los respectivos consejos debieron realizar un llamado público en los meses anteriores. En el momento de inscribirse, los interesados presentan una carpeta de méritos; es decir, el currículum vitae con los comprobantes. En febrero se abre un nuevo registro para los egresados de los institutos de formación docente, durante el periodo de exámenes previsto para los mismos. Posteriormente, se realiza el estudio de carpetas y se publica la lista de candidatos con los puntajes correspondientes. Quienes obtuvieron el puntaje suficiente pasan a formar parte de una lista más larga, conformada por todos los profesores de secundaria y formación profesional que, de acuerdo con su puntaje, acceden a la “elección de horas”, o sea que pueden tomar horas-grupos para impartir clases. Estas listas están divididas por asignaturas. El 1 de marzo de cada año estarán conformados los registros de docentes para la educación secundaria y técnica.

Un aspecto importante del ejercicio de la docencia en educación media es el tipo de contrato que la caracteriza. Los docentes –interinos o efectivos– no acceden a un cargo en un centro educativo, sino que se trata de horas docentes que podrán estar o no concentradas en un solo lugar. Mediante el sistema de elección de horas, que se realiza cada año, los profesores serán habilitados a dar clase. Pero sus posibilidades de concentrar las horas de trabajo en un lugar están supeditadas a su escalafón y al tipo de asignatura que impartan. Además, el contrato contempla las horas de docencia directa y no las de preparación de clase, como sucede en otros países.

## **Permanencia y promoción**

La *efectividad* –es decir, la permanencia– en la docencia se obtiene por medio de un concurso (ANEP, 1993: s.p.). En el momento que el docente adquiere la efectividad ingresa en el sistema escalafonario que comprende siete grados. Los candidatos a concursar son quienes

tengan el título de algún instituto de formación docente o, aunque no estén titulados, que estén ejerciendo la docencia con carácter de interino, siempre que se cuente con los años requeridos.

Las modalidades del concurso son por *méritos*, *oposición y méritos* y *oposición libre*. Cuando el concurso se realiza con base en los méritos, los candidatos a la efectividad presentarán, como se mencionó anteriormente, el currículum vitae con todos los comprobantes; la decisión se tomará con base en la trayectoria de los concursantes. Cuando el concurso implique oposición y méritos, los candidatos deberán presentar el currículum vitae con comprobantes y realizar una prueba, que dependerá de la asignatura específica (por ejemplo, una por escrito); la decisión se tomará con base en la trayectoria, el conocimiento y las habilidades en un ámbito específico. En el caso del concurso por oposición libre, la decisión se tomará con base en la prueba establecida, o sea en el conocimiento y en las habilidades en el área evaluada.

Todos los concursos serán precedidos por un llamado público. Ahora bien, una vez descrito el proceso contemplado por la norma, es necesario decir que, de hecho, hay muchos profesores en calidad de interinos porque no se han hecho llamados a concursos para efectividad. A través de dicho concurso el docente accede al primer grado del escalafón docente; pero, si el profesor ya ejercía la docencia sin efectividad y si se mantiene en la misma área, se le considerará el tiempo trabajado para calcular el escalafón que le corresponde. La forma en que un profesor pasa de un grado escalafonario al siguiente es prácticamente por antigüedad, siempre que cumpla con los requisitos necesarios para mantenerse en el ejercicio de la docencia, es decir con la evaluación docente.

El grado del escalafón es requisito también para acceder a ciertos concursos de dirección de centros educativos o para cargos de inspección y, sobre todo, para regular el sueldo percibido. Para los docentes no efectivos se crea una lista de prelación con la finalidad de establecer un orden para ocupar los cargos con carácter interino o suplente. Para ello se computan los periodos trabajados, es decir la antigüedad, a fin de fijar un “progresivo cuatrienal sobre sus sueldos

base, equivalente al de los docentes efectivos al pasar de grado escalafonario” (CGIT-CES, 1993: artículo 29).

En este sentido, de la misma forma que urge mejorar las condiciones laborales de los docentes –el tipo de contrato, la remuneración, la cantidad de horas trabajadas y su concentración en un centro educativo– es necesario plantear un sistema de promoción docente que priorice el desempeño más que la antigüedad.

## **Evaluación de profesores**

Este aspecto se realiza a partir del juicio de los directores de los centros educativos donde ejercen la docencia y de los inspectores de asignatura bajo el rubro de aptitud docente. Los inspectores emiten su juicio con base en las visitas que realicen al docente durante el desarrollo de su clase. Los aspectos por considerar para su evaluación son los siguientes:

capacidad técnico pedagógica, conducción del proceso enseñanza aprendizaje; orientación dada al curso, planificación y desarrollo del mismo; aprendizajes realizados por los alumnos y capacitación para seguir aprendiendo; clima de trabajo, cooperación e iniciativa; respeto al alumno y promoción de su capacidad de autodeterminación; posibilidad de desarrollo del trabajo creativo (CGIT-CES, 1993: artículo 43).

Por su parte, los directores emitirán anualmente un juicio respecto de los docentes del centro que dirigen, según los siguientes aspectos: aptitud y preparación para el desempeño de sus funciones, iniciativa e inquietudes para el mejoramiento del servicio, disposición para el trabajo y colaboración con la institución, aporte al desarrollo de la comunidad educativa, asiduidad y puntualidad, relaciones humanas, interés, preocupación por los problemas de los alumnos y trato con éstos, trabajos técnicos de investigación o de complementación educativa, contribución en la formación de futuros docentes, integración de tribunales examinadores y reuniones de

evaluación, colaboración en el aporte realizado por el centro docente para la inserción en el medio social (CGIT-CES, 1993: artículo 44).

Si el docente no logra los 51 puntos en aptitud docente (requeridos también para ascender en el escalafón docente), su caso pasará a estudio de una junta de inspectores del grado correspondiente, la cual deberá “hacer una declaración expresa acerca de si el docente es apto o no: por esta vía podrá llegarse mediante los procedimientos correspondientes a la declaración de ineptitud” (ANEP, 1993: s.p.). Si el docente no es efectivo, será eliminado de los registros que se realizan anualmente para la elección de horas.

Los profesores hablan de la ausencia de acompañamiento en algunas disciplinas, por parte de los inspectores, ya sea porque sus visitas no son realmente formativas o porque son inexistentes. En este último caso los profesores cuentan con los informes de los directores, pero no reciben una valoración del trabajo de aula.

## EL CURRÍCULUM DE LA EDUCACIÓN MEDIA

Para analizar el currículum de la educación media es necesario considerar las dos tradiciones institucionales, la del Consejo de Educación Secundaria y la del Consejo de Educación Técnica Profesional, que han ido construyendo sus propuestas de manera independiente. Aún no se ha hecho efectivo lo establecido por la Ley de Educación de 2008 que prevé la creación del Consejo de Educación Básica. Esto implicará unificar los caminos paralelos que han realizado el CES y el CETP, poniendo en común los aspectos positivos de cada subsistema.

### Concepción de currículum y sustento teórico

Nuestro análisis del currículum de educación media se basa en los documentos institucionales. Utilizamos un punto de vista sincrónico que destaca, de cada tradición, aquello que puede ser leído como indicio de cambio o que dé cuenta de la riqueza acumulada. Esto puede ayudar a trascender la estructura disciplinar que está en la

base de dicho currículum, la cual arrastra consigo una herencia histórica. Como se dijo anteriormente, queda pendiente una revisión general del currículum, donde puedan intervenir diferentes actores educativos, para dar lugar a la discusión y planteamiento de modelos alternativos al respecto.

La propuesta de la educación media general, tanto en el ciclo básico como en la media superior, se presenta a través de una lista de asignaturas, con la posibilidad de diversificación de orientaciones en los dos últimos años del segundo ciclo. Por otro lado, el análisis particular y global de los programas de las asignaturas permite identificar una propuesta –de lo que se debe aprender, cómo se debe aprender y de lo que se evaluará– muy cercana a una concepción constructivista del aprendizaje. En cuanto a la gestión curricular, la secundaria mantiene un modelo centralizado, es decir, el contenido a ser enseñado es uniforme sin posibilidades de ser reformulado por los centros educativos del país. El ciclo básico rural y las propuestas del liceo nocturno constituyen –como se dijo en el punto dedicado a las políticas educativas– programas independientes y no adecuaciones del programa general.

A pesar de tener un modelo de gestión centralizado, los docentes han intervenido en los cambios propuestos al currículum. Los programas de algunas asignaturas dejan asentado de manera explícita el procedimiento de cambio, antes de describir los objetivos, contenidos, aspectos didácticos, formas de evaluación, etcétera. Se incorpora la mirada de los docentes que forman parte del subsistema de secundaria a través de los encuentros en las salas docentes y ATD, y en los encuentros regionales y nacionales de asignaturas. Intervienen los inspectores de la asignatura y, como externos, los expertos en el ámbito didáctico. Las comisiones encargadas de establecer los cambios tienen carácter disciplinar, acorde con la organización curricular por disciplinas.

El programa de Educación Física y Recreación define al ser humano como una unidad biopsicosocial y cultural. Las demás asignaturas, aunque no hacen una declaración explícita, presentan una idea de aprendizaje coherente con esta concepción. Prevalece en los diversos programas la idea que el estudiante es el sujeto principal del

aprendizaje, quien aprende a través de las actividades planificadas y propuestas por el docente, cuyo rol es el de intermediario. Se habla entonces del protagonismo del alumno y, muy ligado a ello, aparece planteada como finalidad el logro de la autonomía del aprendizaje, lo que se puede resumir en *aprender a aprender*:

Un perfil de egresado autónomo y autocrítico necesitará transitar por un aprendizaje que habilite al alumno para el protagonismo, promueva sus iniciativas personales y lo capacite para la autoevaluación. La base de este discurso supone insistir en la necesidad del cambio metodológico; una propuesta que no “estime” la inmediatez de una información memorizada por parte del alumno sino un verdadero ejercicio de comprensión (CES, 2006b: s.p.).

Se propone la *comprensión* como un proceso más complejo que el de la memorización por parte del estudiante porque implica una apropiación o integración del conocimiento al bagaje cultural propio. Esta concepción de aprendizaje es característica del constructivismo didáctico (Díaz-Barriga y Hernández, 2002). El cambio metodológico que sugiere el texto implica también una ampliación del objeto de aprendizaje: mientras el ejercicio memorístico tiene por objeto el contenido o la información en sí, la comprensión de la información tiene por objeto el contenido y el proceso de apropiación. De manera similar, en el programa de Ciencias Físicas se afirma que “que los contenidos especificados tienen solamente significación en cuanto permitan una metodología activa, que posibilite que el educando sea realmente el principal actor del proceso de enseñanza aprendizaje” (CES, 2006a: s.p.).

El programa de Biología propone “atender las concepciones previas de los alumnos a la hora de planificar las actividades”, lo que indica otro aspecto de la concepción de aprendizaje constructivista (Díaz-Barriga y Hernández, 2002). El mismo programa indica que se deben “plantear problemas precisos, que surjan de situaciones que sean de interés para los alumnos”; que se debe “atender en lo posible a la historia de la ciencia, a fin de que el alumno pueda comprender la concordancia existente entre la aparición de los grandes cambios,

con los momentos sociales e históricos”. Ambos aspectos, relacionar las actividades de clase con situaciones cercanas al estudiante y recurrir a la historia de la ciencia, estimulan el interés del estudiante en lo que constituirá la actividad o tarea a realizar, lo cual es un postulado del aprendizaje significativo planteado por David Ausubel (Díaz-Barriga y Hernández 2002).

Está presente también en varios programas la relación entre el conocimiento adquirido y la participación en sociedad, lo que es coherente con la definición de ser humano que se planteó al principio de este punto:

[El conocimiento] ayuda a los estudiantes a estar mejor preparados para interpretar y comprender más ajustadamente el mundo que los rodea, de modo que posibilita la participación en el proceso democrático de toma de decisiones, y en la resolución de problemas relacionados con la ciencia y la tecnología en nuestra sociedad (CES, 2006a: 9).

En los programas aparece una amplia gama de métodos que pueden ser propuestos por los docentes para lograr el protagonismo del estudiante frente al aprendizaje de una asignatura y, en algunos casos, se menciona el aprendizaje interdisciplinar, lo cual denota una intención de superación del hermetismo disciplinar. Entre los métodos destacan el trabajo colaborativo, la resolución de problemas, la realización de proyectos y el estudio de casos. Por otro lado, se apela a emplear la clase magistral y el conocimiento memorístico en los momentos que se justifica. Junto a los métodos planteados para que el estudiante aprenda, en algunos programas se describen las actitudes que implica el rol del docente como mediador: entusiasmo en cuanto a su papel, flexibilidad para la planificación, que respete los diferentes estilos de aprendizaje de los estudiantes.

Los programas plantean la idea que la evaluación debe ser coherente con el método de enseñanza: una enseñanza que contempla los procesos además de los productos debe estar acompañada por una evaluación de procesos y productos. Se entiende que ambas evaluaciones se complementan y dan lugar a una evaluación continua con carácter formativo porque brinda información al docente y al

alumno: a aquél le da la posibilidad de cambiar su planteamiento en clase y éste la de superarse en su proceso de aprendizaje:

Enseñar, aprender, evaluar: tres procesos inherentes a la práctica docente que deben desarrollarse en forma armónica y coherente. [El] nuevo paradigma educativo entiende que la evaluación no debe interpretarse como el momento terminal de un proceso. [Esto supone] convertir la evaluación en una instancia formativa y enriquecedora para el estudiante. Una evaluación de proceso [que tome nota] de la evolución que el alumno realiza durante el año lectivo (CES, 2006b: 8).

En la evaluación de procesos, algunas asignaturas integran la autoevaluación y la coevaluación, además de la heteroevaluación. El error y las equivocaciones son concebidos como momentos de aprendizaje.

Por lo que se refiere a la educación media técnica, la propuesta educativa del CETP-UTU, en todas sus modalidades, está organizada por *espacios* en la media básica y por *componentes* en la media superior que agrupan a las asignaturas en relación con un perfil de egreso. Las propuestas particulares de formación contemplan las necesidades del mundo del trabajo, el reto del estudiante de *aprender a aprender* y las posibilidades de continuidad educativa.

La cercanía con el mundo del trabajo es un aspecto que ha marcado históricamente la propuesta de CETP; es decir, la manera en que se piensa y se construye el proceso de formación propuesto y la forma como se concibe el aprendizaje. Esto se ve reflejado, por un lado, en la manera en que se diseña y se reformula el currículum y, por el otro, en los métodos de enseñanza empleados –en los talleres, por ejemplo–. También se expresa en la integración de los componentes técnico-tecnológicos y de práctica profesional con el componente de formación general.

Con ánimo de favorecer la continuidad educativa y de acuerdo con las políticas de inclusión, el CETP-UTU plantea un currículum con muchas variantes, con la finalidad de contemplar recorridos de formación para jóvenes que comienzan y terminan en la edad teórica, para quienes deciden cambiar de orientación en el camino y para

aquellos que necesitan caminos especiales, sin los cuales quedarían excluidos del sistema educativo formal: “factor clave en la universalización del ciclo básico como educación obligatoria es la diversidad de ofertas, considerando esta diversidad como una riqueza que permite superar las diferencias e inequidades” (CETP-UTU, 2013c: s.p.). Esta propuesta plural que caracteriza la educación media técnica permite la diferenciación de la oferta por escuelas, las cuales demandan cada año, a través de su dirección y con la debida fundamentación, los *cursos* o recorridos de formación que constituirán su propuesta educativa.

Hay diferentes mecanismos para la reformulación o generación de nuevas propuestas educativas: mediante las inspecciones técnicas, de las direcciones de programas o de un método más complejo que involucra a actores del sistema productivo. En los dos primeros casos, se establece una comisión de trabajo que desarrollará la propuesta en conjunto con las ATD y el programa de diseño curricular-planeamiento educativo. En cuanto al tercer caso, se ha sistematizado un método de trabajo cuyo objetivo es lograr “una mejor articulación y diálogo entre las propuestas educativas del CETP-UTU y el sistema productivo en general” (CETP-UTU, 2013b: 2), método que establece tres etapas: la de diagnóstico, de diseño y de implementación y desarrollo. La primera etapa intenta buscar “insumos para que las propuestas educativas del CETP-UTU puedan integrar la información generada sobre el sector, las perspectivas y demandas de los diversos actores del sistema productivo, a la vez que involucrarlos activamente en las etapas posteriores” (CETP-UTU, 2013b: 2). En esta fase se prevén encuentros con grupos representantes del sector productivo vinculados al ámbito curricular que deberá ser reformulado o diseñado por primera vez: se invita a empresarios, a grupos de trabajadores (por medio del sindicato correspondiente), a organismos del Estado vinculados al sector y representantes del CETP-UTU (directores de programas, inspectores, ATD, docentes u otros actores que se entienda pertinentes). Se busca que el sector productivo aporte información sobre los siguientes aspectos: perfiles de egreso que visualizan como necesarios, necesidades de formación que se identifican en los plazos corto y largo, aportes relacionados con infraes-

estructura, tecnología, bienes fungibles, especialistas, posibilidad de recepción de pasantes, articulación de la formación impartida con las categorías y estructura laboral, posibilidades y características de pasantías (CETP-UTU, documento inédito).

La segunda etapa consiste en el desarrollo del diseño y la reformulación de las diversas propuestas. Con esto en mente, se establece un equipo de trabajo integrado por personal del CETP-UTU (la dirección del programa educativo o la inspección técnica, o ambas; coordinadores o referentes académicos del área correspondiente, el referente de Universidad del Trabajo ante el consejo sectorial del Ministerio de Industria, Energía y Minería, un profesional del área de diseño y desarrollo curricular, un representante de las ATD) y externos a la institución (un técnico externo al CETP-UTU con formación y experiencia en el sector productivo en cuestión y un representante de los trabajadores del sector).

Se deja estipulado que la “sistematización de los planes y perfiles docentes estará a cargo de la Inspección, coordinadores o referentes académicos correspondientes” (CETP-UTU, documento inédito). La última etapa es la de implementación y desarrollo de las reformulaciones o nuevos diseños.

La centralidad del aprendizaje práctico en el currículum del CETP-UTU, reflejado en la carga horaria dedicada a talleres y laboratorios y en la búsqueda de integración de conocimientos a través del sistema de proyectos, se debe a una concepción de aprendizaje que lo sustenta, aunque no esté ampliamente explicitada y desarrollada: la idea que se puede aprender haciendo, lo cual no significa aplicar una teoría previamente aprendida sino teorizar a partir de la práctica, de la experiencia, lo que equivale a decir “hacer pensando” (Ubal, 2013: 34). Consecuentemente, la experiencia en los talleres y laboratorios debería enriquecer el trabajo realizado en las clases teóricas, dando significado a lo realizado en este ámbito. Esta concepción de aprendizaje ya estaba presente en Pedro Figari, el influyente artista uruguayo, a principios del siglo xx: “Para educar no basta dar nociones teóricas, por completas que sean, puesto que dejan al alumno perplejo ante cualquier dificultad, e impotente para obrar. [...] Lo que se aprende experimentalmente, eso sí, es noción

indeleble” (Ubal, Guillama y Cantarelli, 2013: 34). Esta idea sobre la manera de aprender del ser humano se asemeja al aprendizaje por descubrimiento que plantea David Ausubel (Díaz-Barriga y Hernández, 2002: 5), donde el estudiante aprende de manera inductiva al igual que la manera en que se produce el conocimiento, característico de la formación de conceptos y solución de problemas, y muy adecuado en los campos del conocimiento donde no hay respuestas unívocas.

A pesar de la integración entre materias y saberes –que se estipula en la propuesta curricular– y de lineamientos generales a los docentes –como el planteamiento de problemas técnico-tecnológicos ligados al contexto o el propiciar la interacción entre los estudiantes para lograr un aprendizaje colaborativo (CETP-UTU, 2013a)–, se dan diferencias entre las materias correspondientes a la formación general y a la formación técnica-tecnológica. Los talleres y los laboratorios corresponden al área de la formación técnica-tecnológica. Los proyectos se desarrollan en la misma área. Arquitectónicamente hablando, predomina la separación entre los salones dedicados a las clases teóricas y los talleres. En general, hay diferencias entre la formación de los profesores de las materias teóricas y de los talleres: mientras los primeros provienen de la formación docente, los segundos pueden tener esa formación o ser personas idóneas en una área. Esto hace que, en la institución, los alumnos vivan situaciones de aprendizaje distintas en su formación general y en su formación técnica.

La enseñanza en los talleres propicia el aprender a partir de la experiencia, desde el lugar donde los estudiantes, en sus diferentes áreas, hacen, manipulan, construyen y demás. En este ámbito, se plantea el trabajo colaborativo de forma casi natural porque en muchas ocasiones el mismo hacer necesita de más manos y más mentes para lograr un producto mejor. Por otro lado, la propia organización del taller –el tipo de bancos usados, la posibilidad de movilización– permite una red de interacción entre los alumnos con el docente diferente a la que se da en un salón clásico: el docente se mueve entre los estudiantes, habla con unos y otros mientras los demás continúan su trabajo. Teóricamente, estas condiciones deberían promover la ins-

tauración de un vínculo horizontal entre los estudiantes y el *maestro de taller*.

A pesar de que el método usado en el taller no es exclusivo de esta situación didáctica y que la institución promueve desde la propuesta curricular una forma de trabajo similar en todas las asignaturas, ocurre que en las clases de formación general la dinámica de aprendizaje e interacción entre los estudiantes y docentes es muy parecida a la “clase tradicional”, donde el docente trabaja frente al grupo de alumnos, sentados en fila, donde prima el trabajo abstracto con una lógica explicativa.

Desde la propuesta curricular, la institución hace hincapié en la evaluación formativa, que exige por parte de los docentes la atención en los procesos de los estudiantes que dan lugar a un producto terminado. Esta evaluación brinda información a los docentes para ajustar su propia práctica didáctica cotidiana y, de esta manera, ayudar a los estudiantes. Por otro lado, el docente debe asignar una calificación a los estudiantes, lo cual exige una evaluación también de los productos mostrados por éstos. Se sugiere al docente la aplicación de diferentes tipos de pruebas (opción múltiple, preguntas de respuesta cerrada, preguntas de respuesta abierta, entre otras). Esta información, unida a la recabada a través de la evaluación formativa (notas de observación, los cuadernos de trabajo, carpetas, organizadores gráficos, exhibiciones orales y representaciones creativas), dan lugar a una calificación y una descripción de los aprendizajes logrados, lo cual constituirá la manera en que el estudiante acreditará un curso (CETP-UTU, 2013c).

## **Orientaciones de la educación media**

En el orden de la orientación u orientaciones de la educación media, nuevamente debe considerarse las particularidades y las especificidades que le imprimen los marcos institucionales el Consejo de Educación Secundaria (CES) y del Consejo de Educación Técnica Profesional, respectivamente.

**CUADRO 4**

## Mapa curricular educación media básica

Propuesta	Asignaturas	Organización curricular general	Cargas horarias	Certificación y modalidades
<p>ces Ciclo Básico (Plan Reformulación 2006) Primero y segundo año</p> <p>Tercer año</p>	<p>Idioma Español, Matemática, Inglés, Historia, Geografía, Biología, Ciencias Físicas, Taller de Informática, Educación Visual, Plástica y Dibujo, Educación Sonora, Espacio Curricular Abierto, Espacio de Estrategias Pedagógicas Inclusoras, Educación Física y Recreación</p> <p>Redistribución de la carga horaria para incorporar otras asignaturas: Idioma Español, Matemática, Inglés, Historia, Geografía, Biología, Física, Química, Educación Visual, Plástica y Dibujo, Literatura, Educación Social y Cívica, Taller de Educación Sonora, Espacio de Estrategias Inclusoras, Educación Física y Recreación</p>	<p>Por asignatura</p>	<p>39 horas semanales (unidad horaria / clase) Total de horas anuales: 1 248</p>	<p>Certificación única del ciclo básico</p>
<p>CETP</p> <p>Educación Media Básica Tecnológica</p>	<p>De base: Idioma Español, Informática, Inglés, Lengua y Literatura y Matemática</p> <p>Ciencia y Tecnología: Geografía, Historia, Formación Ciudadana, Tecnología, Biología, Ciencias Físicas, Física y Matemática. Expresión: Educación Física y Dibujo. Talleres: Educación, Sexualidad y los Jóvenes, Taller Específico</p>	<p>Por espacios curriculares (de base, ciencia y tecnología, expresión y talleres), con una carga horaria semanal determinada que se organiza en diferentes asignaturas. El espacio Taller es de integración de los conocimientos aplicados a la realidad</p>	<p>40 horas semanales en primero y segundo y 42 horas semanales en tercero, lo que hace un total de 3 904 horas totales en los tres años</p>	<p>Educación Media Básica</p>

Fuente: CES (2006a).

Para la educación media básica los planes de estudio dan cuenta de dos claras orientaciones: una de cultura general y otra hacia el mundo laboral con fuerte impronta del trabajo manual. Así, estas orientaciones quedan expresadas en el tiempo destinado a la enseñanza y el aprendizaje de las diferentes áreas de conocimiento:

por un lado 39 horas<sup>23</sup> para la educación media básica general (CES, 2006b) en las que se distribuyen unas 13 asignaturas, según sea el nivel (véase cuadro 4); por otro lado, 40 horas de *componentes de base* –asignaturas similares a las de la educación media básica general– a los que se agregan Ciencia y Tecnología, Expresión, y Talleres para la educación media básica técnica (Ciclo Básico Tecnológico, Plan 2007 CETP). En el tercer grado de esta propuesta aumenta la carga horaria a 42 con un incremento en las horas de taller, lo que es definido en el propio diseño curricular del plan como “un espacio abierto para que se brinde a los estudiantes la posibilidad de optar por una formación en aspectos: técnicos, tecnológicos, científicos, artísticos, expresión corporal, entre otros” (CETP-UTU, 2013a: 2).

Una y otra propuesta, la general y la técnica, presentan diferencias en la organización curricular: el CES con base en las asignaturas mientras que el CETP lo hace con base en espacios curriculares, agrupando asignaturas en función de un perfil de egreso particular. En el primer caso, la formación se da a través del desarrollo paralelo de las diferentes asignaturas; en el segundo, los espacios convergen en el perfil de egreso, de la misma manera que las asignaturas aportan a los diferentes espacios curriculares (véase cuadro 5).

Estas orientaciones se mantienen en otras propuestas como las diseñadas para ámbitos rurales. No obstante, podría decirse que la educación media básica general presenta cierta variante con un esfuerzo de contextualización al medio al incorporar el espacio denominado Actividades Adaptadas al Medio (AAM). Este espacio concibe el trabajo en talleres y proyectos, para familiarizarse un poco con la formación técnica. La educación media básica técnica por su parte, tiene más de una versión en este sentido: el ciclo básico rural en alternancia,<sup>24</sup> el ciclo básico rural semipresencial<sup>25</sup> y también la formación profesional básica (CETP, 2013a).

En la misma línea puede considerarse la propuesta que ofrecen los liceos nocturnos, una educación media básica general pero or-

23 Las horas no son de 60 minutos de duración, sino que son horas-aula de 45 minutos.

24 Los alumnos asisten durante una semana alternadamente a la escuela (etapa presencial) .

25 Las mismas asignaturas o componentes pero con extensión cursada de cuatro años.

ganizada en modalidad presencial o semipresencial,<sup>26</sup> en módulos de cuatro meses. También la llamada Formación Profesional Básica (CETP, 2013a), dirigida a jóvenes mayores de 15 años, sostiene esta orientación, reforzada por una organización en tres *trayectos formativos* y por módulos con mayor peso aún del componente técnico-tecnológico que incorpora a su vez una *unidad de alfabetización laboral*.

Para todos los casos, el perfil de ingreso es la educación primaria completa, ya sea egresados de escuelas oficiales o habilitadas o de cursos de adultos. El perfil de egreso de la educación media básica, por su carácter general y en el contexto de la obligatoriedad de la educación media superior, consiste en una profundización de competencias y conocimientos adquiridos en primaria que habilita la continuidad de los estudios de educación media superior general (CES) o técnica/tecnológica (CETP). No obstante la generalidad que caracteriza la educación media básica, el CETP hace explícito el objetivo de la formación tecnológica a edad temprana, lo cual marcaría una diferencia respecto de la formación del CES. El estudiante adquiere como resultado de la formación una cultura general e integral y una serie de capacidades profesionales comunes a todas las orientaciones (CETP-UTU, 2013a).

La educación media superior tiene un modelo diversificado que corresponde a un mayor nivel de especificidad de acuerdo con los intereses del estudiante. Según el artículo 27 de la Ley de Educación, este nivel educativo estará distribuido en tres modalidades: bachilleratos generales, bachilleratos tecnológicos y formación técnica y profesional, orientada principalmente a la inserción laboral, todas ellas de tres años de duración y que deben habilitar y promover la continuidad educativa.

Los bachilleratos generales organizan su propuesta considerando un *tronco común* que presenta sus variantes (en carga horaria y asignaturas) según sea el nivel (véase cuadro 5).

26 Se trata del Plan 2009, que se ofrece en liceos nocturnos y que es pensado para estudiantes con condicionamientos laborales o de salud (CES, 2013a).

**CUADRO 5**

Mapa curricular de educación media superior

<b>Propuesta</b>	<b>Organización curricular general</b>	<b>Asignaturas</b>	<b>Cargas horarias</b>	<b>Certificación</b>
ces Bachilleratos diversificados (2006)	Por asignaturas*	Primer año**	36 horas semanales 1 152 horas al año	Bachiller Opción Social-Económica Bachiller Opción Físico-Matemática Bachiller Opción Ciencias Biológicas Bachiller Opción Arte y Expresión Bachiller Opción Social-Humanístico Bachiller Opción Matemática-Diseño Bachiller Opción Ciencias Agrarias
		Segundo año	34 horas semanales 1 088 horas al año	
		Literatura (4), Matemática (4), Inglés (3), Historia (4), Astronomía (2), Biología (2), Física (3), Química (3), Dibujo (3), Filosofía y crítica de los saberes (4) Espacio Extracurricular Optativo (2), Educación Física y Recreación (2)		
		<i>Tronco Común:</i> 18 horas: Literatura (4), Matemática (5), Filosofía (3), inglés (3) y Educación Ciudadana (3)		
		<i>Diversificación:</i> 16 horas cada opción		
		<i>Humanístico:</i> Geografía Humana y Económica (4), Historia (6), Sociología (4)		
		<i>Científico:</i> Física (4), Química (4), Matemática (5), Comunicación Visual (3)		
		<i>Biológico:</i> Física (4), Química (4) Biología (5), Comunicación Visual (3)		

Propuesta	Organización curricular general	Asignaturas	Cargas horarias	Certificación
		<p><i>Arte y expresión:</i> Historia del Arte (4), Expresión Musical (3), Arte y Comunicación Visual I (3), Expresión Corporal y Teatro (3), Física (3)</p> <p>Tercer año</p> <p><i>Tronco Común:</i> Filosofía (3), Literatura (3), Inglés (3) y Estudios Económicos y Sociales (2), total (11)</p> <p><i>Diversificación:</i> 23 horas cada opción</p> <p><i>Opción Social-Económica:</i> Administración y Contabilidad (3), Economía (3), Historia (6), Matemática I (5), Matemática III (6)</p> <p><i>Opción Físico-Matemática:</i> Matemática I (6) Física (5), Matemática II (6), Química (6)</p> <p><i>Opción Ciencias Biológicas:</i> Física I (5), Matemática (6), Química (6), Biología (6)</p> <p><i>Opción Arte y Expresión:</i> Historia del Arte (4), Lenguaje, Comunicación y medios audiovisuales (3), Teatro (4), Práctica y Expresión Musical (4), Expresión Corporal y Danza (4), Arte y Comunicación Visual II (4)</p> <p><i>Opción Social-Humanístico:</i> Administración y Contabilidad (3), Economía (3), Historia (6), Matemática (5), Derecho y Ciencias Políticas (6)</p> <p><i>Opción Matemática-Diseño:</i> Matemática (6), Física (3), Historia del Arte (5) Comunicación Visual y Diseño (6), Matemática IV (3)</p> <p><i>Opción Ciencias Agrarias:</i> Física I (5), Matemática (6), Química (6), Biología (4), Recursos Naturales y Paisaje Agrario (2)</p>	<p>34 horas semanales</p> <p>1 088 horas al año</p>	
			3 328 horas totales	

<b>Propuesta</b>	<b>Organización curricular general</b>	<b>Asignaturas</b>	<b>Cargas horarias</b>	<b>Certificación</b>
CETP Educación Media Profesional+Bachillerato Profesional (Plan 2008)	Por espacios y trayectos curriculares	<p><i>Espacio de equivalencia:</i> Análisis y Producción de Textos, Matemática, Ciencias Sociales (Historia), Inglés</p> <p><i>Espacio Profesional:</i> compuestas por laboratorios y talleres propios de cada especialidad</p> <p><i>Espacio Optativo General:</i> asignaturas, laboratorios, talleres o actividades de carácter facultativo</p> <p><i>Espacio Curricular Optativo de Profundización:</i> talleres o laboratorios de profundización de acuerdo a la orientación profesional</p>	<p>Horas semanales: entre 30 y 36</p> <p>3 200-4 160 horas totales en los tres años de formación</p>	Doble titulación: Bachillerato y Operario Calificado en la orientación correspondiente al sector de la producción de bienes o servicios
CETP Educación Media Tecnológica (Plan 2004)	Por espacios y trayectos curriculares	<p><i>Espacio de Equivalencia:</i> Análisis y Producción de Texto, Ciencias Sociales (Historia), Ciencias Sociales (Economía), Ciencias Sociales (Sociología), Filosofía, Inglés, Matemática Y Geometría</p> <p><i>Espacio Tecnológico:</i> Asignaturas y laboratorios propios de cada orientación y el que constituye el componente tecnológico</p> <p><i>Espacio Optativo General:</i> asignaturas, laboratorios, talleres o actividades de carácter facultativo</p> <p><i>Espacio Curricular Optativo de Profundización:</i> talleres o laboratorios de profundización de acuerdo a la orientación profesional</p>	<p>Horas semanales: entre 36 y 42</p> <p>3 456-4 032 horas totales en los tres años de formación</p>	Doble certificación: Bachiller Tecnológico en la especialidad elegida y acreditación al ámbito laboral como Auxiliar (cada especialidad definirá la acreditación laboral en el ámbito profesional)

Propuesta	Organización curricular general	Asignaturas	Cargas horarias	Certificación
CETP Bachillerato Figari Artes y Artesanías	Por espacios	<p><i>Espacio de Formación General Común:</i> Literatura, Matemática, Geometría, Inglés, Ensayos Físicos de Materiales, Ensayos Químicos de Materiales, Filosofía, Teoría y Filosofía del Arte</p> <p><i>Espacio Artístico Común:</i> Historia del Arte, Forma, Diseño Asistido, Dibujo</p> <p><i>Espacio Artístico Específico:</i> Taller, otras asignaturas específicas, Moldeado, Torno, Color</p> <p><i>Espacio Optativo:</i> Patrimonio Artístico, Educación a través del Sonido, Derecho Laboral, Organización Empresarial, Italiano, Portugués (ejemplos)</p>	<p>Horas semanales: 38</p> <p>3 712-4 096 horas totales en los tres años de formación</p>	Doble certificación: Bachiller en Artes y Artesanías y habilitación al mundo laboral

\* La organización da cuenta de la continuidad de la formación generalista en el primer año. El tronco común de los años segundo y tercer intenta también esta continuidad aunque a la vez se inician rutas orientadas a grandes áreas del conocimiento. En el tercer año se profundiza la especialización y la formación se hace más claramente propedéutica a los estudios universitarios.

\*\* El número entre paréntesis indica las horas. La hora es una unidad horaria/clase de 45 minutos.

Fuente: ces (2006a).

Luego, en el segundo grado, aparece el componente diversificado, que tendrá una versión más específica aún en el tercer grado y dependiendo de la elección del área de formación (Agraria, Artística, Humanidades, Sociales, Arquitectura, etcétera).

Los bachilleratos tecnológicos por su parte, se organizan en *espacios*: el *espacio curricular de equivalencia*, con orientación a una formación general; el *espacio curricular tecnológico*, en función de la orientación profesional específica y el espacio curricular optativo general, hasta cuatro horas, para ampliar y complementar su formación, de profundización profesional y que se orienta así a facilitar la inserción laboral; el *espacio curricular descentralizado* es definido por el centro educativo en función de las necesidades planteadas por los jóvenes, en un tiempo pedagógico de dos horas semanales.

En el marco del CETP debe considerarse otra opción del bachillerato profesional (Plan 2008) que supone una alternativa de continuidad educativa para los planes de educación media profesional.<sup>27</sup> De este modo, se habilita la posibilidad de realizar un tercer año de la misma área de conocimientos que el curso anterior y culminar con la doble certificación: bachiller profesional y operario calificado u otra de carácter profesional, propia de cada una de las orientaciones: instalador sanitario, constructor, etcétera. Lo particular de esta propuesta es la carga de asignaturas de práctica profesional y de corte científico tecnológico, que hace énfasis en contenidos directamente aplicables a la realidad profesional del área respectiva.

En el mismo marco institucional descolla otra propuesta con orientación artística y artesanal, el bachillerato de artes y artesanías Figari (Plan 2004), también con eje central en la formación profesional. Este bachillerato ofrece una diversidad de opciones a partir de un espacio curricular artístico específico con base en el taller, dos espacios comunes a todas las opciones (uno artístico y otro general) que permiten el tránsito horizontal entre ellas, y un cuarto espacio de carácter optativo.

Para todos los casos, el perfil de ingreso es la educación media básica completa en sus diversas modalidades. El objetivo de los bachilleratos diversificados es la preparación para la educación terciaria. El CETP define para cada una de sus modalidades un perfil de egreso diferente.

Como se dijo para la educación media básica, el CES organiza su currículum con base en las asignaturas mientras que el CETP lo hace en espacios y trayectos curriculares que tienen sentido en su aporte al perfil de egreso (véase cuadro 4). Si se observa la estructura planteada por el CES, se puede apreciar una apertura a medida que se avanza en el tiempo, lo cual coincide con el mayor grado de especialización y da lugar a la certificación de Bachiller en un ámbito particular. Las orientaciones definen las asignaturas que la

27 Esta propuesta tiene una duración de dos años con una carga horaria desde 30 a 36 horas semanales por año. Hasta la generación de esta propuesta de bachillerato profesional, la educación media profesional no tenía continuidad educativa.

componen y habilitan a estudios terciarios en ámbitos disciplinares afines. En el CETP hay una especie de espiral que da movimiento a la estructura básica de espacios y trayectos que se repite en los diferentes años, pero que avanza y converge en los perfiles de egreso, con la descripción de un saber hacer que mira al mundo del trabajo (véase cuadro 5).

## Tutorías

La figura del tutor está incorporada en la educación media general. En la educación media básica está asociada al apoyo a la revinculación de los estudiantes. Actualmente se despliega una propuesta de tutoría en liceos donde se ha identificado un porcentaje alto de repitencia o rezago aunque, como se dijo antes, se estudia su extensión a todos los liceos del país. Esta propuesta, que busca fortalecer los aprendizajes de los estudiantes con mayores dificultades, entiende que el tutor es quien

junto a los profesores del curso, lo ayudará a buscar y organizar la información pertinente, [...] Estos apoyos educativos brindados por el Tutor, complementarán, consolidarán, enriquecerán la acción educativa principal llevada adelante por los profesores del curso y la refrendarán, ya que –se insiste–, si no ocurre de esta manera, se vuelven esfuerzos aislados que generalmente solo desmotivan más al alumno (ANEP, 2011).

Junto al tutor, en este tipo de programa, se integra al *profesor referente*, el que

orientará sus acciones hacia el apoyo de los aspectos vinculares y de integración, de los alumnos entre sí, entre estos y los adultos del liceo, así como con las familias. Deberá por tanto, desarrollar habilidades que le permiten establecer buenos vínculos con los estudiantes, docentes, dirección e integrantes de los equipos multidisciplinares (ANEP, 2011).

Algunos planes de estudio, desplegados en la modalidad semi-presencial para la educación media básica y la superior también incorporan las tutorías. Es el caso del Programa Uruguay Estudia (PUE) para personas mayores de 21 años en el que las tutorías se centran en la orientación académica sin combinarse con la figura del profesor referente.

El plan de estudios de educación media básica reformulado para la inclusión educativa (CES, 2013a) de jóvenes inscritos en el Centro de Capacitación (Cecap) del MEC integra la tutoría a su propuesta de cursos organizados en módulos cuatrimestrales y la define como el lugar curricular que permite un tratamiento pedagógico diferenciado y particularizado en atención a las características singulares de los alumnos. En consecuencia presupone –desde la perspectiva del docente– la identificación a través de una evaluación diagnóstica continua de aquellos aspectos específicos que presentan los alumnos tanto en el plano de las carencias y dificultades como en el de las potencialidades susceptibles de ser promovidas y apoyadas (CES, 2013a).

Por último, el plan de estudios del bachillerato de liceos nocturnos o Plan 2009 se ofrece en dos modalidades, una de las cuales se denomina *libre asistido* y se basa en tutorías (CES, 2013a).

## Desempeño académico de los estudiantes

De las pruebas de evaluación de desempeño de estudiantes que se llevan a cabo en el país, PISA es la única que está relacionada con el sistema de educación media. Se ha aplicado en los años 2003, 2006, 2009 y 2012. Los datos de la última etapa no se han publicado todavía, razón por la cual se presentarán los correspondientes a 2009. La prueba se aplicó a una muestra representativa de 5 900 estudiantes de 15 años que asistían a centros educativos de educación media. En ese año, 82 por ciento de los jóvenes de esa edad estaba dentro del sistema educativo. Este porcentaje aumentó en dos por ciento con respecto del año 2006, un incremento menor que el registrado entre 2003 y 2006, que fue de cinco puntos porcentuales (ANEP, 2010).

En lectura, 41.9 por ciento de los jóvenes que intervinieron en la prueba se ubicó en el nivel 1 o por debajo del mismo, con la siguiente subdivisión: 23.9 por ciento se situó en el nivel 1A, 12.5 por ciento en el nivel 1B y un 5.5 por ciento por debajo del nivel 1. 48.3 por ciento de los estudiantes tuvo un desempeño intermedio. 28 por ciento se encontraba en el nivel 2 y 20.3 por ciento en el 3. Diez por ciento de los participantes se situó en los niveles superiores (del nivel 4 en adelante) de los cuales 8.1 por ciento estuvo en el nivel 4; de la comparación de los resultados de Uruguay con el promedio de la OCDE resulta que

la proporción de estudiantes en los niveles 1 y bajo 1 en el país duplica a la registrada para el conjunto de la OCDE (41.9 por ciento frente a 18.8 por ciento respectivamente), mientras que, en el otro extremo, en los niveles superiores de desempeño (4 a 6) es más de tres veces menor: 9.9 por ciento y 28.3 por ciento (ANEP, 2010: 116).

En las pruebas de matemáticas 47.5 por ciento de los estudiantes uruguayos se situó en el nivel 1 y bajo 1, mientras que el promedio de la OCDE es de 22 por ciento; 10.3 por ciento se colocó en los niveles superiores (4 a 6), en cambio, el promedio de la OCDE fue de aproximadamente un tercio de los estudiantes que se situó en los mismos niveles.

La situación del área de ciencias es semejante a la de las dos anteriores: 42.6 por ciento de los participantes en las pruebas se ubicó en los niveles 1 y bajo uno frente a un promedio de 18 por ciento de la OCDE; 8.6 por ciento se situó en los niveles altos en tanto que para la OCDE esto fue de un tercio de cerca de sus estudiantes.

Entre los indicadores de la desigualdad social que se emplea en el Informe 2009 para analizar las desigualdades en los desempeños de los estudiantes, se encuentra el de la trayectoria escolar

casi una quinta parte de la muestra PISA presentaba diferencias de dos grados o más con la trayectoria normativa: 11 por ciento cursaba segundo año del ciclo básico y tres por ciento estaba matriculado en primero. Por su parte, 3.4 por ciento asistía a cursos básico del CETP, modalidad

diseñada pensando en jóvenes que han desertado del ciclo básico, con una fuerte formación orientada a la inserción laboral (ANEP, 2010: 124).

Este factor es de suma importancia si se considera que las competencias en lectura, ciencias y matemáticas son en buena parte el resultado de la educación recibida en el sistema escolar.

## REFLEXIONES

El principal problema de la educación media uruguaya actualmente es la no retención de los estudiantes, esto es, el desafío de garantizar que realicen trayectos completos, egresando en el tiempo estipulado o con la edad cronológica prevista para esta etapa de su formación. Tal problema ha sido atendido por el Estado a través de políticas educativas y sociales y entendiendo que éste es un fenómeno complejo, por lo que se ha buscado abordarlo a partir de propuestas curriculares especiales, diseñadas con esta finalidad, y también con intervenciones sociales concretas que miran a subsanar desventajas socioeconómicas de los estudiantes. A pesar de la intención política la situación no se ha revertido, aunque tampoco se ha agravado, lo que significa que sigue siendo un reto para la investigación y la política educativa realizar propuestas que permitan avanzar en la disminución del rezago y el abandono escolares.

La formación y la situación laboral de los docentes que trabajan en este nivel educativo resulta otro aspecto problemático de la educación media. Así, los institutos de formación inicial presentan un bajo porcentaje de titulados, insuficiente para atender la demanda de este nivel educativo.

A la vez, se debe considerar que existe un alto porcentaje de docentes en ejercicio que nunca optaron por la formación docente, otros que la han interrumpido y otros más que cursan estudios en forma paralela. Al respecto, existen varias causas para que los estudiantes avanzados de formación docente comiencen a ejercer sin haberlos terminado: una de ellas es que los estudios suponen una carga horaria que no contempla la posibilidad de emplearse al mismo

tiempo, lo que hace que aquellos que no posean las condiciones económicas para una dedicación exclusiva posterguen la graduación.

Por otra parte, aun cuando las políticas educativas han promovido la profesionalización docente, están pendientes algunos de los aspectos centrales para la formación: la creación de una universidad de la educación y el despliegue de propuestas de formación en servicio. Luego, las características de la dimensión laboral contractual de los docentes también constituyen aún un problema irresuelto que demanda atención. En este sentido, el contrato de los docentes basado en la asignación de *horas docentes*, el cual se refiere a las horas de docencia directa, de aula, y que supone la rotación año a año de los docentes entre los diferentes centros educativos. Esta rotación no permite que los docentes se vinculen ni tengan continuidad en un centro educativo, ni que le dediquen las horas adecuadas a la enseñanza, la educación y la planificación, a conocer y atender a los estudiantes y sus familias; a su vez, esto implica inestabilidad laboral. De esta suerte, parece claro que junto con la formación y titulación, la formación permanente y en servicio, las condiciones laborales deben hacer parte de las políticas de gestión y de un proyecto de profesionalización docente.

Con la extensión de la obligatoriedad de la educación, Uruguay ratifica el propósito perseguido por décadas de democratización de la educación media. Sin embargo, el despliegue de políticas curriculares de *inclusión*, en convivencia con propuestas generales estáticas, ha centrado la atención en aquellos sujetos que se rezagan o abandonan. Pero mirar hacia el conjunto de los adolescentes y jóvenes impone el desafío de superar propuestas destinadas a un pequeño número de estudiantes para definir escenarios donde todos tengan lugar en el aprendizaje. Aparece necesario el reconocimiento de que el acceso a la educación media no resulta efectivamente democrático sin la revisión de estructuras institucionales, propuestas curriculares y prácticas educativas que reciban a todos los adolescentes y jóvenes sin distinción, de modo que se matriculen y, sobre todo, completen su formación en este nivel.

Se debe insistir en este sentido que la escuela de hoy no tendría posibilidad de dar lugar a aquellos que nunca estuvieron en la educación media si no se transforma, asumiendo una nueva mirada sobre los jóvenes, sujetos de la educación, a la vez que revisando sus finalidades y sus políticas curriculares. La educación media general surgió con una fuerte impronta preuniversitaria y la media técnica con una de preparación para el mundo del trabajo. Estas diferencias, que signaron las finalidades de los subsistemas educativos encargados de la educación media desde sus orígenes, pasarían, en un contexto de democratización, a un plano curricular quizás como objetivos de diferentes recorridos de formación, sin dejar de considerar su necesaria vinculación al proyecto sociopolítico, económico y cultural del país.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAM: Actividades Adaptadas al Medio.  
ASSE: Administración de Servicios de Salud del Estado.  
ANEP: Administración Nacional de Educación Pública.  
ATD: Asamblea Técnico Docente.  
BPS: Banco de Previsión Social.  
BM: Banco Mundial.  
CAIF: Centros de Atención a la Infancia y la Familia.  
Cecap: Centro de Capacitación.  
CEIP: Consejo de Educación Inicial y Primaria.  
Cerp: Centros Regionales de Profesores.  
CES: Consejo de Educación Secundaria.  
CETP: Consejo de Educación Técnica y Profesional.  
CGIT: Coordinación General de Inspección Técnica.  
Codicen: Consejo Directivo Central.  
Conae: Consejo Nacional de Educación.  
ECH: Encuesta Continua de Hogares.  
FA: Frente Amplio.  
Fonasa: Fondo Nacional de Salud.  
FPB: Formación Profesional Básica.

IAMC: Instituciones de Asistencia Médica Colectivas.  
IFD: Institutos de Formación Docente.  
IINN: Institutos Normales.  
Inado: Instituto Nacional de Docencia.  
INAU: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.  
INE: Instituto Nacional de Estadística.  
Ineed: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.  
INET: Instituto Normal de Educación Técnica.  
IPA: Instituto de Profesores Artigas.  
IPES: Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores.  
IUDE: Instituto Universitario de Educación.  
LLECE: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.  
MEC: Ministerio de Educación y Cultura.  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.  
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos.  
PAC: Programa Aulas Comunitarias.  
PEAID: Programa de Equidad para el Acceso a la Información Digital.  
PBI: producto interno bruto.  
PISA: Programme for International Student Assessment.  
PIU: Programa Impulso a la Universalización.  
CEIBAL: Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea.  
PUE: Programa Uruguay Estudia.  
SEA: Sistema de Evaluación de Aprendizajes.  
SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.  
SNE: Sistema Nacional de Educación.  
SNIS: Sistema Nacional Integrado de Salud.  
SNUFD: Sistema Nacional Único de Formación Docente.  
TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo.  
Udelar: Universidad de la República.  
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.  
Utec: Universidad Tecnológica del Uruguay.  
UTU: Universidad del Trabajo del Uruguay.

## REFERENCIAS

- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2016), *Departamento de Evaluación de Aprendizajes*, <<http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/dspe-departamento-de-evaluacion-de-aprendizajes>>, consultado el 18 de abril de 2017.
- ANEP (2011), *Informe sobre inclusión educativa y políticas*, Montevideo, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (Codicen).
- ANEP (2010), *Primer Informe. Uruguay en PISA 2009*, Montevideo, Consejo Directivo Central/Dirección Sectorial de Planificación Educativa/División de Investigación, Evaluación y Estadística, <<http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/pisa/pisa2009/Informe%20nacional%20PISA%202009.pdf>>, consultado el 20 de julio de 2013.
- ANEP (2005), *Estatuto del estudiante de educación media. Acta núm. 47. Resolución núm. 2*, Montevideo, 8 de julio, <<https://www.utu.edu.uy/utu/reglamentos/estatuto-del-estudiante-de-educacion-media.pdf>>, consultado el 16 de julio de 2013.
- ANEP (1993), *Ordenanza 45 del estatuto del funcionario docente*, Montevideo, 20 de diciembre, <[http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20docente\\_151130.pdf](http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151130.pdf)>, consultado el 10 de julio de 2013.
- ANEP (1990), *Estatuto funcionario no docente*, Montevideo, <[https://www.utu.edu.uy/utu/reglamentos/estatuto-del-funcionario-no-docente\\_actualizado-a-2015-07.pdf](https://www.utu.edu.uy/utu/reglamentos/estatuto-del-funcionario-no-docente_actualizado-a-2015-07.pdf)>, consultado el 17 de abril de 2017.
- ANEP-CES (Administración Nacional de Educación Pública-Consejo de Educación Secundaria) (s.f.), *Programa 3. Periodo 2010-2014. Tomo IV*, Montevideo.
- ANEP-CETP (Administración Nacional de Educación Pública-Consejo de Educación Técnico Profesional) (s.f.), *Programa 4. Periodo 2010-2014. Tomo V*, Montevideo.
- ANEP-Codicen (Administración Nacional de Educación Pública-Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública) (2010), *Circular núm. 20*, Montevideo.
- Armas, Gustavo de y Alejandro Retamoso (2010), *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asinaturas pendientes*

- y retos a futuro, Montevideo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- BM (Banco Mundial) (2013), *PIB per cápita (US\$ a precios actuales)*, <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>, consultado el 1 abril de 2013.
- Barrán, José Pedro (1995), *Uruguay siglo XX*, Red Académica Uruguaya, <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist4.htm>>, consultado el 20 de febrero de 2013.
- Borche, Alejandro y Lucía Villamil (2014), *Programa Conjunto. Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay. Tomo 3. Centros educativos: una mirada desde y hacia la normativa existente*, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura (MEC)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Organización Internacional del Trabajo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-Fondo de Población de las Naciones Unidas/Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
- Bralich, Jorge (1996), *Una historia de la educación en el Uruguay. Del padre Astete a las computadoras*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Bralich, Jorge (s.f.), *Breve historia de la educación uruguaya*, Montevideo, Red Académica Uruguaya, <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/histoweb.htm>>, consultado el 23 de mayo de 2013.
- Caetano, Gerardo, José Rilla, Pablo Mieres y Romeo Pérez Antón (1991), *Partidos y electores. Centralidad y cambios*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana/Banda Oriental.
- Cifra Consultoría (2012), *Factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente*, Montevideo.
- CES (Consejo de Educación Secundaria) (2013a), *Adecuación Curricular del Ciclo Básico Plan 2009. Año 2013. Convenio CES-MEC (Cecap)*, Montevideo, <[http://www.ces.edu.uy/ces/images/CURRICULAR\\_2009.pdf](http://www.ces.edu.uy/ces/images/CURRICULAR_2009.pdf)>, consultado el 16 de julio de 2013.
- CES (2013b), *Propuesta de ajuste curricular. Ciclo Básico-2014. Documento preliminar*, Montevideo, <<http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/a2013set/atd/propuesta%20ajuste%20curricular%20cb%202014.pdf>>, consultado el 1 de julio de 2013.

- CES (2008), *Historia de educación secundaria 1935-2008*, Montevideo <[http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/libros/Historia\\_de\\_Secundaria.pdf](http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/libros/Historia_de_Secundaria.pdf)>, consultado el 18 de abril de 2017.
- CES (2006a), *Reformulación 2006. Programas Bachillerato*, Montevideo, <[http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=680](http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=680)>, consultado el 3 de julio de 2013.
- CES (2006b), *Reformulación 2006. Programas Ciclo Básico*, Montevideo, <[http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=668](http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=668)>, consultado el 3 de julio de 2013.
- CGIT-CES (Coordinación General de Inspección Técnica del Consejo de Educación Secundaria) (1993), *Estatuto del Funcionario Docente Acta núm. 86 Resolución núm. 9*, Montevideo, 20 de diciembre, <[http://www.oei.es/quipu/uruguay/estatuto\\_docente.pdf](http://www.oei.es/quipu/uruguay/estatuto_docente.pdf)>, consultado el 13 de julio de 2013.
- CETP (Consejo de Educación Técnico-Profesional) (2013a), *Resolución del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU) núm. 22 Acta núm. 19*, Montevideo, 10 de abril.
- CETP (2013b), *Resolución del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU) núm. 761/13 Acta núm. 125*, Uruguay, 17 de abril.
- CETP-UTU (Consejo de Educación Técnica Profesional/Universidad del Trabajo de Uruguay) (2013a), *Consulta de cursos*, Montevideo, <<http://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/portal/index.php/planes-y-programas>>, consultado el 3 de julio de 2013.
- CETP-UTU (2013b), “Metodología de trabajo del CETP-UTU con los Consejos Sectoriales de [Ministerio de] Industria Energía y Minería (MIEM) y los conglomerados del Programa de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)”, Montevideo, documento inédito.
- CETP-UTU (2013c), *La gestión descentralizada en la UTU es una realidad en marcha*, <<http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/codicen/88-novedades/noticias-antteriores/211-la-gestion-descentralizada-en-la-utu-es-una-realidad-en-marcha>>, consultado el 18 de abril de 2017.
- Delors, Jacques, Isao Amagi, Roberto Carneiro, Fay Chung, Bronislaw Geremek, William Gorham, Aleksandra Kornhauser, Michael Manley, In'am al-Mufti, Marisela Padrón Quero, Marie-Angélique Savané, Karan Singh, Rodolfo Stavenhagen, Myong Won Suhr y Zhou Nan-zhao (1996), *L'éducation: un trésor est caché dedans*, París, Orga-

nización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Díaz-Barriga, Frida y Gerardo Hernández (2002), *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista*, México, Mc Graw Hill.

Faure, Edgar, Felipe Herrera, Abdul-Razzak Kaddoura, Henri Lopes, Arthur V. Pétrovski, Majid Rahnema, Frederick Champion Ward (1972), *Apprendre à être*, París, Fayard/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2013), *Encuesta continua de hogares. Febrero 2013. Ingreso de los hogares y de las personas*, Montevideo, <<http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>>, consultado el 17 de abril de 2017.

INE (2011), *Censo 2011*, <<http://www.ine.gub.uy/censos-2011>>, consultado el 17 de abril de 2017.

INE (2010), *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2009*, Montevideo, <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+del+Ingreso+2009.pdf/fd79acce-a929-4fa4-a9e3-80be6aa8ff3a>>, consultado el 18 de abril de 2017.

Ineed (Instituto Nacional de Evaluación Educativa) (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*, Montevideo.

Ineed (2013), *Plan Estratégico 2013-2016. Resumen ejecutivo*, <<https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/resumen-ejecutivo.pdf>>, consultado el 17 octubre de 2013.

Mancebo, Ester (2012), “Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, núm. 1, pp. 1-25.

Mancebo, Ester (2007), “La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación”, en Nicolás Bentancur (coord.), *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura/Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la Republica Oriental del Uruguay, pp. 8-42, <<http://baseddp.mec.gub.uy/Documentos/Bibliodigi/Las%20politicas%20>

- educativas%20en%20Uruguay.%20Perspectivas%20academicas%20y%20compromisos.pdf>, consultado el 17 de abril de 2017.
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (2012), *Anuario estadístico de educación*, Montevideo, <[http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario 2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf](http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario%2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf)>, consultado el 11 de abril de 2013.
- MEC (2008), *Ley General de Educación núm. 18.437*, Montevideo, 12 de diciembre, <[http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/4311/1/ley\\_de\\_educacion\\_dic2014.pdf](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/4311/1/ley_de_educacion_dic2014.pdf)>, consultado el 15 de marzo de 2013.
- Oddone, Juan y Blanca París (1971), *La universidad uruguaya desde el militarismo a la crisis (1885-1958)*, 2 vols., Montevideo, Universidad de la República.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) (2008), *Sistema Único Nacional de Formación Docente. Documento final. Aprobado por Acta 63, Resolución 67, del 18 de octubre de 2007*, Montevideo, <[http://www.oei.es/noticias/IMG/pdf/SUNFD\\_2008\\_uruguay.pdf](http://www.oei.es/noticias/IMG/pdf/SUNFD_2008_uruguay.pdf)>, consultado el 16 de julio de 2013.
- Palomeque, Luis (1988), “Prólogo”, en *Cámara de Representantes, La Legislación Escolar. Obras de José Pedro Varela*, Montevideo, pp. 4-6.
- Poder Legislativo (1967), *Constitución de la República*, Montevideo, <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>, consultado el 13 de mayo de 2013.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2012), *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Informe económico-financiero. Exposición de motivos. Ejercicio 2012*, Montevideo, <[http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/3802/1/ineconomicofinan.\\_con\\_caratula.pdf](http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/3802/1/ineconomicofinan._con_caratula.pdf)>, consultado el 4 de octubre de 2013.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2007), *Decreto Presidencial 144/007*, Montevideo, 18 de abril, <<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/144-2007/1>>, consultado el 28 de marzo de 2013.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2004), *Ley 17.823*, Montevideo, 7 de septiembre, <<http://archivo.presidencia.gub.uy/ley/2004090801.htm>>, consultado el 13 de junio de 2013.
- Rama, Germán (2004), “La evolución de la educación secundaria en Uruguay”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio Educación*, vol. 2, núm. 1, pp. 1-28, <<http://www.ice.deusto>>.

- es/RINACE/reice/vol2n11/Rama.pdf>, consultado el 10 de enero de 2013.
- República Oriental del Uruguay (1990), *Ley 16.137*, Montevideo, 28 de septiembre, <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/16137-1990>>, consultado el 17 de julio de 2013.
- República Oriental del Uruguay (1935), *Ley núm. 9523*, Montevideo, 11 de diciembre, <<http://www.impo.com.uy/>>, consultado el 28 de enero de 2013.
- Romero, Claudia (2009), “La mejora de la escuela secundaria”, en Claudia Romero (comp.), *Claves para mejorar la escuela secundaria. La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*, Buenos Aires, Noveduc Libros.
- Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (2009), *Ley núm. 18.567*, Montevideo, 13 de septiembre, <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9405254.htm>>, consultado el 24 de junio de 2013.
- Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (2008), *Ley General de Educación núm. 18.437*, Montevideo, 12 de diciembre, <[http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/431/1/ley\\_de\\_educacion\\_dic2014.pdf](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/431/1/ley_de_educacion_dic2014.pdf)>, consultado el 17 de abril de 2017.
- Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (2007), *Ley núm. 18.211*, Montevideo, 5 de diciembre, <[https://www.bps.gub.uy/bps/file/3597/2/ley18211\\_sistema\\_nacional\\_integrado\\_de\\_salud\\_creacion\\_funcionamiento\\_financiacion.pdf](https://www.bps.gub.uy/bps/file/3597/2/ley18211_sistema_nacional_integrado_de_salud_creacion_funcionamiento_financiacion.pdf)>, consultado el 24 de junio de 2013.
- Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (1985), *Ley 15.739*, Montevideo, 25 de marzo, <[http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com\\_content&view=article&id=152%3Aley15739&catid=55%3Anormativa&Itemid=78](http://www.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=152%3Aley15739&catid=55%3Anormativa&Itemid=78)>, consultado el 25 de mayo de 2013.
- Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (1973), *Ley 14.101*, Montevideo, 4 de enero, <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7252276.htm>>, consultado el 25 de mayo de 2013.
- Terigi, Flavia (2009), *Trayectorias escolares. Una mirada sociopedagógica*, Córdoba, <<http://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/pu->

blicaciones/concurso/TERIGI%20Flavia.pdf>, consultado el 17 de julio de 2013.

Ubal, Marcelo, Lorena Guillama y Andrea Cantarelli (coords.) (2013), *Educación integrada. Principales aportes para la educación uruguaya*, Montevideo, Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP)-Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).