

Mirador DESCA

INFORME

#04

Derecho a la educación



Este informe forma parte de una serie de publicaciones digitales del Mirador DESCA y fue realizado por Manuela Abrahan, Magdalena Gutiérrez y Margarita Navarrete, del Área de Estudios, de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), y por Sharon Katzkowicz, Gustavo Méndez y Jimena Pandolfi, de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

ISSN: 2815-6552

Montevideo, Uruguay
Noviembre de 2022

RESPONSABLES

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR)

El Mirador DESCA produce informes, de periodicidad irregular, sobre los derechos y las poblaciones relevados a lo largo del año.

I. Introducción

Desde marzo del año 2020, el impacto multidimensional de la pandemia de la COVID-19 afectó el funcionamiento del sistema educativo en todos sus niveles. La interdependencia de los derechos humanos se tornó evidente con la suspensión de actividades presenciales en los centros educativos, lo que obligó a las familias a adaptar sus viviendas y la organización de la vida cotidiana para brindar apoyo especialmente a niños y niñas. Esta situación visibilizó las desigualdades de recursos y protección social con las que cuentan los hogares para hacer frente a este tipo de shocks agudos. En efecto, las consecuencias profundas y duraderas de la pandemia aún están siendo evaluadas por las instituciones y los investigadores especializados en educación.

En paralelo, a lo largo del año 2022 la propuesta de transformación educativa impulsada por el gobierno ha cobrado mayor relevancia en el debate público. Esto ha reavivado las discusiones sobre las reformas necesarias para lograr la universalización del acceso,

la continuidad y el egreso en los distintos niveles educativos, así como la importancia de tomar en cuenta los cambios demográficos y sus efectos en la organización social. En este contexto, el Mirador DESCA dedica su cuarto informe al derecho a la educación.

El Mirador DESCA es un proyecto conjunto del Área de Estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR). Su objetivo es presentar información sobre los compromisos asumidos por Uruguay en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y hacer un seguimiento de los avances y brechas respecto a poblaciones vulnerables.

Este documento aborda en forma específica la normativa relevante, las principales instituciones y algunos datos claves para contextualizar la situación del derecho a la educación en Uruguay.

II. Los DESCAs

Los DESCAs reconocen los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el ámbito del sistema universal de protección de derechos (Organización de las Naciones Unidas-ONU, Consejo de Derechos Humanos y comités especializados), junto a los derechos ambientales, que se agregan en el ámbito del sistema regional de protección de los derechos humanos (Organización de Los Estados Americanos-OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría DESCAs) y, recientemente, también la Asamblea General de Naciones Unidas emitió una resolución que reconoce el acceso a un ambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano universal.¹ Este reconocimiento supone abordar los derechos humanos en el marco del compromiso con las generaciones futuras y la protección del ambiente para garantizar su sostenibilidad.

En Uruguay los DESCAs se introdujeron en la Constitución de 1934. Como describe Gros Espiell (2003: 81):

“Las Constituciones anteriores, siguiendo la tradición constitucional del liberalismo, se habían limitado a

declarar el deber del Estado de proteger ciertos derechos innatos del individuo, como la libertad, la igualdad, etcétera. La Carta del 34, aparte de ciertas ampliaciones de los textos anteriores, e inspirándose en las Constituciones de la postguerra europea, incluyó un conjunto de normas que reconocen derechos de contenido económico y social, respecto de los cuales el Estado no asume ya una actitud pasiva —reconociendo al individuo sólo una facultad de hacer—, sino que, por el contrario, declara derechos que implican para el Estado el deber de brindar o de dar a los individuos determinado apoyo económico o social, definiendo también la actitud que el Estado debe asumir frente a la familia, la maternidad, la enseñanza, el trabajo, la vivienda, el derecho obrero, la propiedad intelectual, la riqueza artística e histórica del país, los monopolios, los sindicatos, la huelga y los funcionarios públicos”.



La mayoría de estos derechos se mantuvieron en la Constitución de 1967, actualmente vigente, que incorporó algunos agregados de las Constituciones de 1942 y 1952. En general se mantuvieron las redacciones anteriores, y su interpretación literal es en varios casos contradictoria con el dinamismo del derecho internacional en materia de derechos humanos. Por ello mis-

mo requieren técnicas de armonización y ponderación para su aplicación jurídica (Risso Ferrand, 2017). El marco normativo de los derechos humanos seleccionados en el desarrollo del Mirador DESCAs integra los derechos del llamado bloque de constitucionalidad, así como su desarrollo legislativo.



III. Derecho a la educación

El derecho a la educación está reconocido en Uruguay como un “derecho humano fundamental”, comprometiéndose el Estado a promover y garantizar una educación de calidad para todos los habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa (art. 1, ley 18437). La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su artículo 13 consagran el derecho de toda persona a la educación. El PIDESC establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El artículo 13 del PIDESC obliga al Estado a garantizar la universalidad y gratuidad de la educación formal básica, que debe ser obligatoria y asequible a todos los habitantes. A la vez, prevé como contenidos del derecho a la educación, el fomento de un sistema de becas y la mejora continua de las condiciones materiales del cuerpo docente. Respecto de la educación superior, hay un compromiso estatal de procurar la implantación progresiva de la enseñanza gratuita, igualmente accesible para todos, brindando los medios apropiados para ello. También el compromiso de

proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza.

Los Estados parte del PIDESC se comprometen a respetar la libertad de madres, padres o tutores legales de escoger escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, lo que incluye la posibilidad de que los niños y niñas reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus convicciones.

La [Observación General 13](#), adoptada por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), sobre el derecho a la educación, establece que la educación es un derecho humano intrínseco y a la vez indispensable para hacer efectivos otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de las personas, la educación es el principal medio que permite a las personas marginadas económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer; la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual; la promoción de los derechos humanos y

la democracia; la protección del medio ambiente; entre otros importantes aspectos.

El Comité DESC desarrolló en esa observación general cuatro dimensiones del derecho a la educación. La educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes características interrelacionadas:

→ Disponibilidad: debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en todo el país, que tengan en cuenta el contexto de desarrollo en el que actúan.

→ Accesibilidad: las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación. La accesibilidad consta de tres dimensio-

nes que coinciden parcialmente: no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica.

→ Aceptabilidad: los programas de estudio y los métodos pedagógicos han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el PIDESC, así como a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

→ Adaptabilidad: la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

IV. Principal normativa del derecho a la educación²

Normativa internacional

La creación de la ONU y de la OEA está basada en la cooperación entre los pueblos y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, para lo cual deben fomentar la cooperación en materia educativa: Carta de las Naciones Unidas (arts. 13, 55 y 62), Carta de la Organización de los Estados Americanos (arts. 3, 30, 31, 34 h, 47-50, 52). Del mismo modo, los principales instrumentos del sistema universal consagran el derecho a la educación: la Declaración Universal de Derechos Humanos (en la proclama y el artículo 26), así como los principales pactos, en particular el [Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales](#) (PIDESC).³ El [Protocolo Facultativo del PIDESC](#) habilita a la presentación de denuncias individuales o colectivas sobre el derecho a la educación, reconocido en el tratado, acerca de situaciones que representen una clara desventaja respecto al cumplimiento del derecho a la educación.

Lo mismo ocurre con los principales instrumentos del sistema regional de protección de los derechos humanos, que consagran el derecho a la educación: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XII), así como los principales pactos.⁴ El [Protocolo de San Salvador](#) habilita a la presentación de denuncias por la violación por parte del Estado de lo previsto sobre el derecho a la educación (arts. 13 y 19.6), ante la CIDH, así como pueden ser presentadas por la [Convención Americana de Derechos Humanos](#) (Pacto de San José).

Algunos otros instrumentos internacionales para la protección del derecho a la educación son: Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (art. 22), Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza (UNESCO) (arts. 2, 3, 4, 5).

Normas nacionales

En el ámbito constitucional, para la construcción del marco jurídico de análisis de la protección de los derechos humanos, deben tenerse presente los artículos 7, 72 y 332, ya que la Constitución de 1967 (vigente) no declara expresamente el derecho a la educación, sino que este integra el llamado bloque de constitucionalidad. Específicamente sobre el derecho a la educación, deben tenerse en cuenta los artículos 41, 68, 69, 70 y 71 que incorporan: la obligación y el derecho de los padres del cuidado y educación de los hijos; la libertad de enseñanza; la exoneración de impuestos nacionales y municipales a las instituciones educativas y culturales; la obligatoriedad de la enseñanza primaria y media, la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. También que el Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica, así como la atención de la enseñanza respecto a la formación del carácter moral y cívico de los estudiantes.

El primer paso en la conformación de un sistema educativo nacional lo constituyó la [ley 1350](#) en el año 1877 y sus modificativas, que disponía la educación primaria gratuita y obligatoria. La [ley 1825](#) dispuso la creación de la educación secundaria y superior. A ini-

cios del siglo XX, se suprimió la educación religiosa en las escuelas públicas por la [ley 3441](#), avanzando en los principios básicos de la educación en Uruguay: gratuita, laica y obligatoria.

En 1973 se aprobó la [ley 14101](#) sobre la enseñanza pública, normal, secundaria e industrial. En ella se establecía la obligatoriedad de la educación de los tres primeros años, conforme a la Constitución de 1967. Luego de transcurrido el régimen cívico militar, en 1985 se aprobó la Ley de Emergencia para la Enseñanza en General ([ley 15739](#)), que creó la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que sustituyó al Consejo de Educación y pasó a funcionar en conjunto con los respectivos consejos desconcentrados de educación primaria, secundaria y técnica.

En 1998 se estableció que la educación inicial para personas de 0 a 5 años de edad es aquella que “para su desarrollo biopsicosocial integral y armónico, mediante experiencias sistemáticas institucionalizadas de socialización pedagógica” ([ley 17015](#)). El Estado debe garantizar su gratuidad en los establecimientos públicos y la educación para 4 y 5 años de edad es obligatoria.

En 2008 se aprobó la Ley General de Educación (LGE), actualmente vigente con modificaciones ([ley 18437](#)), que establece que el derecho a la educación es un derecho humano fundamental, para todas las personas a lo largo de toda la vida, comprendiendo la educación formal y la educación no formal. Establece como

principios generales para la educación pública estatal: gratuidad, obligatoriedad, laicidad, e igualdad de oportunidades o equidad.

Conforme a su artículo 8:

“El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades.”

Por sucesivas leyes se fueron desarrollando normativamente ajustes al acceso universal al derecho a la educación. La incorporación de la lengua de señas para personas sordas e hipoacúsicas se establece en la [ley 17378](#). La [ley 19122](#) dictamina normas para favorecer la participación en el área educativa de las personas afrodescendientes, a través del otorgamiento de becas de estudio y apoyos estudiantiles, y considera “de interés general que los programas educativos y de formación docente, incorporen el legado de las comunidades afrodescendientes en la historia, su parti-

cipación y aportes en la conformación de la nación, en sus diversas expresiones culturales (arte, filosofía, religión, saberes, costumbres, tradiciones y valores) así como también sobre su pasado de esclavitud, trata y estigmatización, promoviendo la investigación nacional respectiva” (art. 8), así como la protección contra toda forma de discriminación.

El Código de la Niñez y la Adolescencia ([ley 17823](#)) refuerza las obligaciones de padres, madres y adultos responsables para proteger y garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a la educación, así como quienes estén bajo la tutela del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) o en situaciones de protección. Debe asegurarse su continuidad educativa.

La [ley 18250](#) establece la igualdad de trato de las personas migrantes con las nacionales y en particular la protección del derecho a la educación extensivo a sus familiares. La [ley 18651](#) establece la protección integral de las personas con discapacidad. En particular, el derecho a la educación inclusiva a través de los ajustes razonables y los apoyos que sean necesarios para asegurar su derecho.

La UDELAR se rige por la Ley Orgánica de 1958 y sus modificativas ([ley 12549](#)), y consolida el cogobierno en la principal universidad pública. Se sumó una segunda universidad pública en el siglo XXI, con la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) ([ley 19043](#)).



En 2021, la [ley 19889](#) realizó cambios en la gobernanza de la educación formal en Uruguay desde inicial hasta la educación terciaria. Los principios que la rigen siguen siendo los de autonomía y coordinación. También se reafirma el principio de participación como uno de los principios fundamentales de la educación pública en la LGE. Este principio comprende varios niveles: el derecho a la participación del educando como sujeto activo; de los docentes de los centros educativos; de la comunidad de funcionarios, madres, padres y

de la sociedad en general (por ejemplo, en los Consejos de Participación). También se prevé la promoción del cogobierno en los ámbitos que corresponda.

Las Asambleas Técnico Docentes, previstas en el artículo 70 de la [LGE](#), tienen “derecho a iniciativa y función consultiva en aspectos educativos de la rama específica y de educación general”. Funcionan en todos los subsistemas y deben ser consultadas prescriptivamente en la aprobación o modificación de planes.

V. Institucionalidad y políticas públicas

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es el responsable de la coordinación de la educación en Uruguay. Si bien la ley 19889 de Urgente Consideración aprobada en el año 2020 fortaleció su rol, la gobernanza de la educación en Uruguay se configura a partir de un entramado de instituciones con importantes niveles de autonomía.

Históricamente, la educación en Uruguay se ha desarrollado en torno a los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad. La LGE 18437 define al Sistema Nacional de Educación (SNE) como “el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida” y establece en su artículo 7 que la educación es obligatoria a partir de los cuatro años y hasta completar la educación media superior. El SNE se compone de la educación en primera infancia, la educación formal y la educación no formal.

En primera infancia, la gobernanza se conforma por tres instituciones: el [MEC](#), la [ANEP](#) y el [INAU](#), que son responsables de autorizar, gestionar o supervisar los centros de educación y cuidados para niños y niñas de 0 a 3 años. Asimismo, la LGE creó el [Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia \(CCEPI\)](#), con una integración interinstitucional con re-

presentantes del MEC, que lo preside, de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP) de la ANEP, del INAU, del Ministerio de Salud Pública (MSP), de los educadores en primera infancia y de los centros de educación infantil privados.

La educación formal obligatoria está a cargo de la ANEP, ente autónomo responsable de la planificación, gestión y administración de la educación pública obligatoria y de la regulación y supervisión de la educación privada obligatoria. La ANEP es conducida por el Consejo Directivo Central (CODICEN), del cual dependen otros órganos encargados de dirigir los distintos niveles de la educación. Hasta el año 2020 dichos órganos estaban conducidos por consejos desconcentrados de tres miembros: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional-UTU (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE). La ley 19889 de Urgente Consideración de 2020 modificó la integración de los órganos de tres subsistemas (inicial y primaria, secundaria y técnico-profesional), los cuales pasaron a ser Direcciones Generales unipersonales.

De acuerdo con el artículo 2 de la ley 19188 de 2014, la educación policial y militar en sus aspectos espe-

cíficos y técnicos está a cargo de los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional, respectivamente, aunque los aspectos curriculares y los planes de estudio deben estar en consonancia con los establecidos para cada nivel educativo en el marco general del SNE.⁵

En el nivel terciario existen dos universidades públicas: la UDELAR y la [UTE](#)C, creada en el año 2012. Ambas instituciones son entes autónomos y cogobernadas. Existen también cinco universidades privadas, diversos institutos universitarios y otras instituciones que imparten formación de nivel terciario no universitario. Además de las mencionadas instituciones, la LGE creó el [Instituto Nacional de Evaluación Educativa](#) (INEED), una institución pública no estatal autónoma cuyo principal cometido es evaluar la calidad educativa en los niveles inicial, primaria y media del SNE; desarrollar líneas de investigación educativa; y asesorar al MEC y a la ANEP en instancias internacionales de evaluación.

En la órbita del MEC, funciona el [Consejo Consultivo de Formación Universitaria en Educación](#), que evalúa las solicitudes de reconocimiento universitario de las carreras de formación en educación impartidas por instituciones privadas y entidades públicas no autónomas. Está integrado por tres representantes del MEC, uno de la ANEP, uno de la UDELAR y uno del Consejo de Rectores.

La Comisión Nacional de Educación No formal tiene el cometido de asesorar al MEC en todo lo relativo al dise-

ño o ejecución de políticas en educación no formal y su articulación con la educación formal. En la educación no formal existen muchas instituciones de formación para el empleo y formación profesional. El [Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional](#) (INEFOP), creado en 2008 por ley 18406, es una de las principales instituciones que promueve el desarrollo en este ámbito. Finalmente, dentro del complejo entramado institucional de la educación, las Comisiones Departamentales de Educación tienen relevancia, ya que coordinan acciones educativas con los gobiernos departamentales/locales y las distintas instituciones de educación.

El Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia es una persona jurídica de derecho público no estatal. Desde 2020 se comunica directamente con el Poder Ejecutivo a través del MEC (art. 195 de la ley 19889). Se creó en el año 2007 como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades, con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas, brindando una laptop a cada niño/a, joven y estudiante de todos los niveles que integran la ANEP. Ha consolidado un sistema de evaluación de aprendizajes en línea y combinación con otras plataformas educativas. Ceibal es el centro de innovación educativa con tecnologías digitales del Estado uruguayo, al servicio de las políticas públicas educativas. Promueve la integración de la tecnología a la educación con el fin de mejorar los aprendizajes e impulsar procesos de innovación, inclusión y crecimiento personal.

Planes y programas

El documento del [Plan Nacional de Política Educativa 2020-2025](#) (ANEP, UTEC, INAU, INEED, INEFOP y Ceibal) elaborado por el MEC establece líneas de acción comunes al conjunto de instituciones en materia educativa. A continuación, se mencionan algunos de los programas de los principales organismos con cometidos en la educación.

Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024 (ANEP)

La ANEP definió para el quinquenio los siguientes lineamientos estratégicos en su [Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024](#):

- Ampliar el acceso, la retención, el egreso y mejorar el trayecto de todos los estudiantes en los diferentes ciclos de su formación, promoviendo aprendizajes de calidad.
- Reducir la inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social.
- Transformar la propuesta curricular en todos los niveles educativos desde la educación inicial a la media superior.
- Fortalecer la gestión de los centros y promover comunidades integradas y de aprendizaje.

- Establecer una política nacional docente que incluya la formación inicial, el desarrollo y la carrera profesional, y las condiciones de trabajo.

- Transformar el diseño y la gestión institucional, profesionalizando los procesos y las funciones técnico-administrativa y de servicios.

En ese marco, las distintas acciones que se están realizando se informan en el sitio de ANEP, así como los programas vinculados a las formas de cooperación internacional.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

El MEC desarrolla varios programas, entre ellos:

- **Becas MEC:** nuclea la adjudicación de becas a estudiantes de educación media pública de todo el territorio nacional; asesoramiento y apoyo al Consejo Administrador de la beca Carlos Quijano en relación a las becas de posgrados; informar y difundir a nivel nacional la convocatoria de las becas de educación media pública y posgrado Carlos Quijano; y asesorar a las Comisiones Departamentales de la Educación en relación con las becas.

- **Cultura Científica:** promueve una de las iniciativas juveniles más importantes de comunicación de la ciencia a nivel nacional.

- **Educación Ambiental:** tiene por objetivo generar políticas de educación ambiental a nivel nacional desde la Dirección de Educación hacia todos los espacios de educación formal y no formal.

→ [Educación Artística](#): se encarga de elaborar propuestas de educación artística, promoviendo y articulando acciones vinculadas al área, fortaleciendo su rol y resignificando su importancia en la formación y el desarrollo integral del ser humano.

→ [Educación en Derechos Humanos](#): procura promover la sensibilización, el conocimiento y la educación en derechos humanos en los espacios educativos formales y no formales; así como aportar a la transversalización del enfoque de derechos humanos en las políticas educativas impulsadas por la Dirección de Educación del MEC.

→ [Educación Inclusiva](#): desde allí se diseñan e implementan acciones que promueven la atención a la diversidad desde un enfoque de derechos humanos.

→ [Educación Intercultural y Migrantes](#): tiene como propósito trabajar en acciones que promuevan el derecho pleno de las personas migrantes en el marco del sistema educativo uruguayo, tanto en educación formal como no formal, promoviendo una educación intercultural desde un enfoque de derechos humanos.

→ [Educación y Género](#): coordina y articula acciones de política pública en el ámbito educativo en temas de género, sexualidad y diversidad.

→ [Educación y TIC](#): procura promover espacios formativos virtuales de intercambio y difusión de la información para el acceso de la ciudadanía a la educación. Se encarga del diseño del Portal Educativo EduMec, banco de recursos, biblioteca digital y aula virtual. Ofrece cursos en línea.

→ [Educación y Trabajo](#): desde la educación no formal, con especial énfasis en la educación de personas jóvenes y adultas, procura hacer aportes sobre la relación entre la educación y el mundo del trabajo.

→ [Programa Aprender Siempre](#): desde la educación no formal realiza actividades educativas dirigidas a personas jóvenes y adultas en contextos diversos.

→ [Programa de Lectura y Educación Lingüística](#): desarrolla acciones a favor de la lectura y la escritura como herramientas de inclusión social y desarrollo.

→ [Ajedrez para la Convivencia](#): tiene como objetivo la creación de una red de trabajo cooperativo entre todos los organismos del Estado y las instituciones de la sociedad civil que desarrollan actividades de ajedrez con un fin social y educativo.

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

Centros de Educación y Cuidados en la Primera Infancia

Los [Centros de Educación y Cuidados en la Primera Infancia](#) están dirigidos a la población de niños y niñas desde los 0 a 3 años. Existen diversas modalidades de atención: Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF); Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI); Nuestros Niños; Casas Comunitarias de Cuidados; Centros SIEMPRE; Centros de Primera Infancia Privados; Espacios de Cuidados y Educación para hijos e hijas de estudiantes.

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

Oferta Educativa de la ANEP: la oferta educativa de la ANEP incluye diversas modalidades de educación en cada uno de los niveles educativos.

Dispositivos de apoyo, iniciativas, programas y proyectos de la ANEP: se desarrollan diversos dispositivos de apoyo, iniciativas, programas y proyectos desde los órganos competentes en cada uno de los distintos niveles educativos y también desde el CODICEN.

Universidad de la República (UDELAR)

Oferta educativa de la UDELAR: incluye enseñanza universitaria de grado, de posgrado y cursos de educación permanente.

- [Carreras de grado](#)
- [Carreras de posgrado](#)
- [Cursos de educación permanente](#)

Instrumentos de Apoyo al Derecho a la Educación: comprende un conjunto de políticas específicas destinadas a apoyar la efectiva realización del derecho a la educación, con acciones dirigidas a mitigar las desigualdades por pertenencia a estratos socioeconómicos y culturales diversos, brechas de género, condición de discapacidad, ser inmigrante, estar privado de libertad, entre otras.

Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC)

Oferta educativa de la UTEC: incluye enseñanza universitaria de grado, de posgrado y formación continua.

- [Carreras de grado](#)
- [Carreras de posgrado](#)
- [Cursos de formación continua](#)

VI. Esfuerzo económico

La normativa internacional y nacional sobre derechos humanos establece la obligación de la progresividad, la no regresividad y el uso máximo de los recursos disponibles. Si bien la medición de estas obligaciones desde el punto de vista estrictamente económico no es sencilla, parece razonable asumir que la evolución del gasto público debe evitar regresiones. A su vez, dado que en lo que concierne a la mayoría de los derechos la universalidad aún no está garantizada, tendencialmente el gasto debería aumentar.

El gasto público es la inversión de recursos financieros que realiza el Estado para cumplir con sus funciones esenciales, tales como ofrecer a sus ciudadanos ciertos bienes y servicios públicos. Para medir el esfuerzo económico que realiza el Estado en materia de educación se presentan en esta sección cuatro indicadores: prioridad macroeconómica, prioridad fiscal, prioridad en el gasto público social y gasto público per cápita.

La prioridad macroeconómica mide el porcentaje que representa el gasto público en educación en relación con el producto bruto interno (PBI). Este indicador permite observar la relevancia del gasto en términos

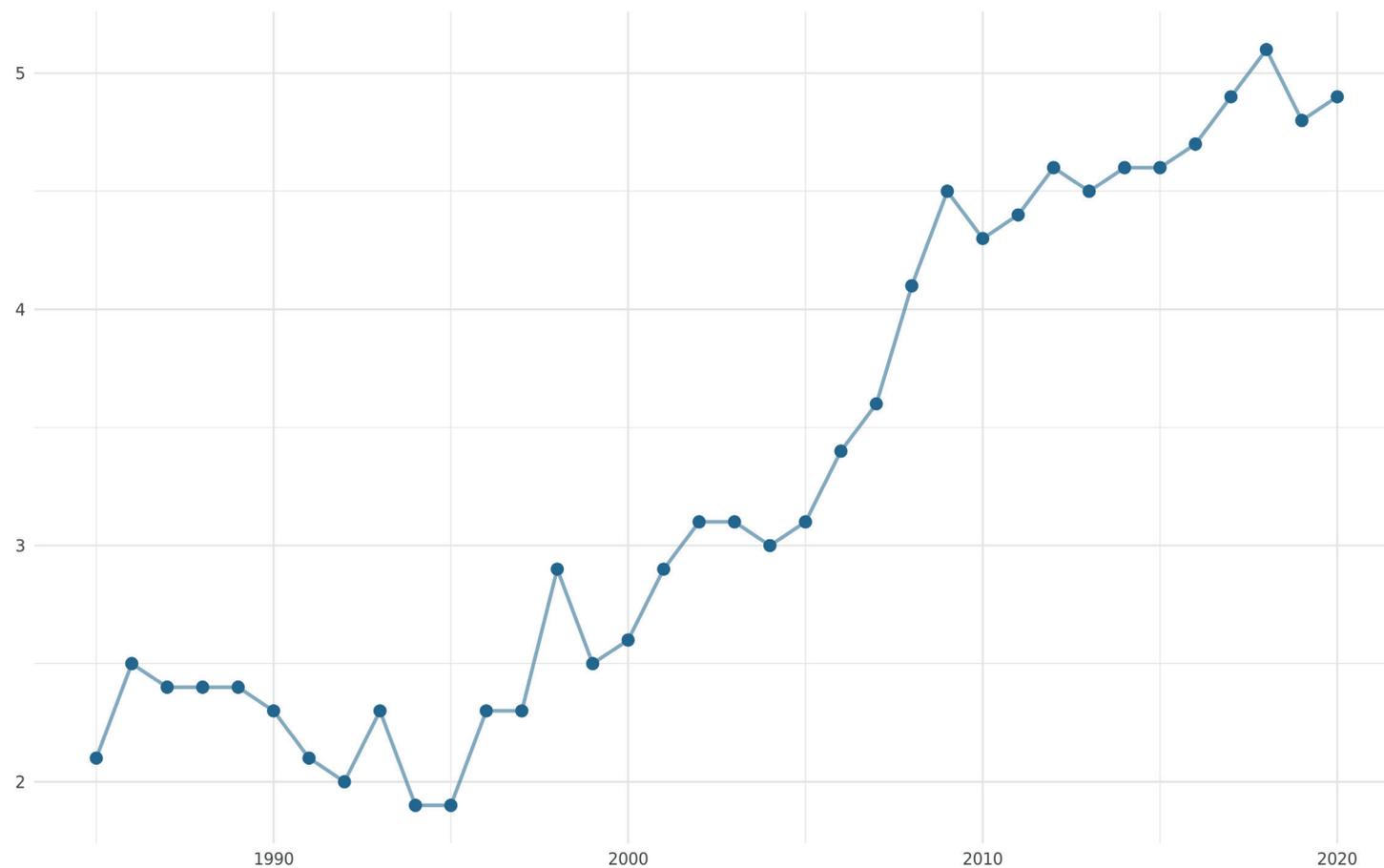
del producto generado por el país, es decir, según la dimensión de su economía.

La prioridad fiscal mide el peso del gasto público en educación en relación con el gasto público total, lo que refleja la prioridad asignada a la educación de acuerdo con el gasto total del Estado.

El indicador de prioridad en el gasto público social refleja el peso que tiene el gasto en educación en el conjunto del esfuerzo económico que realiza el Estado en la provisión de bienestar y protección ante riesgos sociales.

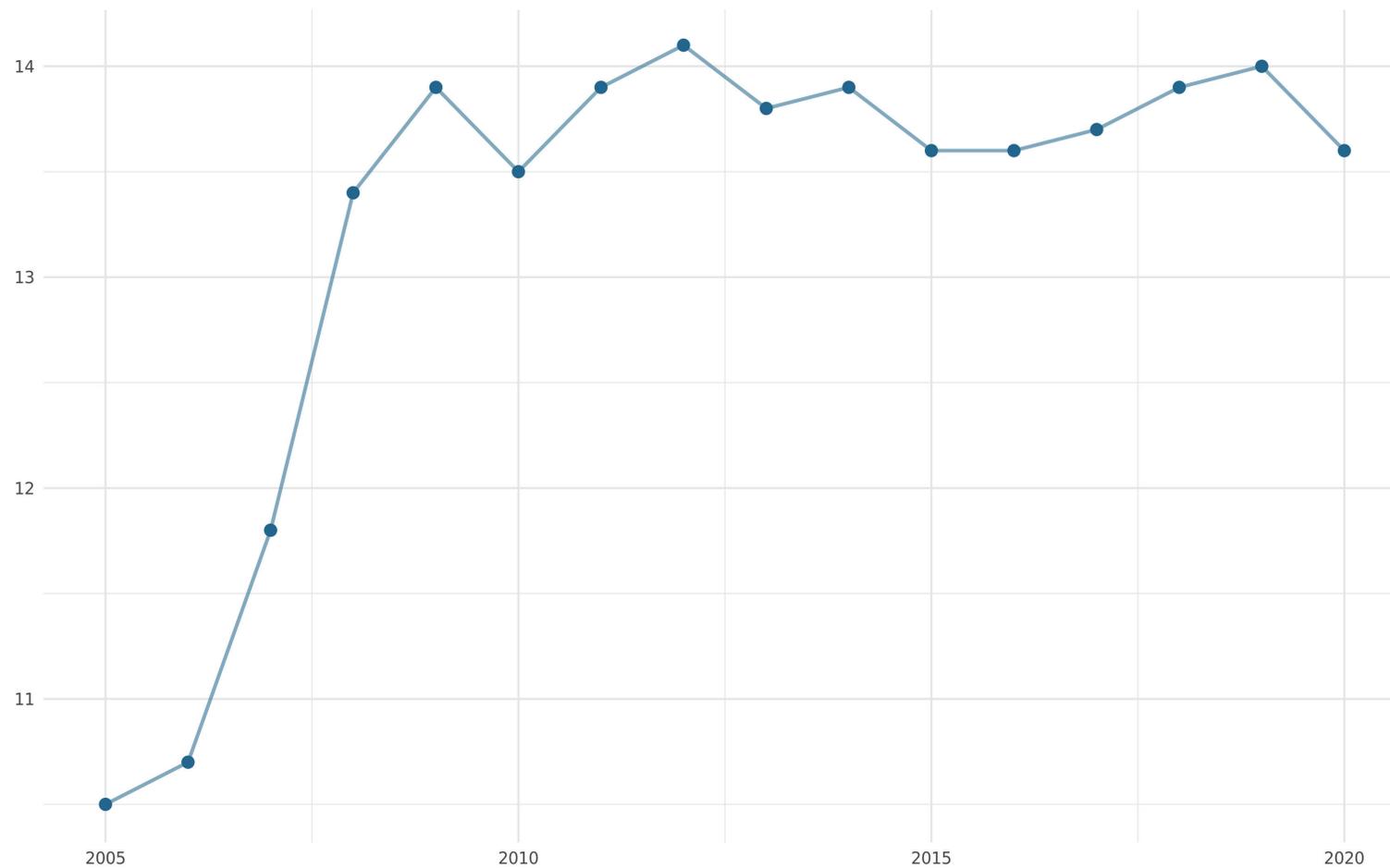
El gasto público per cápita es otra medida que permite aproximarse al esfuerzo económico que realiza el Estado para cumplir con sus compromisos de adoptar medidas positivas para garantizar la realización efectiva de los derechos y promover un mayor bienestar de la población. Este indicador asume el supuesto de que el gasto se distribuye por igual entre todos los habitantes, por lo que si bien es una medida del esfuerzo agregado, no permite visualizar aspectos distributivos del gasto.

Gráfico I. Evolución del porcentaje del gasto público en educación como porcentaje del PBI. 1985-2020



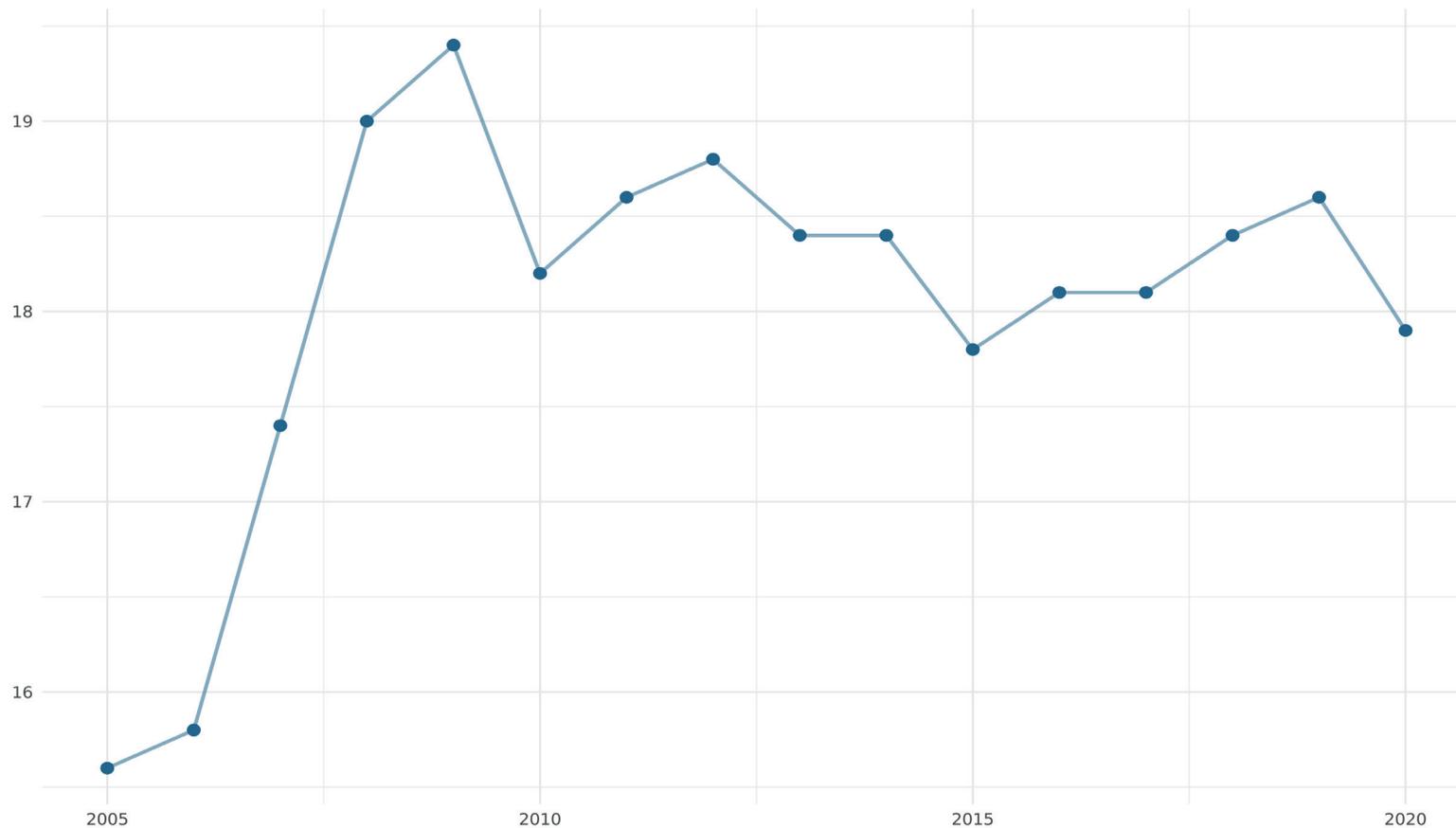
Fuente: UMAD con base en DINEM-MIDES (hasta 2018) y con base en MIDES-MEF-OPP (2019 y 2020).

Gráfico II. Evolución del porcentaje del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total. 2005-2020



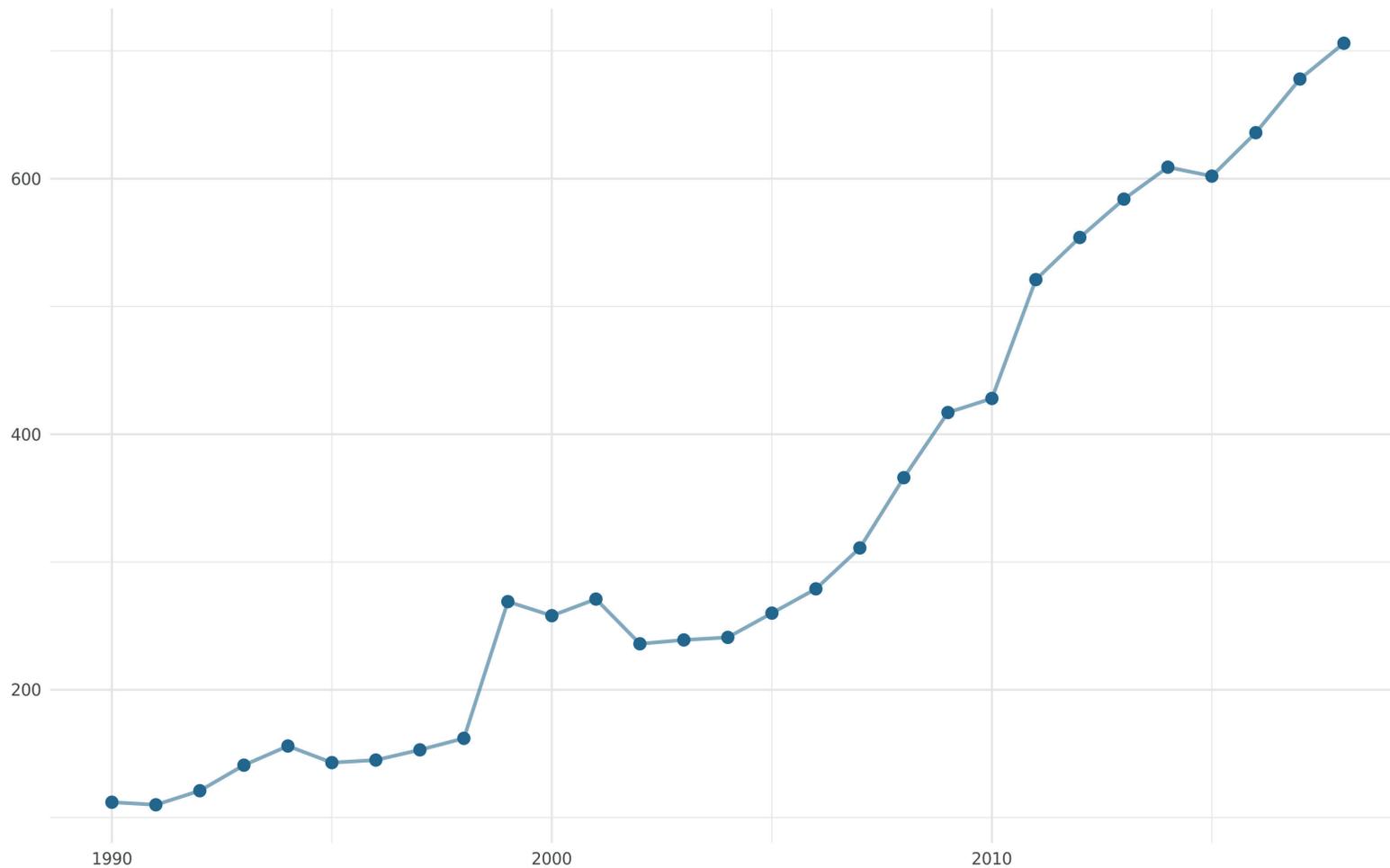
Fuente: UMAD con base en DINEM-MIDES (hasta 2018) y con base en MIDES-MEF-OPP (2019 y 2020).

Gráfico III. Evolución del porcentaje del gasto público en educación como porcentaje del gasto público social. 2005-2020



Fuente: UMAD con base en DINEM-MIDES (hasta 2018) y con base en MIDES-MEF-OPP (2019 y 2020).

Gráfico IV. Evolución del gasto anual per cápita en educación (en USD constantes de 2010). 1990-2018



Fuente: UMAD según datos y estadísticas de CEPAL basados en OPP.



En el período comprendido entre los años 1985 y 2020 el gasto público en educación como porcentaje del PBI registra un crecimiento del 133,3%. En el Gráfico I es posible observar que entre 1985 y 2005 el indicador osciló entre un 2,1% y 3,1%. Desde 2006 en adelante se evidencia un marcado crecimiento, ubicándose en los últimos años en valores cercanos al 5% del PBI. En el Gráfico II se puede visualizar que el esfuerzo económico que realiza el Estado en materia de educación representó el 13,6% del gasto público total de 2020. El indicador mostró una tendencia clara de incremento entre 2005 y 2009, para luego estabilizarse con pequeñas oscilaciones en el entorno de 13,5% y 14%. El gasto público en educación como porcentaje del gasto público social también se incrementó en el período, pasando de 15,6% en 2005 a 17,9% en 2020. Entre 2005 y 2009 este indicador aumentó 3,8 puntos porcentuales y se ubicó en 19,4%. A partir de 2010 descendió levemente para ubicarse en el entorno de 18% del gasto público social. Finalmente, al observar la evolución del gasto público anual per cápita en educación en el Gráfico IV, se constata un crecimiento prácticamente ininterrumpido en todo el período, pasando de USD 112 en 1990 a USD 706 en 2018, lo que representa un crecimiento del 530%.

Existen datos disponibles para el año 2020 que dan cuenta de una reducción del gasto público en educación obligatoria. De acuerdo con el [Mirador Educativo del INEED](#), medido en pesos constantes del 2020, el gasto público en educación obligatoria registró en 2020 una caída del 4% con respecto a 2019. El mismo comportamiento se observa para el gasto público por estudiante en educación obligatoria. Por otra parte, también hay datos disponibles para 2020 que evidencian una caída en la ejecución del gasto público en educación. Según el [Observatorio de la Educación de la ANEP](#), en 2020 el gasto público ejecutado en educación como porcentaje del PBI cayó un 7,2% con respecto a 2019. La caída en la ejecución se registró en ANEP, UDELAR, INAU, MEC, Ceibal e INEFOP. Solo en la UTEC la ejecución de 2020 se mantuvo incambiada con respecto a 2019. Hasta el momento no se han publicado datos oficiales correspondientes al 2021. Cuando estén disponibles serán claves para evaluar si está en proceso un cambio de tendencia o si 2020 fue solo un año excepcional.



VII. Resultados

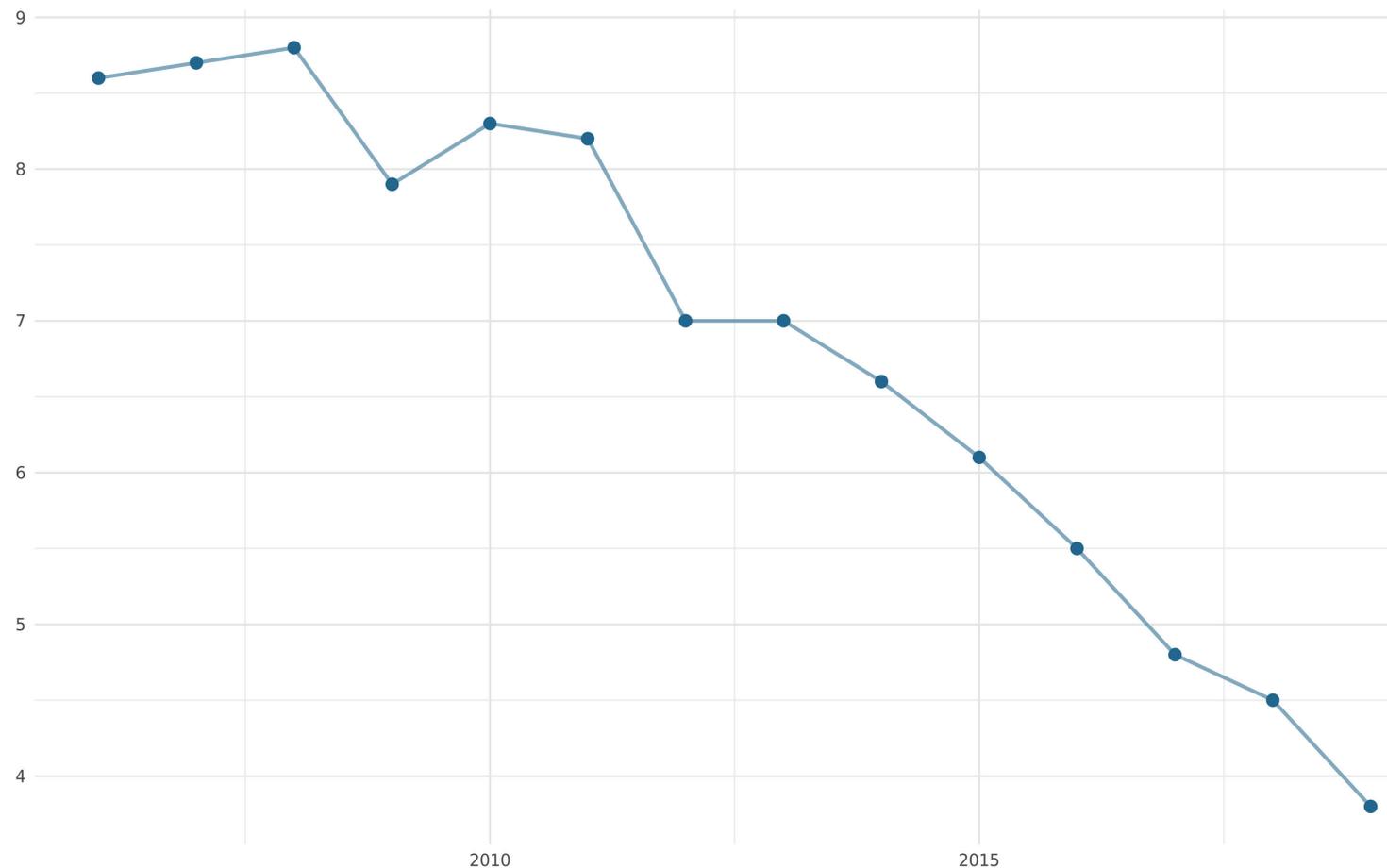
Los indicadores de resultados miden los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos por la población. Son indicadores de realización efectiva del derecho y pretenden acercarse a la evaluación de los resultados de los esfuerzos del Estado para cumplir con los compromisos asumidos.

Los DESCAs son inherentes a todas las personas en virtud de su condición humana y son, por definición, universales, inalienables, indivisibles e interdependientes. Teniendo presentes las dificultades para medir su cumplimiento, que se derivan del carácter interdependiente y multidimensional de los derechos humanos, en esta sección se presentan algunos indicadores de resultados del derecho a la educación con el objetivo de reflejar su evolución y algunas brechas concernientes a su realización efectiva. Visibilizar las brechas persigue el objetivo de identificar qué falta para cumplir el objetivo de que nadie quede atrás en la realización efectiva de los derechos. Los indicadores surgen de una base de datos consolidada a partir de fuentes nacionales e internacionales, que prioriza los registros periódicos del Sistema Estadístico Nacional.

Asistencia

La Observación General 13 del Comité DESC define que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación. En Uruguay, la educación formal es obligatoria a partir de los 4 años y hasta completar la educación media superior (ley 18437). La asistencia de niños/as y adolescentes a centros educativos es indicativa del ejercicio efectivo de este derecho por parte de la población. Si la persona ingresa al sistema educativo a los 4 años —y transita los diferentes ciclos en pleno ejercicio de sus derechos—, debería culminar los ciclos obligatorios a los 17 años. El porcentaje de personas de 4 a 17 años que no asisten a centros educativos da cuenta de una proporción de niños/as y adolescentes cuyo derecho al acceso a la educación se encuentra vulnerado. El Gráfico V muestra que este indicador ha tenido una tendencia decreciente sostenida durante el período 2006 a 2019. Así, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no asistían a centros educativos pasó de 8,6% en 2006 a 3,8% en 2019.

**Gráfico V. Porcentaje de personas de 4 a 17 años que no asisten a centros educativos.
Total país, 2006-2019**

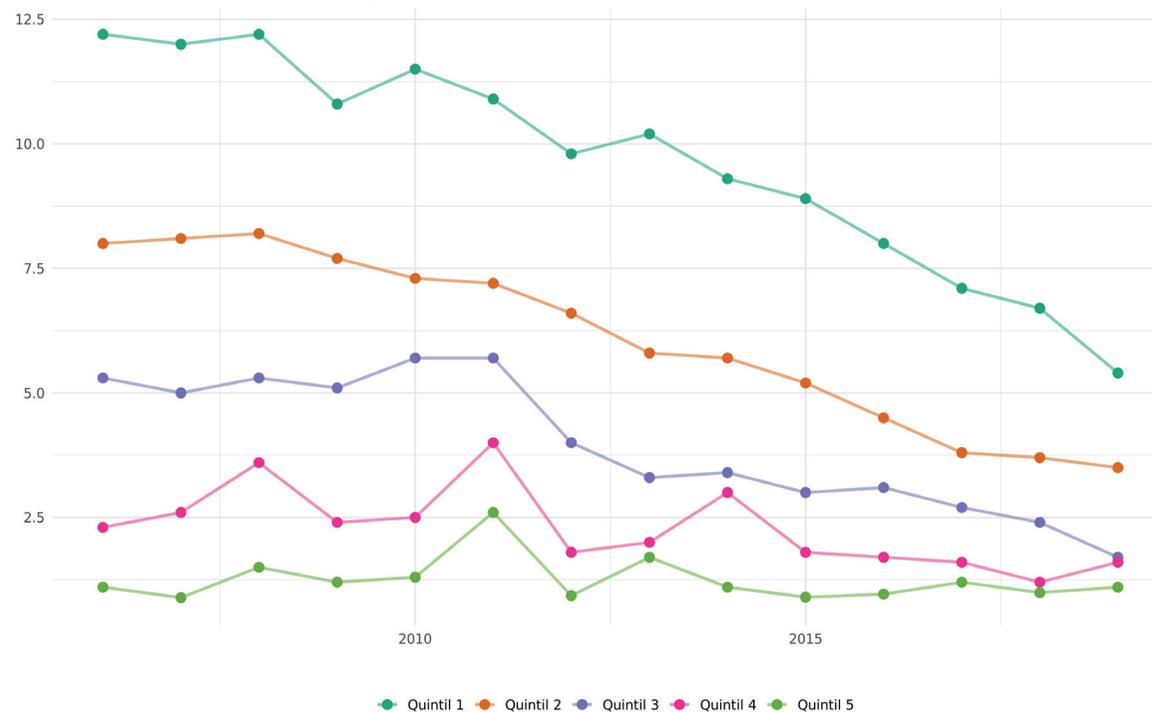


Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

Los niveles de asistencia a centros educativos presentan importantes desigualdades en función del nivel socioeconómico de los hogares en que niños/as y adolescentes residen. Así, el porcentaje de no asistentes que residen en hogares del quintil de menores

ingresos es cinco veces mayor que el registrado por las personas de mayor nivel socioeconómico (1,1% en relación con 5,4% en 2019). Esta brecha entre sectores sociales se ha reducido de modo significativo de 2006 a 2019, como puede visualizarse en el Gráfico VI.

Gráfico VI. Porcentaje de personas de 4 a 17 años que no asisten a centros educativos según quintil de ingreso Total del país, 2006-2019

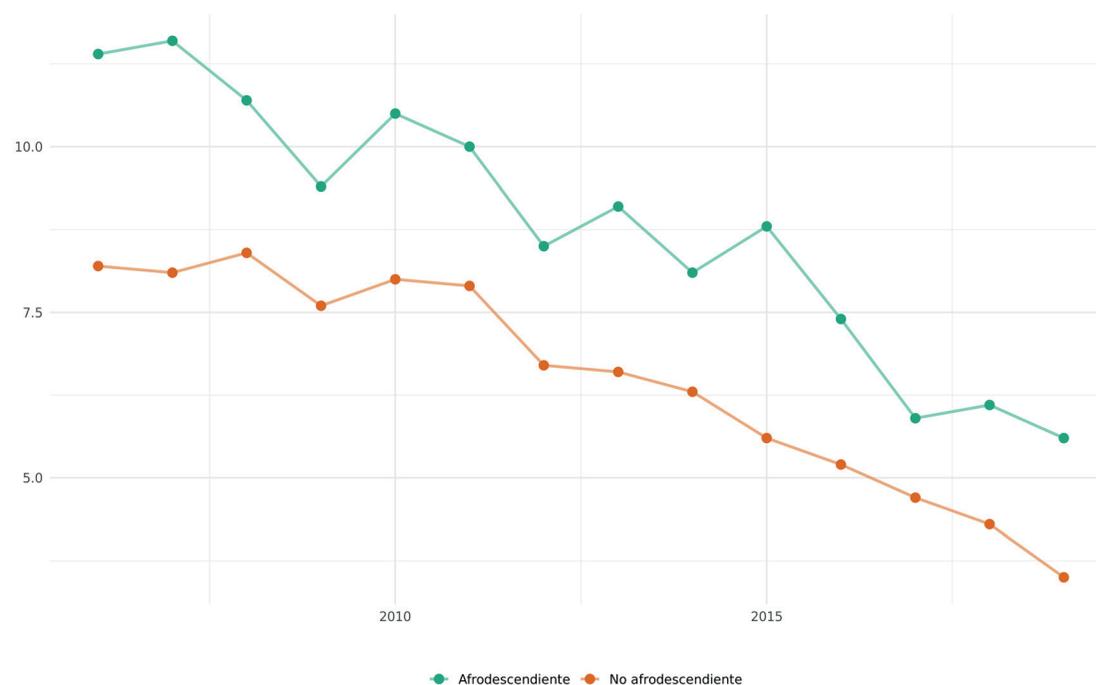


Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

Las desigualdades étnico-raciales también se manifiestan en la accesibilidad medida a partir del indicador de asistencia a centros educativos. De este modo, 5,6% de los niños, niñas y adolescentes de ascendencia étnico-racial afro tienen su derecho a la educación

vulnerado en 2019. Este porcentaje es menor al registrado entre las personas no afrodescendientes (3,5%). Esta brecha ha permanecido relativamente estable durante el período analizado.

Gráfico VII. Porcentaje de personas de 4 a 17 años que no asisten a centros educativos según ascendencia étnico-racial. Total del país, 2006-2019



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

Indicadores de educación y cambios en Encuesta Continua de Hogares - INE

Las medidas de distanciamiento físico para mitigar la propagación de la pandemia de la COVID-19 impactaron en el relevamiento de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Desde marzo de 2020 hasta junio de 2021 se interrumpió el relevamiento presencial y se aplicó de manera telefónica un cuestionario restringido con el objetivo de continuar publicando los indicadores de ingresos y mercado de trabajo. En ese período la encuesta pasó a ser de paneles rotativos elegidos al azar a partir de los casos respondentes del año anterior (INE, 2021).

En julio de 2021 el INE retomó la realización de encuestas presenciales, pero introdujo un cambio metodológico, ya que la ECH pasó a ser una encuesta de panel rotativo con periodicidad mensual compuesta por seis paneles o grupos de rotación, cada uno de los cuales es una muestra representativa de la población. Con esta nueva metodología,⁶ cada hogar seleccionado participa durante seis meses de la ECH: “En el primer mes (implantación) se releva de forma presencial el hogar utilizando un formulario similar al de la ECH 2019 y utilizando un diseño muestral similar a los años anteriores (aleatorio, estratificado, por conglomerados y en dos etapas de selección). Una vez implantado el hogar, durante los 5 meses restantes se entrevista al hogar de forma telefónica únicamente para relevar información de mercado de trabajo para todos los integrantes que integran la población en edad de trabajar (PET)” (INE, 2021: 2). Si bien en el relevamiento presencial del primer mes se aplica un formulario similar a la anterior ECH, se registran algunos cambios en preguntas relativas a educación (por ejemplo, asistencia a centros educativos y años de educación en DGETP-UTU).

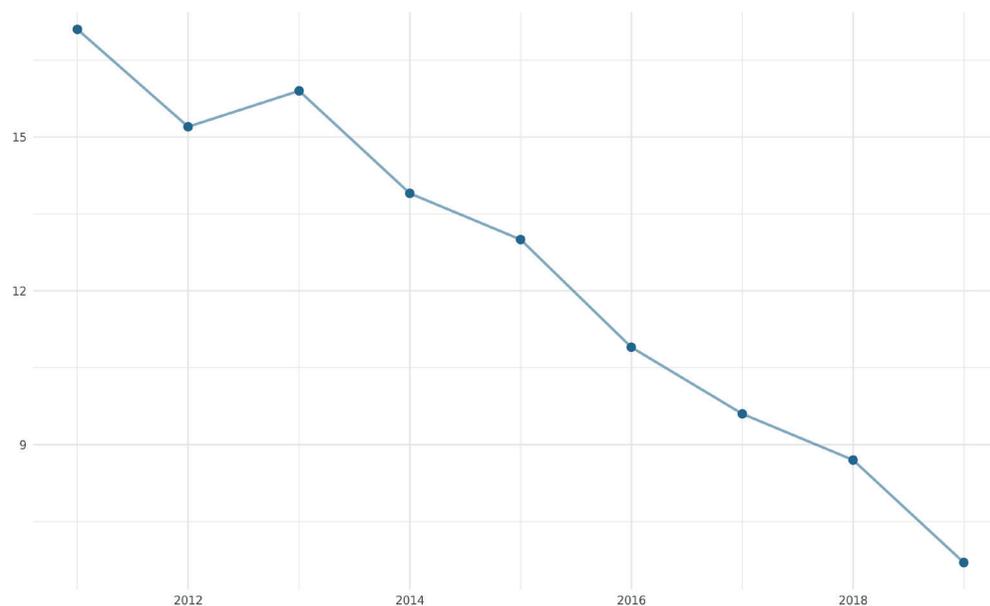
Luego de estos cambios, al menos hasta el momento de publicar este informe, ni el Observatorio de la Educación de la ANEP ni el Mirador Educativo del INEED han publicado indicadores de educación posteriores al año 2019 tomando como base la ECH-INE. Si bien en este informe se muestran datos hasta 2019 en la mayoría de los indicadores, es relevante mencionar la importancia de establecer criterios técnicos para compatibilizar y continuar las series de indicadores elaborados con la ECH-INE, ya que es un aspecto del todo relevante para el monitoreo del derecho a la educación.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2021 y 2022.

La asistencia de niños/as y adolescentes a centros educativos es indicativa del ejercicio efectivo de este derecho por parte de la población. Si una persona accede al sistema educativo en pleno ejercicio de sus derechos, a los 15 años debería finalizar la educación media básica y comenzar la educación media superior. El porcentaje de personas de 15 y 16 años que no asisten a centros educativos y no finalizaron el ciclo

correspondiente a la educación media básica expresa la proporción de adolescentes que han sido expulsados muy tempranamente del sistema educativo, o bien que el sistema educativo no ha logrado retener. El Gráfico VIII muestra que la proporción de adolescentes de 15 y 16 años que tienen este derecho vulnerado ha disminuido de forma constante desde el año 2011 a 2019.

Gráfico VIII. Porcentaje de personas de 15 y 16 años que no asisten a centros educativos y no finalizaron la educación media básica. Total del país, 2011-2019

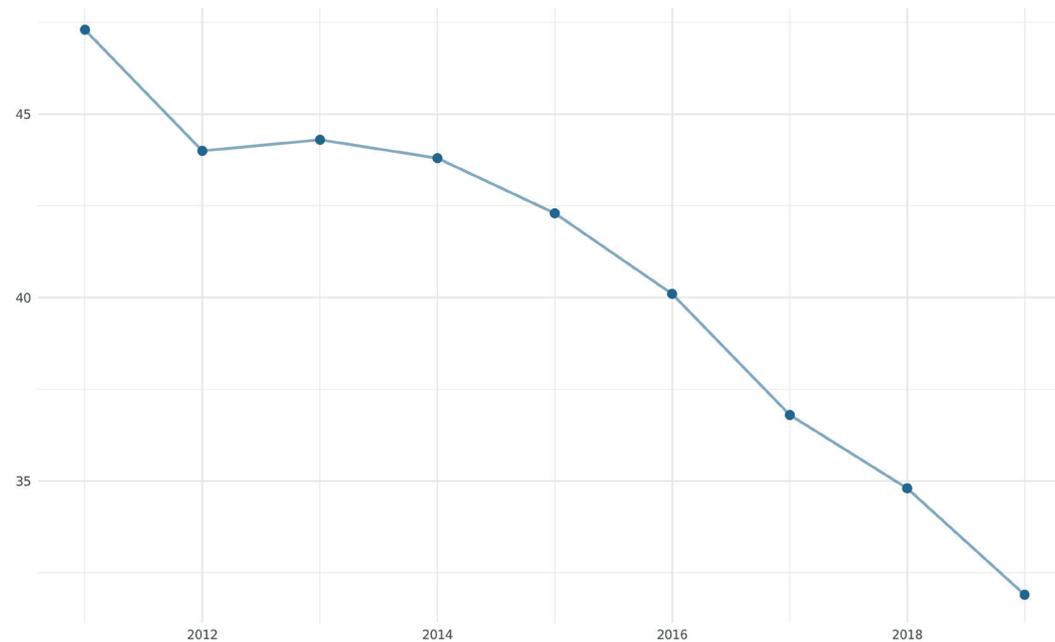


Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2011-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

Por otra parte, si una persona accede al sistema educativo siguiendo la trayectoria esperada, a los 18 años debería finalizar la educación media superior. El porcentaje de personas de 18 y 19 años que no asisten a centros educativos y no finalizaron el ciclo correspondiente a la educación media superior expresa una proporción de jóvenes que han sido expulsados

tempranamente del sistema educativo. Esta proporción ha disminuido considerablemente en el período 2011-2019. Mientras que en 2011 casi la mitad de los jóvenes de 18 y 19 presentaban sus derechos vulnerados en materia de acceso al sistema educativo, aproximadamente un cuarto de estos se encontraba en esta situación en 2019.

Gráfico IX. Porcentaje de personas de 18 y 19 años que no asisten a centros educativos y no finalizaron la educación media superior. Total del país, 2011-2019

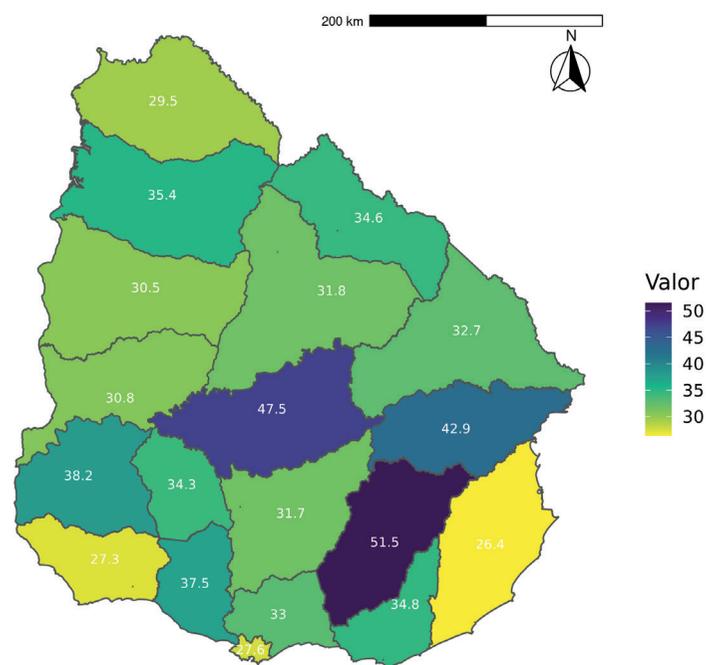


Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2011-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

Estos indicadores presentan importantes desigualdades a nivel territorial. A modo de ejemplo, al considerar el porcentaje de jóvenes de 18 y 19 años que han sido expulsados tempranamente del sistema educativo, se observa que estos porcentajes son menores en

los departamentos ubicados al sur —particularmente en Montevideo, donde alcanza al 27,6% en 2019— y litoral este del país en comparación a los departamentos centrales y viarios ubicados en la frontera noreste con Brasil.

Mapa I. Porcentaje de personas de 18 y 19 años que no asisten a centros educativos y no finalizaron educación media superior según departamento. Total del país, 2019



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2011-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

Culminación de ciclos

La Observación General 13 del Comité DESC establece que la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados. El indicador de no culminación de educación media básica y educación media superior entre las personas de 21 a 23 años mide el porcentaje de población que no completó la educación obligatoria, aun contemplando la posibilidad de culminación con rezago de algunos años. Este indicador busca aproximarse a las dificultades de adaptabilidad para garantizar la efectiva realización del derecho. La proporción de jóvenes de este tramo etario que no culminaron la educación media básica y la educación media superior se ha mantenido relativamente constante en el período. Así, el primero ha oscilado en valores entre 25 y 28% y el segundo entre 56 y 60%.

Tabla I. Porcentaje de personas de 21 a 23 años que no culminaron educación media básica y educación media superior. Total del país, 2011-2019

| Año | Educación media básica | Educación media superior |
|------|------------------------|--------------------------|
| 2011 | 27,4 | 59,7 |
| 2012 | 27,6 | 60,5 |
| 2013 | 28,3 | 59,5 |
| 2014 | 28,3 | 59,9 |
| 2015 | 28,3 | 59,6 |
| 2016 | 27,2 | 59,6 |
| 2017 | 25,9 | 57,9 |
| 2018 | 25,2 | 56,7 |
| 2019 | 25,3 | 56,1 |

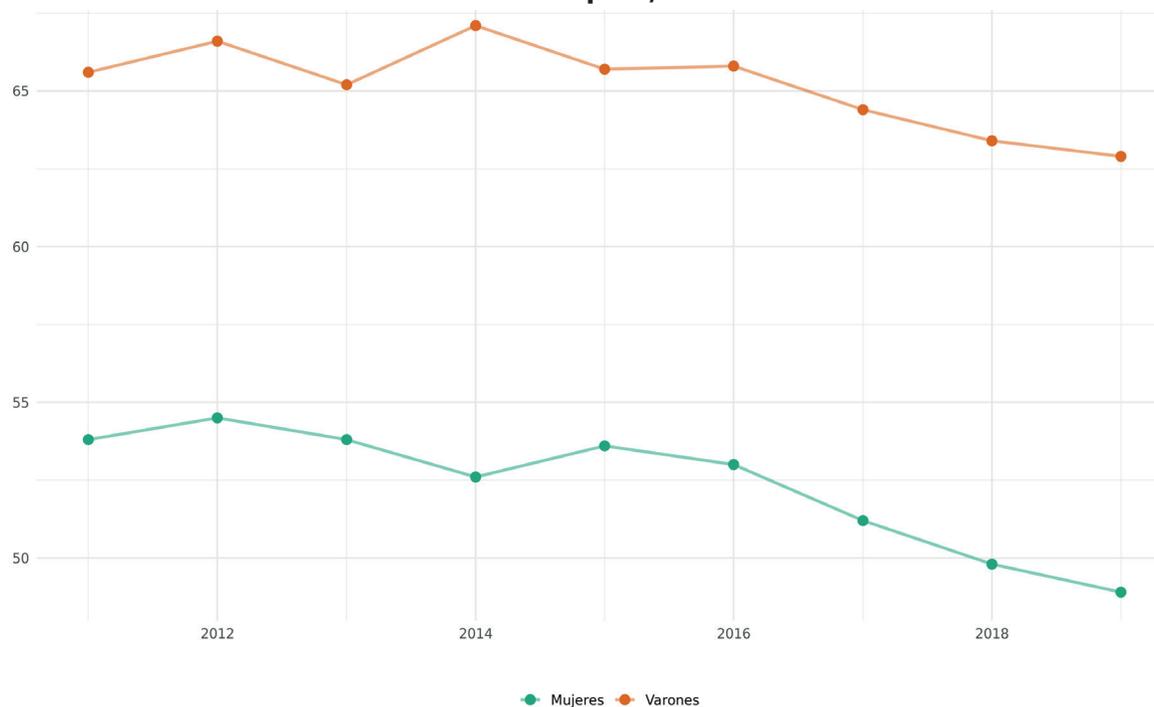
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2011-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

Los niveles de culminación de los ciclos educativos obligatorios presentan diferencias según el sexo de las personas. En este sentido, son las mujeres quienes finalizan la educación obligatoria en mayor medida que los varones (Gráfico X). Esta observación es consistente con otros indicadores de desempeños edu-

cativos según sexo, en los cuales las mujeres tienden a tener mejores resultados. Este hecho suele ser interpretado como resultado de una socialización de género diferencial y exigencias distintas para varones y mujeres en el mercado de trabajo. Es importante des-

tañar que estos resultados no se expresan en mejores condiciones laborales para las mujeres, ya que tienen más dificultades de acceso, menor remuneración y desarrollan su trabajo en peores condiciones que los varones (SIG, 2021).

Gráfico X. Porcentaje de personas de 21 a 23 años que no culminaron educación media superior según sexo. Total del país, 2011-2019



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2011-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

La brecha socioeconómica es muy significativa en la culminación de la educación media superior. Si bien en todos los quintiles ha mejorado el porcentaje de estudiantes de 21 a 23 años que culminaron la educación obligatoria, la diferencia en puntos porcentuales entre los resultados del quintil más rico y más pobre se ha mantenido prácticamente incambiada en los últimos diez años, como se puede observar en la Tabla II.

Tabla II. Porcentaje de personas de 21 a 23 años que no culminaron educación media superior, según quintil de ingresos. Total del país, 2011-2019

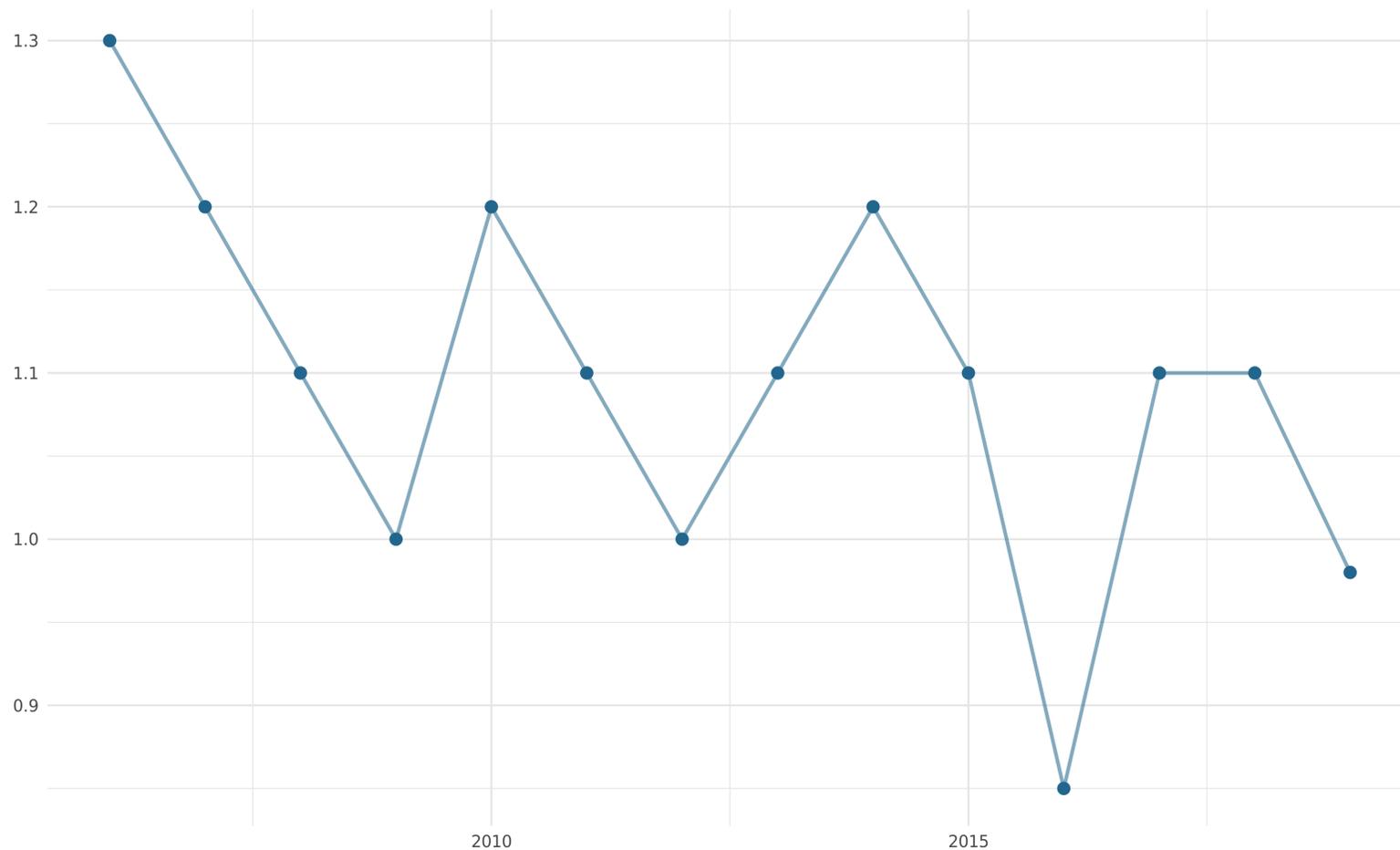
| Año | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2011 | 85,3 | 71,4 | 57,8 | 41 | 19,6 |
| 2012 | 89,2 | 68,8 | 53,2 | 40,5 | 20,7 |
| 2013 | 85,7 | 70 | 55,3 | 39,7 | 21,3 |
| 2014 | 85,4 | 66,2 | 55 | 41,5 | 18,5 |
| 2015 | 84,4 | 67,8 | 51,6 | 39,7 | 20,5 |
| 2016 | 86 | 68,4 | 50,6 | 34,7 | 17,7 |
| 2017 | 84,2 | 65,5 | 48,1 | 34,8 | 16,2 |
| 2018 | 81,9 | 61,6 | 46,4 | 33,4 | 14,8 |
| 2019 | 81,4 | 59,9 | 45,9 | 33,8 | 15,1 |

Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2011-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

Calidad

La Observación General 13 del Comité DESC establece que la educación, como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, es el principal medio que permite a las personas marginadas económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La alfabetización es una condición indispensable para que las personas puedan participar e integrarse plenamente en sus comunidades. El porcentaje de población que no está alfabetizada es, por tanto, un indicador claro de la población que presenta una vulneración del derecho a la educación. Esta proporción se ha mantenido relativamente constante de 2006 a 2019 en el país, en valores cercanos al 1% entre quienes tienen de 15 a 24 años.

Gráfico XI. Porcentaje de personas de 15 a 24 años que no sabe leer y escribir. Total del país, 2006-2019



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, UDELAR (2020). Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12. DOI: <<http://doi.org/10.47426/ECH.INE>>.

La educación también opera como medio para la realización de otros derechos humanos, para lo cual es indispensable garantizar aprendizajes de calidad. Una manera de aproximarse a la medición de los aprendizajes es a través del seguimiento de los resultados de las distintas herramientas de evaluación que se implementan en el sistema educativo (PISA, SERCE, TERCE, SEA, Aristas). La evaluación [Aristas](#), diseñada e implementada por el INEED, produce información sobre los desempeños en matemática y lectura de estudiantes de tercer y sexto grado de educación primaria, y de tercer grado de educación media. Hasta el momento se hicieron dos evaluaciones en educación primaria (2017 y 2020) y una en educación media (2018).

Los resultados de Aristas para estudiantes de tercer grado de educación primaria muestran que el porcentaje de estudiantes que se ubicaron en los dos niveles más bajos (niveles 1 y 2) alcanzó en 2020 a 39,8 % en lectura y 46,9% en matemática. En el caso de estudiantes de sexto grado de educación primaria, en 2020 un 18,3% se ubicó en los niveles 1 y 2 en lectura y un 34,3% en los niveles 1 y 2 en matemática. En la evaluación a estudiantes de tercer grado de educación media realizada en el año 2018, el resultado arrojó que el porcentaje de estudiantes que se ubicaron en los tres niveles más bajos (bajo 1 y niveles 1 y 2) alcanzó 22,5% en lectura y 63,1% en matemática. Estos resultados evidencian el importante desafío que el sistema educativo uruguayo debe enfrentar para garantizar aprendizajes de calidad.

Derecho a la educación y COVID-19

La pandemia de la COVID-19 afectó prácticamente a todas las dimensiones de la vida social y la educación no fue la excepción. Tras la confirmación de los primeros casos de la enfermedad en Uruguay, el 13 de marzo de 2020 el Poder Ejecutivo decretó emergencia sanitaria nacional y un día después se suspendieron las clases presenciales en todos los niveles educativos. Las tensiones entre la evaluación de los riesgos sanitarios de mantener los centros educativos abiertos y los riesgos socioeducativos de suspender la presencialidad fueron una constante en todo el período de afectación de la pandemia. El control exitoso de la propagación de la enfermedad durante el primer semestre del 2020 favoreció la decisión del gobierno de un rápido retorno a la presencialidad, que comenzó en abril de 2020 con las escuelas rurales y se completó en junio de 2020. Los criterios generales definidos por las autoridades educativas fueron el carácter voluntario de la asistencia y la gradualidad del retorno, que fue realizado por etapas (Alarcón, Méndez y UNICEF, 2020).

Si bien Uruguay definió rápidamente el retorno a la presencialidad, el proceso no fue lineal y evidenció algunos retrocesos en algunos departamentos del país durante 2020 (Rivera, Treinta y Tres y Montevideo) y de modo más generalizado en el primer semestre de 2021, conforme los casos confirmados y fallecimientos aumentaron. No obstante, en términos comparados, el cierre de escuelas fue de menor duración que en el promedio de América Latina y el Caribe. De acuerdo con los datos de UNESCO ([UNESCO Global dataset on the duration of school closures](#)), entre marzo de 2020 y junio de 2021, en promedio, en América Latina y el Caribe las escuelas estuvieron cerradas total o parcialmente 48,5 semanas, mientras que en Uruguay lo estuvieron 40 semanas. Tomando únicamente los cierres totales la diferencia es más grande. En América Latina y el Caribe, en promedio, las escuelas estuvieron cerradas totalmente 28,6 semanas, mientras que en Uruguay lo estuvieron 10 semanas, en el mismo período.

En el contexto extraordinario ocasionado por la pandemia de la COVID-19, la existencia del Ceibal fue un activo fundamental con el que contaba el sistema educativo. Su importancia no se reduce únicamente a lo operativo, sino que incluye el aspecto cultural, ya que la implementación de modalidades de enseñanza a través de plataformas virtuales no era algo ajeno a las prácticas del sistema educativo. Más allá de esto, el uso de las plataformas no fue homogéneo, [según datos registrados entre marzo y setiembre de 2020](#).

Las diferencias en la participación en actividades educativas en la primera fase de la pandemia evidenciaron una clara estratificación por nivel socioeconómico y esto fue registrado en las estrategias de relevamiento de información que la ANEP realizó en 2020.⁷ En el *Informe de encuesta docente: situación educativa en el contexto de la emergencia sanitaria* (ANEP, 2020), se presentan datos de estudiantes que participaron de las propuestas educativas según subsistema y quintil de vulnerabilidad social. En educación inicial y primaria, en el quintil 1 (de mayor vulnerabilidad) la participación alcanzó a 72%, mientras que en el quintil 5 (de menor vulnerabilidad) fue de 91%. En educación media secundaria, en el quintil 1 la participación fue de 28%, mientras que en el quintil fue de 61%, es decir, más del doble. En educación media técnico-profesional, la participación de estudiantes del quintil 1 fue de 44%, mientras que en el quintil 5 fue de 55%.

La estratificación socioeconómica es una característica estructural del sistema educativo uruguayo. En el período previo a la pandemia se había reducido significativamente la brecha en asistencia, aunque se había avanzado mucho menos en la reducción de brechas en desempeño (ANEP, 2022). Las consecuencias duraderas de la pandemia aún no pueden dimensionarse de manera precisa y se requieren estudios específicos al respecto. Sin embargo, el riesgo de profundizar las desigualdades preexistentes es alto de no mediar estrategias decididas a mitigar los impactos en la etapa posterior a la pandemia.

VIII. Conclusiones

Uruguay reconoce en su normativa el derecho a la educación de todas las personas a lo largo de toda la vida, con el desarrollo consiguiente de políticas públicas de educación formal y educación no formal. Integra en sus compromisos la universalización, gratuidad y obligatoriedad de la educación formal desde el nivel inicial hasta la educación media superior en todo el territorio nacional. Se están realizando importantes avances en el desarrollo de la educación terciaria y universitaria, aunque dista mucho de los niveles de los países desarrollados.

En las últimas décadas ha existido un aumento significativo del gasto público en educación, visible en el crecimiento casi ininterrumpido del gasto público per cápita y del gasto público como porcentaje del PBI. El gasto público en educación como proporción del gasto público total y como proporción del gasto público social, luego de un período de incremento pronunciado a partir de 2005, en la última década se ha estabilizado.

En cuanto a los resultados, se evidencia una mejora en la accesibilidad, principalmente en los indicadores de asistencia. Existe una tendencia clara de disminución de personas en edades típicas de educación obli-

gatoria que no asisten a centros educativos y existió una reducción importante de la brecha de asistencia por nivel socioeconómico. No obstante, el sistema educativo continúa expulsando tempranamente a muchos adolescentes que la educación media no logra retener. A nivel de culminación de ciclos la mejora ha sido más modesta y las brechas se mantienen prácticamente iguales que hace diez años. En tanto, si bien la alfabetización de la población uruguaya es casi universal, existen importantes desafíos en materia de calidad de aprendizajes, ya que una proporción considerable de estudiantes se ubica en los niveles más bajos en las evaluaciones educativas.

La pandemia de la COVID-19 alteró profundamente el funcionamiento del sistema educativo durante 2020 y 2021. En términos comparados, la suspensión de clases presenciales en Uruguay fue menor que el promedio de la región. La existencia del Ceibal fue un importante activo del sistema educativo, aunque la participación en actividades educativas fue sensiblemente menor en estudiantes de los quintiles más pobres. Así, las consecuencias duraderas del contexto generado por la COVID-19 amenazan con profundizar las desigualdades y revertir los avances de las últimas décadas en la realización del derecho a la educación.



En el marco nacional de las metas 2020-2024 se están realizando cambios importantes en la gestión, planes y programas, así como las transiciones y políticas de evaluación (que integran la llamada “transformación

educativa”. Para ello se están destinando recursos que incluyen la cooperación internacional, así como desarrollando instancias de consulta y participación.



Bibliografía

Alarcón, A.; Méndez, G. y UNICEF (2020). *Seguimiento del retorno a las clases presenciales en centros educativos en Uruguay*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay. Disponible en: <<https://www.unicef.org/uruguay/informes/seguimiento-del-retorno-las-clases-presenciales-en-centros-educativos-en-uruguay>>.

ANEP (2020). *Informe de encuesta docente: situación educativa en el contexto de la emergencia sanitaria*. Disponible en: <https://observatorio.anep.edu.uy/sites/default/files/arch/ED_Informe%20Encuesta%20Docente%20ANEP%20-%2015%20de%20julio%20v2.pdf>.

ANEP (2022). Rendición de Cuentas 2021. Tomo I. Disponible en: <<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/presupuestos-rendicion-balances/rendicion-cuentas-2022-2/TOMO%201%20Rendicion%20de%20Cuentas%202021%20v4.pdf>>.

Gros Espiell, Héctor (2003). *Evolución constitucional del Uruguay*. FCU, Montevideo, 3ª edición.

INE (2021). *Cambios en la metodología, periodicidad y difusión de los indicadores de la Encuesta Con-*

tinua de Hogares a partir de julio 2021. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=7fde358c-01fa-4cbd-b2c0-b70c55044858&groupId=10181#:~:text=A%20partir%20de%20marzo%20de,de%20mercado%20laboral%20e%20ingresos>.

INE (2022). *Metodología de la Encuesta Continua de Hogares*. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=-c9e02101-536c-41ff-8a96-52eb2bd5d80c&groupId=10181>.

Risso Ferrand, Martín (2017). *Guía para la resolución de casos de derecho constitucional y derechos humanos*. FCU, Montevideo, 1ª edición.

Sistema de Información de Género (SIG) (2021). *Estadísticas de género 2020*. MIDES, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Estad%3ADsticas%20de%20g%C3%A9nero%202020.pdf>>.

Notas

- 1 “La Asamblea General declara el acceso a un medio ambiente limpio y saludable, un derecho humano universal”, Noticias ONU. Disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2022/07/1512242>>.
- 2 Por más información, visitar: <<http://miradordesca.uy>>.
- 3 [Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial](#) (arts. 5, 7), [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (arts. 13 y 14), [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (art. 18), [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer](#) (art. 10), [Convención sobre los Derechos del Niño](#), (arts. 29 y 30), [Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias](#) (arts. 12, 30 y 43), [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) (arts. 16, 23 y 24).
- 4 [Convención Americana de Derechos “Pacto de San José”](#) (art. 26), [Protocolo de San Salvador](#) (arts. 13 y 16), [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Para”](#) (art. 8), [Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Per-](#)
[sonas](#) (art. VIII), [Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad](#) (art. 3), [Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia](#) (art. 7), [Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores](#) (art. 20).
- 5 La educación policial y militar es regulada por la ley 19188, que establece en su artículo 6 que: “Las carreras de los Sistemas de Educación Policial y Militar que otorgan títulos terciarios y universitarios de grado y postgrado, deberán ser reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura o el organismo que la ley determine en su momento”.
- 6 Una descripción detallada de los cambios metodológicos puede consultarse en INE, 2022.
- 7 En el 2020, la ANEP realizó una encuesta a docentes y otra a estudiantes para relevar información educativa en el contexto extraordinario de la pandemia. Además, también en 2020 se implementó la Evaluación SEA (con ajustes metodológicos de acuerdo con el contexto sanitario).

Lista de acrónimos

| | |
|-----------|--|
| ANEP | Administración Nacional de Educación Pública |
| CAIF | Centros de Atención a la Infancia y la Familia |
| CAPI | Centros de Atención a la Primera Infancia |
| CCEPI | Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| CODICEN | Consejo Directivo Central (ANEP) |
| DESCA | Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales |
| DGETP-UTU | Dirección General de Educación Técnico Profesional |
| DINEM | Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (MIDES) |
| ECH | Encuesta Continua de Hogares |
| FCS | Facultad de Ciencias Sociales |
| INAU | Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay |
| INDDHH | Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| INEED | Instituto Nacional de Evaluación Educativa |
| INEFOP | Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional |
| LGE | Ley General de Educación |

| | |
|--------|---|
| MEC | Ministerio de Educación y Cultura |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social |
| MSP | Ministerio de Salud Pública |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OPP | Oficina de Planeamiento y Presupuesto |
| PBI | Producto bruto interno |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| PISA | Programme for International Student Assessment |
| SEA | Sistema de Evaluación de Aprendizajes |
| SERCE | Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo |
| SNE | Sistema Nacional de Educación |
| TERCE | Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo |
| UDELAR | Universidad de la República |
| UMAD | Unidad de Métodos y Acceso a Datos |
| UTEC | Universidad Tecnológica del Uruguay |

INFORME #04

Derecho a la educación

NOVIEMBRE, 2022

