



**INFORME SOBRE EL ESTADO  
DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY  
2015-2016**

---

**SÍNTESIS Y DESAFÍOS**



**INEEd**

Instituto Nacional de  
Evaluación Educativa



**INFORME SOBRE EL ESTADO  
DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY**  
2015-2016

---

**SÍNTESIS Y DESAFÍOS**



**INEEd**

Instituto Nacional de  
Evaluación Educativa

Comisión Directiva: Alex Mazzei (presidenta), Pablo Cayota, Alejandro Maiche, Limber Elbio Santos, Marcelo Ubal y Oscar N. Ventura

Dirección Ejecutiva: Mariano Palamidessi

Coordinación del informe: Mariano Palamidessi y Carmen Haretche

La redacción de este informe estuvo a cargo de: Cecilia Alonso, Vanessa Anfitti, Mariana Castaings, Lucía Castro, Hugo de los Campos, Cecilia Emery, Fiorella Ferrando, Carmen Haretche, Cindy Mels, Darío Padula, Mariano Palamidessi, María Eugenia Panizza, Cecilia Oreiro, María Pía Pirelli, Federico Rodríguez, María Eugenia Ryan, María Noé Seijas, Sebastián Valdez y Jennifer Viñas.

Corrección de estilo: Mercedes Pérez y Federico Bentancor

Diseño y diagramación: Diego Porcelli

Foto de tapa: CEIP

Fotos: ANEP, CES, Rafaela Lahore (INEEd) y UNICEF

Infografías: Círculo Salvo

Montevideo 2017

ISBN 978-9974-8600-1-8

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU

Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay

(+598) 2604 4649 – 2604 8590

[ineed@ineed.edu.uy](mailto:ineed@ineed.edu.uy)

[www.ineed.edu.uy](http://www.ineed.edu.uy)

Cómo citar: INEEd (2017), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016. Síntesis y desafíos*, INEEd, Montevideo

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los, las, etcétera, no dificulte la lectura.

Versión completa del *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*: [informe.ineed.edu.uy](http://informe.ineed.edu.uy)

Anexos: [informe.ineed.edu.uy/anexos](http://informe.ineed.edu.uy/anexos)

Impresión: Imprenta Blueprint – Depósito Legal: 371.014

## Índice

Presentación .....	5
Acceso, avance y egreso de los estudiantes en la educación obligatoria .....	7
Logros de aprendizaje .....	13
Formación, trabajo y desarrollo profesional docente .....	19
Los recursos dirigidos a la educación .....	25
Los principales desafíos: una mirada global .....	29
La contribución del INEEd .....	37



## Presentación

Esta publicación reúne los principales hallazgos y desafíos identificados en el *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*, realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), cuyo informe completo está disponible en el sitio web del Instituto ([ineed.edu.uy](http://ineed.edu.uy)).

La Ley General de Educación, promulgada en el año 2008, definió la creación del INEEd y le encargó, entre otras tareas, la elaboración de un informe bienal sobre el estado de la educación en Uruguay. En cumplimiento de este mandato institucional, el informe se propone brindar a un público amplio de lectores un panorama claro y accesible que sistematiza evidencias y análisis respecto del funcionamiento del sistema educativo uruguayo en su tramo obligatorio, considerando sus logros recientes y los desafíos que enfrenta para los próximos años.

Además de contribuir al enriquecimiento de los debates públicos, a la reflexión de los educadores y al análisis de los expertos a través de estudios sistemáticos respaldados en evidencia, el estudio busca ser un insumo útil para la identificación de problemas y la formulación de políticas educativas.

Toda evaluación implica ir más allá de la descripción y la interpretación. Evaluar supone elaborar juicios de valor que resultan de contrastar la información o la evidencia empírica con un marco normativo de referencia. Las valoraciones evaluativas del informe se basan en las disposiciones de la Ley General de Educación n° 18.437. Al consagrar el derecho de todos los niños, adolescentes y jóvenes del país a acceder a una educación de calidad desde los 4 años hasta el fin de la educación media, esta ley sirve de referencia para evaluar el estado de la educación obligatoria en nuestro país. Una vez que se establece que es responsabilidad del Estado garantizar el pleno ejercicio de ese derecho —y obligación de las familias enviar a sus niños, adolescentes y jóvenes a los centros educativos y acompañar su proceso de escolarización— se establece un parámetro que permite



medir, interpretar y evaluar el funcionamiento del sistema educativo, sus avances, problemas y desafíos.

El otro marco de referencia ineludible para la evaluación que propone el informe está constituido por los lineamientos estratégicos, objetivos, metas e indicadores definidos por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para el sistema educativo nacional en el período 2015–2019.

El informe refiere al tramo de educación obligatoria: dos años de educación inicial, seis años de educación primaria, tres años de educación media básica y tres años de educación media superior (Ley n° 18.437, artículo 7). No se propone describir ni evaluar las tareas y los esfuerzos realizados por la ANEP en su conjunto ni por los diversos consejos desconcentrados. Tampoco busca caracterizar las diversas políticas y acciones emprendidas por estos organismos ni determinar el grado de éxito de programas o políticas educativas individualmente consideradas. Se trata, en cambio, de describir, analizar y evaluar los principales logros y los obstáculos del sistema en su conjunto, en función de los objetivos estratégicos y las metas de política pública que el país ha definido para la educación obligatoria.

El informe describe, analiza y evalúa la evolución y el estado actual de cuatro dimensiones clave del funcionamiento del sistema educativo: la trayectoria educativa de los estudiantes; sus logros de aprendizaje; la formación, el trabajo y el desarrollo profesional de los docentes; y los recursos financieros asignados. Es a partir de la descripción e interpretación de la información sistematizada en torno a estas dimensiones que el informe plantea sus juicios evaluativos.

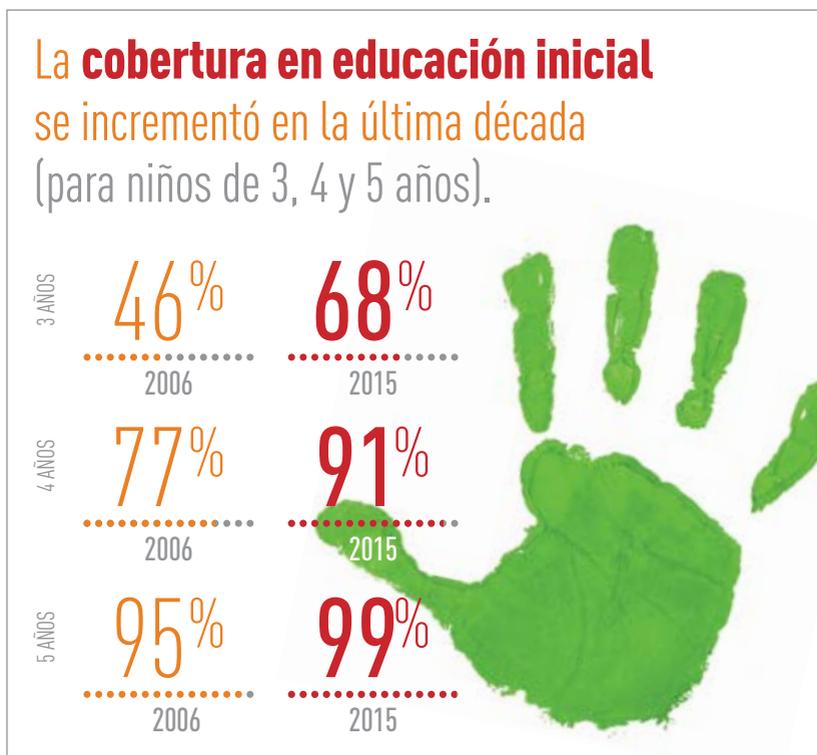




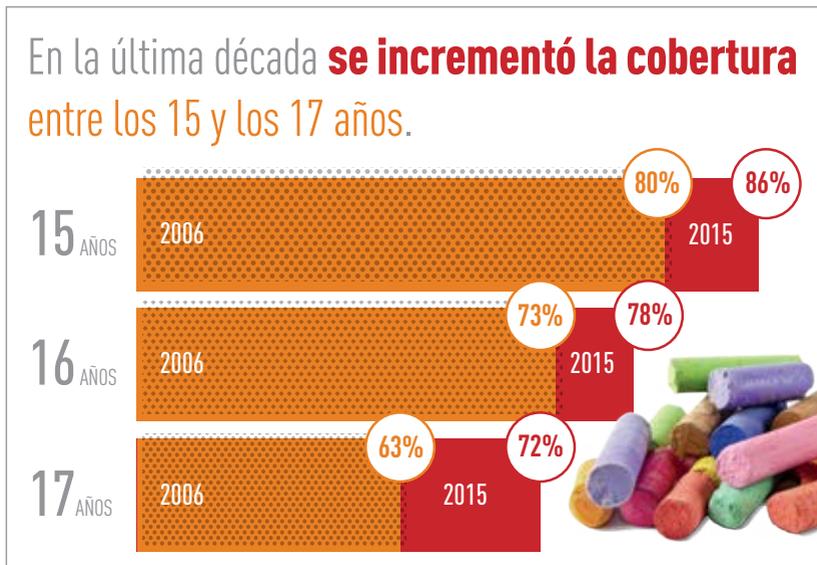
## ACCESO, AVANCE Y EGRESO DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

## Acceso, avance y egreso de los estudiantes en la educación obligatoria

• La **cobertura** de educación inicial en 5 años ya era casi universal en 2006. En los últimos años prácticamente se ha alcanzado la cobertura universal de educación inicial para los 4 años. Asimismo, en la última década ha habido un incremento sustantivo (46% a 68%) en la incorporación de niños de 3 años, edad en la que aún hay importantes diferencias en el acceso dependiendo del nivel socioeconómico del hogar y del lugar de residencia. Mientras que entre los hogares de mayores ingresos el 91% de los niños de 3 años asiste a educación inicial, la proporción desciende a 54% entre los de menores ingresos. Por otra parte, en las zonas con menos de 5.000 habitantes la asistencia es de 44%, mientras que en el resto del país alcanza al 71%.



- En la última década también aumentó la **cobertura** en los adolescentes de entre 15 y 17 años.



- Además de asistir, los niños deben hacerlo regularmente. En la educación inicial pública aproximadamente un 30% de los alumnos tiene **asistencia** insuficiente, mientras que en primaria este valor es del 10% de la matrícula. En ambos casos el problema se presenta atravesado por fuertes inequidades. En educación inicial se observa una brecha de aproximadamente 20 puntos porcentuales entre los alumnos de los centros educativos de contexto más favorable y aquellos que concurren a centros de contexto más desfavorable. En primaria la brecha es de aproximadamente 10 puntos porcentuales.

- Sea por repetición u otros eventos, el **rezago** —como es lógico esperar— se incrementa a medida que se avanza en el tránsito por el sistema. Lo mismo sucede con el abandono y la no matriculación. La contracara de este proceso es que desciende la **cobertura en edad oportuna**. La evidencia que surge de este entramado nos presenta un sistema educativo en el cual una parte importante de los estudiantes encuentra muchas dificultades para transitar sin rezago y permanecer.

• En el **tránsito** entre primaria y media se registra una caída de casi 10 puntos porcentuales en la proporción de estudiantes que asiste sin rezago entre los 11 y los 13 años: a los 13 años ya un 26% tiene rezago y un 3% abandonó el sistema. Luego, en el tránsito entre media básica y media superior, entre los 15 y los 17 años se constata un descenso de 20 puntos porcentuales en la proporción que asiste al grado esperado para su edad (54% a 34%, respectivamente). A la vez, aumenta 15 puntos porcentuales (de 12% a 27%) la proporción que no asiste al sistema educativo.

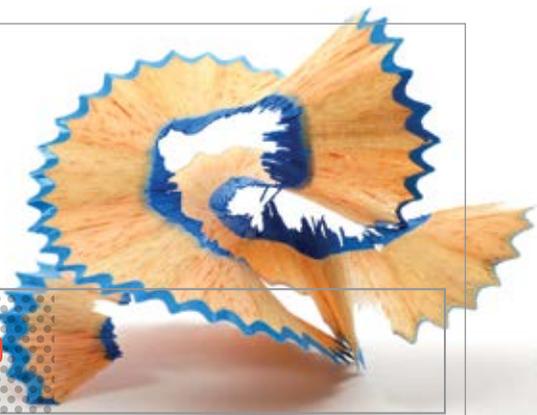


• La **tasa de egreso** de la educación media en Uruguay ha crecido muy lentamente desde la década de 1980. En 2015, el sistema educativo presentaba una baja tasa de egreso de su tramo obligatorio (31% a los



19 años y 40% a los 24 años). Países como Perú y Chile han logrado superar a Uruguay en la cantidad de años promedio de educación de su población, mientras que Costa Rica —si bien no lo superó— muestra una evolución más dinámica.

Si bien **el egreso de la educación obligatoria** en edad oportuna aumentó 7 puntos porcentuales en la última década, **continúa siendo bajo:**



**31%**



• A los 22 años el **abandono** del sistema educativo en 2015 alcanzaba a la mayoría de los jóvenes (56%), un 7% continuaba asistiendo y solo un 37% había finalizado la educación obligatoria.



• El **egreso** de la educación obligatoria se presenta atravesado por importantes inequidades. A los 22 años, mientras que entre los hogares del quintil de más bajos ingresos ha egresado un 15%, entre los de más altos ingresos lo ha hecho un 71%. En sí mismo, este último dato podría considerarse un indicador de que la problemática trasciende las fronteras socioeconómicas, ya que un 29% de los jóvenes que residen en los hogares con más recursos no ha logrado egresar a esa edad.

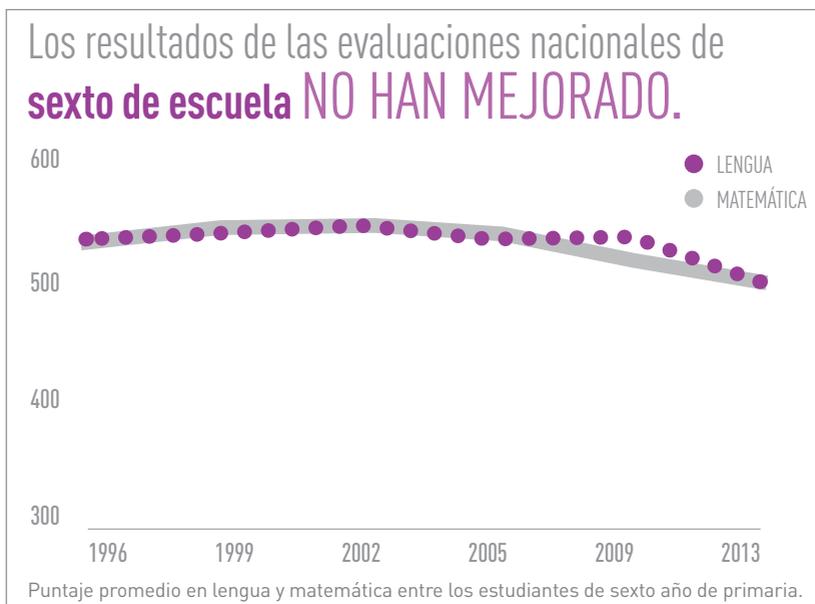




## LOS LOGROS DE APRENDIZAJE

## Logros de aprendizaje

• Pese a mantener una buena posición relativa en las **evaluaciones internacionales** entre los países de América Latina, tanto en educación primaria como en media se evidencia un serio problema en el desarrollo de competencias básicas, cuyas dimensiones fueron constatadas desde 1996 para primaria (en la evaluaciones nacionales de la ANEP) y desde 2003 para el caso de media (en las pruebas PISA). Considerando la evolución a lo largo de estas dos décadas, es posible hablar de un sistema educativo que no ha logrado modificar el bajo e inequitativo desempeño de sus estudiantes.



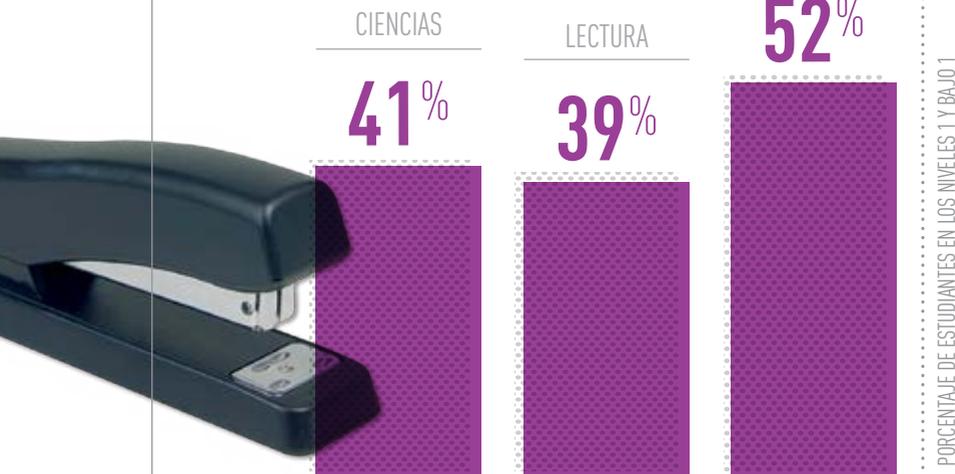
• El abordaje global del sistema educativo en su tramo obligatorio ha permitido evidenciar que el problema de los bajos rendimientos en materia de aprendizaje ya se observa en educación primaria. En 2013, el **Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)** señaló que los logros de aprendizajes de los estudiantes en Uruguay eran claramente insuficientes. La proporción que se ubicaba en los



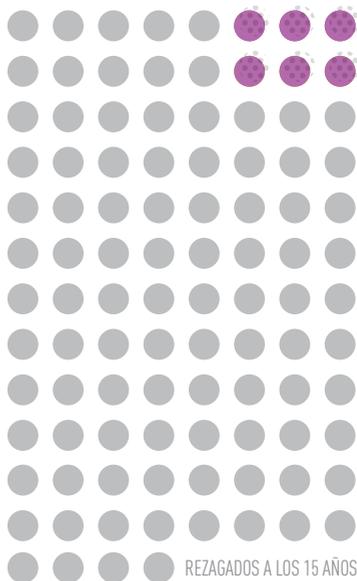
niveles más bajos de desempeño (niveles 1 y 2) era de 71% en ciencias, 62% en matemática y 56% en lectura.

- Los problemas relativos a los niveles de aprendizaje continúan en educación media, en donde aproximadamente un 40% de los estudiantes de 15 años no alcanza los logros mínimos en lectura y ciencias definidos por **PISA**, mientras que un 52% no los logra en matemática. Asimismo, es necesario recordar que estos resultados son alcanzados por los alumnos que se encuentran escolarizados, y que en nuestro país un 14% de los adolescentes de 15 años no asiste a la educación obligatoria, por lo que de incluirlos presumiblemente sus desempeños serían aún más bajos.

En 2015 una proporción importante de **estudiantes de 15 años** **NO LOGRABA LLEGAR AL UMBRAL MÍNIMO DE DESEMPEÑOS** definido por PISA.



SOLO 6 DE CADA 100  
estudiantes rezagados  
a los 15 años **logran**  
**culminar la educación**  
**media superior a los 21.**



REZAGADOS A LOS 15 AÑOS

EL **DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES**  
se ve atravesado por una clara inequidad asociada  
a su **CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA**

TERCE



PISA



RESULTADO EN LA PRUEBA DE LECTURA



- A la luz de los análisis presentados, el mecanismo de **hacer repetir** todo un ciclo lectivo a los estudiantes que —de acuerdo con el juicio evaluativo de los docentes— no han logrado suficiencia en los aprendizajes esperados aparece como una práctica educativa que tiende a reforzar la desigualdad de oportunidades. Luego de hacerlos repetir, el sistema educativo no logra que los alumnos compensen su desfasaje en relación al desempeño de otros niños, adolescentes y jóvenes que no lo han hecho. Según el estudio PISA-L 2009-2014, apenas el 6% de los estudiantes que PISA evaluó en 2009 con un año o más de rezago para su edad había logrado acreditar la educación media superior seis años más tarde, mientras que dicha acreditación fue lograda por un 69,1% de quienes no tuvieron experiencias de rezago.

- Si bien los desempeños de los estudiantes de educación primaria y media están claramente atravesados por diferencias socioeconómicas, la evidencia presentada muestra que un **clima de aula** que promueve interacciones favorables entre docentes y alumnos tiene el potencial para revertir o atenuar tanto los bajos desempeños como las inequidades.





A group of children are playing on a colorful metal playground structure with multiple horizontal bars. Some children are climbing, some are sitting on the bars, and others are on the ground. The background shows trees and a clear sky.

## FORMACIÓN, TRABAJO Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

## Formación, trabajo y desarrollo profesional docente

· Si bien los niveles de **titulación** en la educación media han crecido, en la actualidad los maestros y profesores titulados son insuficientes para cubrir las necesidades de personal de la educación primaria y media. En ambos casos inciden, de manera importante, los bajos niveles de egreso del sistema de formación docente. La problemática es más marcada en la educación media, donde —si bien se verifica un proceso de incremento del número de docentes titulados— los déficits persisten, especialmente en el CETP y en algunas disciplinas.



· Los docentes declaran haber recibido una **formación inicial** centrada en los contenidos a enseñar y en su didáctica, que no los habría preparado adecuadamente para las complejas realidades que enfrentan en las aulas. Entre los déficits en su formación señalan cuestiones como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la enseñanza en aulas con diversidad sociocultural y la integración de estudiantes con necesidades educativas especiales.



• El **salario docente** ha crecido en la última década, especialmente en el sector público. Sin embargo, las remuneraciones continúan siendo poco atractivas, en la medida en que se basan —principalmente— en contratos a tiempo parcial o por horas de clase, no reconociendo adecuadamente el tiempo de trabajo adicional a la actividad de aula que es necesario para poder desempeñar su tarea en forma profesional.



• En la educación media el **multiempleo** —que se vincula con las bajas remuneraciones y con la ausencia de un cargo asociado a centros educativos como modalidad predominante de contratación— no solo desgasta a los docentes, sino que además obstaculiza la conformación



de equipos estables y comprometidos con cada institución. La dificultad para conformar equipos estables se vincula también al sistema de elección de horas, donde incluso los docentes efectivos deben elegir en qué centros dictarán sus clases año a año.



• El CEIP ha avanzado con una política de disminución de la cantidad de **estudiantes por grupo**. Además, la tasa de alumnos por maestro es menor en escuelas de contexto desfavorable, lo que muestra el criterio progresivo de asignación de recursos.



- Los docentes entienden necesario y esperan ser acompañados en su labor en las aulas. Sin embargo, plantean la necesidad de una revisión de los sistemas de apoyo y supervisión profesional. Mayoritariamente se reconoce que el rol actual de los **inspectores** está asociado más a una función fiscalizadora que a una formadora. Asimismo, en educación media se señala la poca frecuencia de las visitas, particularmente en el CETP, lo cual podría obstaculizar el avance de los docentes en su carrera.
- Los docentes de primaria reconocen a los **directores** como competentes en su tarea, a la vez que los consideran un apoyo importante para su trabajo. Sin embargo, se demanda una adecuación de su rol, donde se prioricen los aspectos pedagógicos por sobre los administrativos. Por su parte, la evaluación respecto de la frecuencia de las tareas de acompañamiento de los directores es menor en secundaria pública y educación técnica.



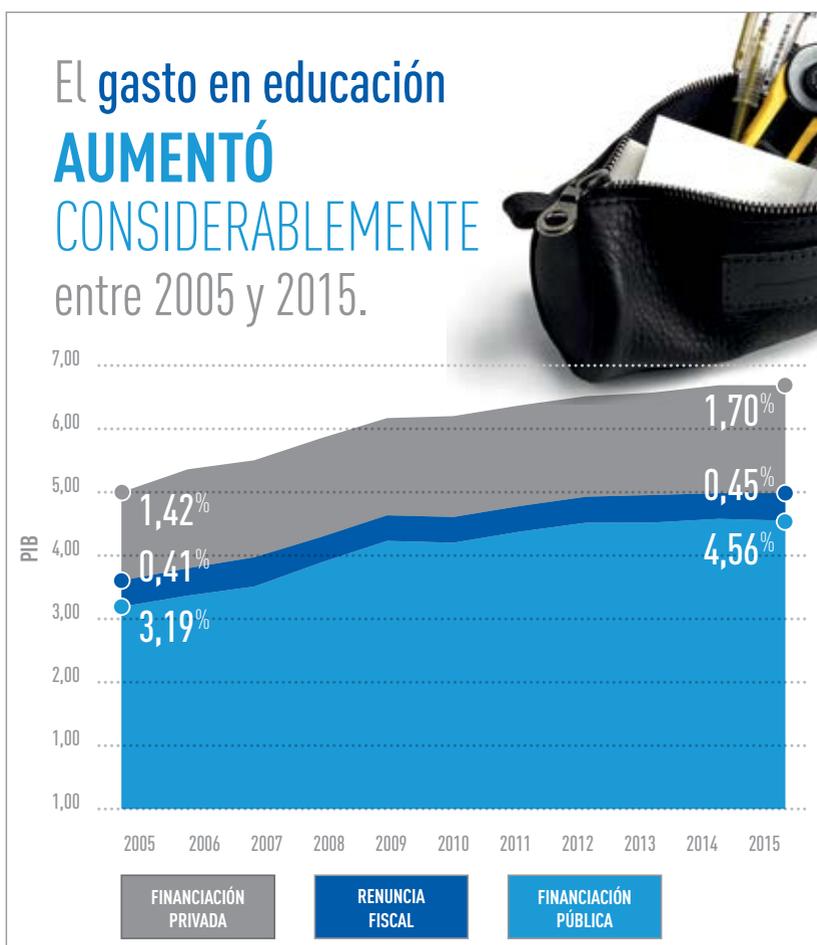


## LOS RECURSOS DIRIGIDOS A LA EDUCACIÓN



## Los recursos dirigidos a la educación

• Los **recursos** dirigidos a la educación tuvieron un incremento relevante desde mediados de la década de 2000, para entrar en una fase de estabilidad en los últimos años. El gasto total, público y privado, y el gasto público destinados a educación en términos del PIB aumentaron hasta 2012, para luego mantenerse sin mayores variaciones.



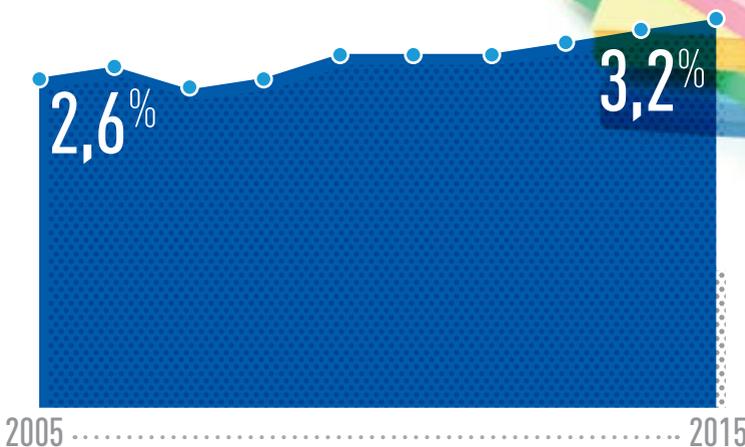
- La proporción del **gasto educativo** en relación al PIB es menor a la de muchos de los países de la región y de los seleccionados de fuera de ella. Algo similar ocurre al comparar el gasto en educación como porcentaje del gasto público total, aunque esto no se verifica al comparar el gasto en salud y seguridad social.
- Entre los actores que financian la educación el que ha crecido en mayor proporción fue el gasto del sector público. En la última década el presupuesto de la ANEP creció, y dentro de él se incrementó especialmente la parte destinada a las **remuneraciones**. Este proceso ubica a Uruguay como uno de los países de la región con mayor proporción del gasto público educativo destinada a salarios.



- El **gasto promedio por estudiante** aumentó para todos los niveles educativos. Mientras que en inicial y media esto se debió a un aumento del gasto, en primaria el incremento se relacionó principalmente con la reducción de la matrícula, vinculada al cambio en la estructura de edades de la población. Sin embargo, tomando en cuenta el PIB per cápita, el gasto promedio por estudiante en Uruguay es menor que el de otros países considerados en la comparación.



Durante los últimos **10 años se incrementó**  
el **GASTO DE LOS**  
**HOGARES EN EDUCACIÓN.**



- En la educación primaria pública la **asignación de los recursos** educativos sigue un criterio compensatorio de la desigualdad. En cambio, en la educación media no se observa un criterio de asignación de recursos que busque compensar las inequidades vinculadas a las características socioeconómicas de la población atendida.



A photograph of two young boys riding a light-colored horse in a rural, grassy landscape. The boy in the foreground is wearing a white shirt and blue pants, looking slightly to the side. The boy behind him is also in a white shirt and blue pants, looking towards the camera. The horse is wearing a green saddle pad and a blue blanket. The background shows a vast, open field under a clear sky.

## LOS PRINCIPALES DESAFÍOS: UNA MIRADA GLOBAL

## Los principales desafíos: una mirada global

La Ley General de Educación n° 18.437 consagró el derecho a una educación de calidad desde los 4 años hasta el fin de la educación media. De este modo, planteó el desafío de generar las condiciones necesarias —materiales, financieras, institucionales y pedagógicas— para sustentar un proceso educativo más extenso para todos los niños, adolescentes y jóvenes uruguayos, más allá de su origen social, su lugar de residencia o sus diferentes capacidades.

Al asumir este objetivo de política pública y consagrar este derecho se conformó también un nuevo parámetro normativo para evaluar las prestaciones del sistema educativo y reflexionar sobre los posibles caminos para alcanzar los objetivos propuestos. La ANEP, en su presupuesto quinquenal (2015-2019), contribuyó a especificar ese parámetro normativo general establecido por la ley, fijando metas que permiten verificar —durante este quinquenio— los grados de avance y cumplimiento de cada una de ellas.

El informe constata diversos avances y problemas persistentes de la educación uruguaya. A partir de mediados de la década de 2000 el país logró comenzar un proceso de reducción de la proporción de personas en situación de pobreza en el total de la población y entre quienes se encuentran en edad de asistir a la educación. En el plano educativo, existen evidencias consistentes respecto del incremento y la mejora de los recursos con los que opera el sistema educativo: el gasto promedio por estudiante, la reducción del tamaño de clase, el aumento de los salarios y el incremento de docentes titulados en secundaria. Estos indicadores señalan que se han ido afectando mayores recursos públicos destinados a esta área. Junto con ello, ha aumentado la cobertura de la educación inicial, ha disminuido la repetición en primaria y ha aumentado la tasa de egreso en educación media básica.



No obstante, no se han verificado mejoras sustantivas en materia de aprendizaje, de egreso de la educación obligatoria ni en la reducción de la desigualdad de resultados del sistema educativo. El sistema presenta dificultades persistentes para lograr que una parte muy significativa de los estudiantes permanezca y desarrolle las competencias básicas esperadas en cada etapa, transitando sin rezago y egresando a la edad prevista de la educación obligatoria. Entre 2013 y 2015 solo un 34% de los adolescentes de 17 años se encontraba cursando el grado esperado para su edad, un 39% cursaba con rezago, mientras que un 27% ya había abandonado el sistema educativo sin culminarlo.

Si bien la cobertura en educación primaria es universal, la situación se complejiza a medida que los estudiantes avanzan en sus trayectorias. Ya a los 12 años, casi uno de cada cuatro estudiantes presenta rezago en educación primaria o abandonó el sistema educativo. Esta proporción va en aumento a medida que cursan educación media. El tránsito por este tramo del sistema muestra, asimismo, un problema relevante de abandono del sistema educativo, que se multiplica por nueve en el transcurso de 4 años (3% a 27% entre los 13 y los 17 años).

La evidencia presentada da cuenta del efecto negativo que tiene para muchos estudiantes el hecho de repetir, no solo en su trayectoria, sino también en su desempeño, ya que este dispositivo pedagógico-administrativo no parece estar generando el resultado esperado. Una vez que se hace repetir a un alumno, no se logra compensar su desfase en relación a otros niños, adolescentes y jóvenes que no lo han hecho. A su vez, la repetición disminuye la probabilidad de finalizar la educación obligatoria. Cabría pensar, entonces, en la repetición como una práctica educativa que —lejos de brindar oportunidades de aprendizaje sistemáticas y eficaces— tiende a reforzar las brechas de desigualdad entre los estudiantes.

Es claro que la problemática del rezago en la educación primaria y media se vincula fuertemente con los resultados de aprendizaje. Las dificultades que encuentran los estudiantes para avanzar sin rezago están, en buena medida, relacionadas con el escaso o débil desarrollo



de competencias básicas —aquellas competencias que sostienen la posibilidad de seguir avanzando en el aprendizaje— que logran los alumnos.

La problemática asociada a los desempeños de los estudiantes no se concentra únicamente en educación media, sino que ya se observa en educación primaria. En 2013, al fin de este ciclo más de la mitad de los estudiantes no lograba superar los dos niveles de desempeño más bajos del TERCE (tanto en lectura y matemática como en ciencias). Los magros desempeños de los estudiantes de 15 años registrados en PISA 2015 indican que el problema persiste en educación media. Esta es una situación preocupante que permite llamar la atención sobre la necesidad del diseño e implementación de acciones específicas para detectar el rezago a tiempo y poder brindar apoyos oportunos y eficaces a los estudiantes. Razonablemente, ello impactaría en el aumento de las tasas de egreso de la educación obligatoria.

Las diferencias de los resultados alcanzados por estudiantes de diversos contextos socioculturales y económicos se han mantenido prácticamente inalteradas en el mediano plazo. Hasta ahora, tanto los bajos desempeños que tiene aproximadamente la mitad de los estudiantes de primaria y media, las bajas tasas de egreso de educación media superior, así como su distribución inequitativa de acuerdo al estatus socioeconómico de los alumnos, han sido aspectos que no han podido ser revertidos.

Los resultados del sistema educativo se producen en una interacción compleja entre la acción de las políticas y las acciones que se suceden en los centros y en las aulas, en intercambio con los contextos — sociales, económicos, familiares— con los que opera el sistema educativo. En este interjuego entre las determinaciones estructurales y las posibilidades de la acción, los docentes constituyen un factor clave.

En el informe se presenta evidencia relevante sobre el potencial que tiene el sistema educativo para revertir la situación de estancamiento e inequidad de resultados en que parece encontrarse. Las prácticas de



aula encierran gran parte de dicho potencial, ya que tienen la capacidad para revertir —en buena medida— la inequidad sobre los desempeños que se vincula a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Esto muestra la fortaleza del buen trabajo docente: donde las interacciones entre docentes y alumnos son favorables, se registra un aumento significativo de los desempeños, incluso tomando en cuenta las características socioeconómicas. Los datos para primaria y media muestran que este efecto se mantiene especialmente en los contextos más desfavorables: a medida que mejora el clima en aulas de contextos desfavorables, mejoran los desempeños.

Poder evidenciar que las buenas prácticas de aula tienen el potencial de mejorar los desempeños y reducir la inequidad constituye una muy buena noticia, ya que permite revertir una mirada determinista del contexto socioeconómico sobre los desempeños a través del trabajo docente.

Lejos de ubicar a los docentes como responsables de los logros todavía insuficientes del sistema educativo, la evidencia presentada indica que buena parte de los problemas radican en la debilidad de las bases que estructuran la profesión. El hecho de que una cuarta parte de los maestros de escuelas públicas, casi dos quintos de las escuelas privadas y aproximadamente un 60% de los docentes de educación media se desempeñen en más de un centro debería considerarse un indicador clave de los problemas del sistema educativo uruguayo en su conjunto: ¿en qué medida podemos esperar mejores prácticas pedagógicas y mejores resultados educativos si no se valoriza la labor docente a través de orientaciones y apoyos que permitan un desarrollo de la profesión acorde a las necesidades del país?

El potencial identificado en las prácticas de aula refuerza la necesidad de asumir el desafío de fortalecer y transformar la formación inicial y en servicio de los docentes, ya que es allí en donde se les pueden brindar las herramientas adecuadas para su trabajo en las aulas. Entre ellas, deberían considerarse los procesos que contribuyan a brindar apoyo oportuno —tanto en la dimensión cognitiva como en



la socioemocional— a los estudiantes para mejorar los desempeños, el sentido de pertenencia y disminuir lo más posible el rezago y la desigualdad.

Cualquier estrategia de política educativa para los próximos años debería considerar la ineludible centralidad de generar cambios de envergadura en la estructura del cargo y la carrera docente, en las condiciones de trabajo, en la formación y en los mecanismos de apoyo y evaluación. La profesionalización de la carrera docente que se está requiriendo supone tanto brindar un carácter universitario a su formación, como rediseñar el puesto de trabajo, ya que este no parece condecirse con las necesidades de un sistema educativo que debe formar y acompañar a todos los niños y adolescentes desde los 4 años hasta el fin de la educación media. La conformación de equipos de trabajo permanentes, así como la creación de cargos docentes asociados a centros constituyen desafíos de larga data, ya identificados por la política educativa, pero sobre los que, sin embargo, no se ha podido avanzar de manera consistente. En 2012 menos de un 10% de los docentes uruguayos de educación media tenía dedicación completa en un centro. Ello ubica a nuestro país a una distancia muy marcada tanto de países de la OCDE como de Latinoamérica.

En el informe se evidencia que, si bien en primaria la tasa de docentes titulados en las aulas no es todavía un problema, seguramente pase a serlo en breve, producto del bajo nivel de egreso de magisterio. Dicha dificultad es más pronunciada en la educación media.

Sin duda una de las mejores noticias que ha dado la política educativa en los últimos años fue el haber comenzado la tarea de definir perfiles de egreso para todo el trayecto de educación obligatoria. De acuerdo a evidencia internacional, los perfiles constituyen una herramienta que puede contribuir no solamente a la mejora de los logros, sino también a la reducción de la inequidad.

Pensar en el currículo en forma más sistémica implicará incorporar evidencias de lo que los estudiantes son y no son capaces de hacer



en diversos ciclos educativos, articular su continuidad entre niveles y revisar la calidad de la propuesta formativa. También es una oportunidad para reemplazar el denominado “asignaturismo” de educación media a través de un currículo más integrado, incrementando el atractivo y la pertinencia de la oferta formativa para los estudiantes.

Este cambio en la política curricular implicará un esfuerzo importante respecto de la formación inicial, para que los maestros y profesores comprendan y se formen para la consecución de dichos fines, así como una necesaria articulación entre niveles educativos y diversos trayectos que puedan formularse dentro de la educación formal obligatoria.

Respecto de los recursos, al vincular las conclusiones de los diversos capítulos se observa que el proceso de aumento desde mediados de la década de 2000 hasta los primeros años de la década actual permitió incrementar la cobertura de inicial, los salarios y, probablemente, mejorar las condiciones generales de operación del sistema, pero estos cambios no se reflejaron en mejoras en materia de egreso ni de aprendizaje, así como tampoco en la reducción de las brechas de desigualdad.

No es esperable que el solo aumento de recursos produzca mejores resultados. Entre los insumos y los resultados se despliega una gran cantidad de procesos que encierran grandes potencialidades para revertir tendencias negativas y promover procesos exitosos.

La preocupación de las autoridades educativas sobre los resultados, manifestada en la definición de metas realizada por la ANEP en su presupuesto quinquenal, constituye un elemento importante en un proceso de mejora. El grado de consecución de estas metas, particularmente las de egreso, se juega mucho en las acciones específicas que se lleven adelante para promover los logros de los estudiantes. Para ello, como se señaló, no solo sería pertinente definir metas de aprendizaje, sino también realizar una asignación de recursos



planificada que contribuya a reducir las brechas de desigualdad observadas tanto en acceso y egreso, como en desempeños.

La ventana de oportunidad que surge asociada a las proyecciones de población, acompañada de estrategias de planificación en la asignación del gasto, ¿será suficiente para alcanzar los objetivos y desafíos que enfrenta la política educativa? El informe no aborda el tema de forma de ofrecer una respuesta precisa. La magnitud de los retos y la persistencia de problemáticas de larga data llevarían a pensar que la propia planificación de una estrategia de mediano plazo que articule esas dimensiones será un desafío para la política.

Tomando en cuenta la magnitud de los retos, así como las dificultades del proceso de planificación e implementación que se requiere, se ve como necesario continuar aumentando los recursos destinados a la educación. No obstante, los criterios de asignación del gasto público en educación requerirán esfuerzos de planificación y mejoras importantes en pos de la consecución de las metas propuestas por la ANEP, así como avanzar sobre los desafíos identificados en el informe.

Es preciso señalar, finalmente, que la elaboración del informe se ha visto atravesada por una serie de limitaciones impuestas por la falta de información sistematizada y de criterios uniformes de relevamiento entre los diversos desconcentrados. Ello representa en sí mismo otro desafío muy relevante. Contar con información actualizada, sistemática y coherente entre subsistemas facilitaría no solo la investigación y evaluación, sino que constituiría un insumo indispensable para el diseño de políticas educativas basadas en evidencias válidas. Además, es importante llamar la atención sobre la necesidad de integrar al subsistema privado a este conjunto de información.





## LA CONTRIBUCIÓN DEL INEEd

## La contribución del INEEd

En el proceso que es preciso recorrer para enfrentar los desafíos identificados, el INEEd tiene un aporte específico que realizar: brindar información pertinente y válida, y juicios evaluativos que sirvan para la discusión pública sobre educación y para el diseño de política educativa en nuestro país.

El **Mirador Educativo** ([mirador.ineed.edu.uy](http://mirador.ineed.edu.uy)) es una herramienta que permite dar cuenta del grado de cumplimiento de las metas de la ANEP, a la vez que presenta series de diversos indicadores del funcionamiento del sistema educativo. Contribuirá no solo al monitoreo de distintas dimensiones del sistema, sino también a la toma de decisiones acerca de la definición de nuevas metas. Contar con esta fuente de información facilitará la discusión y definición de nuevas metas, de forma que resulten tanto pertinentes como plausibles.

La implementación de **Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos**, permitirá monitorear los logros del sistema educativo en distintos niveles de la escolaridad (en tercero y sexto de primaria y en tercero de media). Ofrecerá evidencia sobre lo que los estudiantes son y no son capaces de hacer al culminar cada ciclo educativo, además de información relevante sobre el trabajo docente, el clima de aula y el funcionamiento de los centros. En la medida que su diseño es coherente con la definición de los perfiles de egreso establecidos por la ANEP, permitirá monitorear las metas de aprendizaje que el propio sistema educativo establezca.

Los resultados de Aristas constituirán insumos adecuados para el diseño de la política curricular, contribuyendo a reforzar el proceso de definición de perfiles de egreso basados en evidencia válida sobre los logros de los estudiantes. Junto con ello, las descripciones que se ofrezcan sobre las habilidades socioemocionales de los estudiantes contribuirán al desafío de trabajar con la diversidad y la emocionalidad



en las aulas. El relevamiento de las oportunidades de aprendizaje en las aulas uruguayas contribuirá al estudio de las interacciones entre docentes y alumnos y su vínculo con la consecución de los aprendizajes esperados. Las oportunidades de aprendizaje se constituirán así en evidencia necesaria para el diseño de políticas orientadas a fortalecer el trabajo de los docentes, lo cual, como se vio, es uno de los mecanismos más relevantes a través de los cuales es posible revertir el proceso de estancamiento de los logros y su persistente inequidad.

La identificación de los avances en los desempeños a lo largo del tiempo entre los mismos estudiantes, y el estudio de los procesos escolares vinculados a ellos, ofrecerá una información sin precedentes en el país respecto de las políticas, programas y prácticas educativas que se asocian con procesos de mejora.

Estas contribuciones que el INEEd está comprometido a realizar están alineadas con el interés por promover la formulación e implementación de políticas públicas basadas en evidencia, lo que permitirá incrementar la eficacia de las acciones públicas y la eficiencia en el uso de los recursos que se asignan a la educación de las nuevas generaciones de uruguayos.





**INEEd**





[ineed.edu.uy](http://ineed.edu.uy)

[f /ineed.uy](https://www.facebook.com/ineed.uy)

[t /ineed\\_uy](https://twitter.com/ineed_uy)

[y /ineeduy](https://www.youtube.com/channel/UC...)