

Primera  
versión

# Libro Abierto

**Propuestas para apoyar  
el acuerdo educativo**

© EDUY21

Web: [www.eduy21.org](http://www.eduy21.org)

Mail: [info@eduy21.org](mailto:info@eduy21.org)

Avenida Uruguay 1242

CP: 11100, Montevideo, Uruguay.

Tel.: (598) 2900 30 51 - (598) 2908 15 33

**Cómo citar:** EDUY21. 2018.

Libro Abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo.

Montevideo, EDUY21.

Informe digital: [www.eduy21.org/libroabierto](http://www.eduy21.org/libroabierto)

**Presidente:** Juan Pedro Mir.

**Director Ejecutivo:** Fernando Filgueira.

**Comisión Directiva:** Selva Andreoli, Javier de Haedo, Alejandra Erramuspe, Fernando Filgueira, Bruno Gili y Renato Opertti.

**Coordinación y redacción principal del documento:** Fernando Filgueira y Renato Opertti.

**Diseño:** Lucía Venturini y Ana Agorio.

**Edición:** Libro Abierto.

**Contribuyeron a la redacción del documento:** Adriana Aristimuño, Marcela Armúa, Héctor Bouzón, Pablo Cayota, Luciano Corujo, Ariel Cuadro, Roberto De Luca, Guillermo Fossati, Bruno Gili, Enrique Martínez Larrechea, Javier Lasida, Rafael Mantero, Marcelo Martínez, Juan Pedro Mir, Jorge Ottavianelli, Pedro Ravela, Federico Rodríguez, Gonzalo Pérez Piaggio, Rudyard Pereyra, Virginia Piedra Cueva, Cecilia Roso, Robert Silva, Isabel Varela y Cecilia Zaffaroni.

*Libro Abierto* se basa en cinco documentos realizados por integrantes del Comité Académico que se mencionan a continuación.

**Documento “Dimensión Socioeducativa del sistema”.** Con aportes de Rudyard Pereyra (Coordinador), Oscar Castro, Gregorio Dassatti, Miguel Domínguez, Hernán Lahore, Luis Pedernera, Ana María Ribero, Daniela Sosa, Diego Silva y Cecilia Zaffaroni.

**Documento “Formación y carrera docente”.** Con aportes de Denise Vaillant (Coordinadora), Adriana Careaga, Claudio Del Pup, Ariel Fripp, Claudio Hornos, Enrique Martínez Larrechea, Carmen Lepre, María Ester Mancebo, Sonia María Scaffo y Patricia Viera.

**Documento “Gestión de centros educativos”.** Con aportes de Pablo Cayota y de Virginia Piedra Cueva (Coordinadores), Noralí Duhalde, Claudio Hornos, Javier Lasida, Federico Rodríguez y Carlos Varela.

**Documento “La evaluación de aprendizajes en una agenda de transformación educativa”.**

Con aportes de Pedro Ravela (Coordinador), Adriana Aristimuño, Guillermo Fossati y Roberto Oliver.

**Documento “Diseño curricular y estrategias pedagógicas”.**

Con aportes de Ricardo Vilaró y Adriana Aristimuño (Coordinadores), Ariel Cuadro, María Delia Chiappini, Ana Cristina García, Carmela Ingver.

Asimismo, nutrió la elaboración de la propuesta el documento “Caminos de cambio para la educación uruguaya”. Informe preliminar del proyecto de investigación: “Gobierno de la educación: análisis institucional y desarrollo de alternativas”, del Departamento de Educación de la Universidad Católica del Uruguay, bajo la dirección de Pablo da Silveira. Montevideo, 2017.

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje incluya a las mujeres, a la vez que el uso reiterado de “o/a/los/las” no dificulte la lectura.



# Prólogo

*Libro Abierto: Propuestas para Apoyar el Cambio Educativo* condensa el planteo de cambio educativo y educación para el cambio impulsada por EDUY21. Su objetivo fundamental es promover la discusión y la construcción colectiva desde la apertura intelectual, la confluencia de enfoques, y una toma de conciencia para emprender un cambio profundo, sistémico, dialogado y de largo plazo acerca de la educación y del sistema educativo. Es difícil que Uruguay construya una sociedad de oportunidades sin un proceso de transformación de su educación.

En el resumen ejecutivo EDUY21 presenta las principales propuestas de cambio educativo organizadas en torno a siete metas para el decenio referidas a cobertura, aprendizajes, egresos y modelos de servicio entre otros. El Resumen Ejecutivo también presenta cinco grandes temas: una educación unitaria desde los 3 a los 18 años; un nuevo modelo de gobierno de la educación; un nuevo modelo de centro educativo basado en la autonomía y el fortalecimiento de su lugar; un nuevo sistema de formación docente; y un sistema de evaluación de la educación. A su vez, el resumen ejecutivo propone seis herramientas y un escenario de nueve áreas de transformación. Se trata de un texto sintético y orientador. A quienes estén interesados en los detalles y fundamentos de la propuesta, quedan invitados a la lectura del *Libro Abierto* en su totalidad —Introducción y Partes 1 al 4— que aborda los siguientes tópicos: el para qué del cambio, la imagen y orientación del cambio, y las acciones necesarias para su concreción.

Quienes participamos en la elaboración de este documento tenemos diferencias de opinión, trabajamos en distintos ámbitos del quehacer educativo y estamos vinculados a diversos partidos políticos. Sin embargo, todos coincidimos en que la educación uruguaya debe embarcarse en un proceso de transformación que porte una dirección precisa. Nuestro sistema educativo debe volverse menos burocrático, menos centralizado, menos auto-referido, más sensible a la diversidad de necesidades y situaciones, más sometido al control de los representantes de la ciudadanía, más responsable respecto de sus propios resultados, más propenso a la innovación.

Todas las propuestas que se presentan aquí van en esa dirección. El mensaje general es que existen posibilidades adicionales de cambio que las que estamos habituados a considerar. Hay un horizonte amplio de opciones y nada obliga a encerrarnos en el estado de cosas que ha existido hasta ahora.

Una transformación relevante que necesita la educación uruguaya consiste en una revolución de las mentalidades. Una tarea central es trascender inercias y restricciones que innecesariamente nos hemos impuesto. El desafío está en volver a imaginar, innovar y arriesgar, como supimos hacerlo en el pasado en términos de país. Si seguimos trayendo a la memoria a José Pedro Varela es porque no aceptó las restricciones de su época. La mejor manera de honrar su memoria consiste en gestar transformaciones de similar envergadura con audacia y determinación, sobre una base de apertura al mundo que coopere a la tarea de repensar la educación para una sociedad de oportunidades.

EDUY21 no aspira a que quienes lean este documento coincidan con todas las medidas propuestas. Quienes elaboramos este texto tenemos un único acuerdo: consideramos que las propuestas que aquí se hacen públicas son caminos viables para avanzar en la dirección que permita recrear los fundamentos de sustentabilidad de la educación uruguaya. Caminos nuevos y en algunos casos removedores que, sin desconocer logros del pasado y del presente, permitan aproximarnos a los objetivos que hoy no estamos en condiciones de alcanzar para contribuir a sentar las bases de un país de desarrollo integral y sostenible en un mundo en transformación acelerada.

Confiamos en que otras instituciones y actores tengan propuestas igualmente transformadoras y que entre todos podamos combinar esfuerzos en procura de mejorar la calidad del debate, agilizar el diseño de nuevas políticas públicas y acortar los plazos de ejecución de un conjunto de decisiones que lucen como impostergables.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>1. El para qué del cambio</b>	<b>10</b>
<b>1.1. El propósito del cambio</b>	10
<b>1.2. Parados en el mundo: respuestas a cambios de escala planetaria</b>	<b>12</b>
1.2.1. Agenda Educativa 2030 como un marco de referencia	12
1.2.2. La tecnología: su interacción con la identidad humana	13
1.2.3. El trabajo: cambiante y escaso	15
1.2.4. La educación: integrar ideas y conceptos educativos antes separados	16
<b>2. Mapa de avances y desafíos</b>	<b>18</b>
<b>2.1. Un diagnóstico de indicadores clásicos</b>	19
2.1.1. Cobertura educativa	19
2.1.2. Trayectorias y egreso	24
2.1.3. Aprendizajes	32
<b>2.2. Hipótesis sobre la situación y las tendencias en curso</b>	34
2.2.1. Currículum, evaluación y modelos pedagógicos y de servicio	38
2.2.2. Asignación de recursos humanos, gestión de centros, gestión del tiempo	37
<b>3. Bases y ejes del cambio</b>	<b>49</b>
<b>3.1. La visión de la educación y del sistema educativo</b>	49
<b>3.2. Imaginario del cambio: formar y aprender sin umbrales</b>	52
<b>3.3. Eje orientador del cambio: enfoques por competencias</b>	56
3.3.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de enfoques por competencias?	56
3.3.2. Cuatro bloques de competencias para la educación de 3 a 18	58
3.3.3. Necesidad y función de un marco curricular como instrumento del cambio	61

<b>3.4. El cambio en el cotidiano y en las prácticas de estudiantes, equipos directivos, docentes y familias</b>	<b>61</b>
3.4.1. Políticas sociales de inclusión	61
3.4.2. Un cambio localizado	62
3.4.3. Haciendo el camino	64
3.4.4. Un camino acompañado	65
<b>4. Metas, herramientas y áreas clave para concretar el cambio</b>	<b>67</b>
<b>4.1. Metas para un decenio de transformaciones</b>	67
<b>4.2. Seis herramientas</b>	68
<b>4.3. Áreas estratégicas de la transformación educativa</b>	69
4.3.1. Marco de organización del sistema educativo	69
4.3.2. Primera infancia: fortalecer avances	75
4.3.3. Educación de 3 a 18 años	77
<b>4.4. Un sistema universitario de formación docente</b>	89
4.4.1. Descentralizar y diversificar la formación inicial a escala nacional	89
4.4.2. Formación inicial de docentes de Educación Básica y Media Superior	91
4.4.3. Formación en servicio y de post-grado	93
<b>4.5. Un sistema de evaluación de la educación</b>	94
4.5.1. Desde dónde conceptualizamos la evaluación	94
4.5.2. Sobre las prácticas de evaluación como soporte y evidencia de los aprendizajes	96
4.5.3. Modificar el régimen y normas de aprobación de cursos y ciclos educativos	97
4.5.4. Desarrollar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de los estudiantes con exámenes nacionales al final de 6°, 9° y 12° grados	98
4.5.6. De la Evaluación de Centro	101
<b>Bibliografía</b>	<b>104</b>





# Introducción

*Libro Abierto* contiene cuatro partes y un resumen ejecutivo.

**Resumen Ejecutivo.** En un texto adjunto a este documento, EDUY21 esboza los aspectos centrales de la educación y del sistema educativo así como las principales propuestas de cambio.

**1. El para qué del cambio.** La primera parte está orientada a dar evidencias sobre la necesidad del cambio a la luz de las transformaciones globales en los modos de ser, hacer y aprender. Procura fundamentar los ejes centrales del “para qué” y el “qué” del cambio, en el marco de una perspectiva de transformaciones sistémicas y transversales al sistema educativo.

**2. Mapa de avances y desafíos.** La segunda parte procura describir y entender logros, problemas y desafíos a través de dos vías: la triangulación de fuentes información y datos bajo una perspectiva comparada —regional e internacional—; y la identificación de un núcleo de temas críticos que permitan construir una agenda de cambio.

**3. Bases y ejes del cambio.** En la tercera parte EDUY21 presenta las orientaciones, los ejes y los enfoques del cambio educativo. Subraya la necesidad de hacer propio un cambio de paradigma en la forma de concebir, organizar, gestionar y evaluar la educación, con foco en democratizar oportunidades de aprendizajes relevantes.

**4. Metas e instrumentos para impulsar el cambio.** La cuarta parte pone a discusión un conjunto integrado de iniciativas: los contenidos de una educación desde los 3 hasta los 18 años; y los soportes para su concreción, que incluye gobernanza del sistema educativo y aspectos centrales de la gestión institucional, curricular, pedagógica y docente, con énfasis en los centros educativos.

# 1.

---

## El para qué del cambio

### 1.1. El propósito del cambio

Es posible y necesario construir un sistema educativo nacional integrador y de excelencia que contribuya a forjar un país de personas con confianza en sí mismas, en los otros, en las instituciones y en una vida de futuro; una ciudadanía participativa; una matriz social igualitaria que brinde oportunidades de progreso a todas y todos; y una economía productiva e innovadora que eleve el bienestar agregado de sus ciudadanos.

EDUY21 entiende que la educación es una herramienta fundamental (por cierto, no la única) para hacer frente a procesos de exclusión social, pérdida de sentido y desafiliación institucional. La educación, además, tiene el mandato ético y legal de facilitar oportunidades de aprendizaje para cada uno de los estudiantes, cualesquiera sean sus contextos y condiciones. Las fracturas sociales presentes en nuestro país, la región y el mundo no se solucionan con mayor riqueza material. Tampoco con asistencialismo. Mucho menos con mayor exclusión o con una apuesta a la represión. Una sociedad educada en la convivencia democrática, la igualdad de oportunidades, el combate a la injusticia, la libertad de conciencia y opción, el aprendizaje continuo, y la tolerancia al diferente es una sociedad genuinamente integrada en la diversidad, y por ello mismo un cuerpo ciudadano fuerte en términos de convicciones, rutas y logros. Si tan solo el país cumpliera con la obligación jurídica (Constitución de 1967) de matricular al 100% de cada generación en la educación media, ello contribuiría a inducir un cambio sustantivo en el diseño y contenidos de la enseñanza. En parte lo segundo es razón de nuestro fracaso en lo primero. El diseño y los contenidos de la educación media no han logrado acompañar el cambio en la conformación más amplia y diversa del cuerpo estudiantil. Al no hacerlo, ha obturado una profunda democratización de dicho ciclo educativo. En el cambio que EDUY21 impulsa, el panorama de la población que se educa sería muy distinto. En ese escenario, ya no pueblan los salones unos pocos jóvenes de clase media y alta que prolongan luego sus estudios formales por la vía de carreras universitarias en procura de un título terciario. Al contrario, en nuestro sistema estarían todos los púberes, adolescentes y jóvenes en edad de estudiar: los que van a seguir estudiando y los que no; los que seguirán diferentes opciones terciarias y los que optarán por una inserción ocupacional; los que tendrán que seguir estudiando y trabajando y el resto; los que en el trabajo les exigirán que se capaciten y aquellos a quienes no se les demandará; los que tienen una familia de respaldo y quienes no cuenten con esa fuente de protección; y también los que ni estudiaban ni trabajaban y quieren cambiar su situación a futuro. Para que la educación media sea el espacio natural de todos y todas las personas en edad de estudio debemos reconocer este cambio como deseable y gestar un sistema que incorpore y forme a todos.

Podemos construir un sistema educativo donde los estudiantes estén motivados y quieran asistir, participar y aprender, y donde los docentes estén sistémicamente motivados para enseñar y para construir comunidades educativas innovadoras e inclusivas. Todos nuestros niños, adolescentes y jóvenes pueden aprender; todos ellos merecen y pueden progresar en forma continua y fluida a lo largo del trayecto de la educación obligatoria. Deben poder adquirir conocimientos y competencias que les permitan ser aprendices en la vida, ciudadanos activos en su comunidad cívica, trabajadores productivos en sus empleos y emprendimientos, así como miembros creadores y solidarios de sus comunidades.

Los centros educativos pueden y deben ser espacios de encuentro, de aprendizajes sostenidos, de reciprocidades afectivas, de convivencia sana, donde las comunidades de madres, padres y vecinos vean en aquellos, referentes ciudadanos y republicanos en los que pueden participar y de los que quieren formar parte. En otras palabras, los centros educativos se pueden transformar en un hogar que convoque e integre a todos: educadores, padres, niños, adolescentes y jóvenes.

Desde nuevos roles educativos, en que docentes y estudiantes se conviertan efectivamente en aprendices durante toda la vida, en creadores de conocimiento, en sujetos capaces de emprender proyectos colectivos, en actores con posibilidades de gestar y gestionar sus propios proyectos de vida, es que será posible procesar la transformación educativa. Vale siempre recordar que docentes y estudiantes son protagonistas fundamentales en todo cambio educativo.

Es viable construir una profesión y una carrera docente de calidad y reconocimiento que sea, a la vez, espacio donde se comparta una misma herencia social y cultural entre diferentes generaciones, y canal de innovación y transformación de la realidad. La figura del educador debe ser carta de presentación y orgullo de los uruguayos como corresponde a una sociedad forjada por la educación, con capacidad de convocatoria, al margen de consideraciones acerca de credos, afiliaciones y posicionamientos. Valorar la relevancia y complejidad de la labor docente y promover su desarrollo profesional, demanda contar con las mejores condiciones de trabajo y con un amplio menú de opciones formativas a lo largo de toda la trayectoria del educador.

Por otra parte, debemos tomar nota y actuar frente a un mundo que cambia a escalas que sorprenden a diario. En particular, entendemos la cuarta revolución industrial, la robotización y la inteligencia artificial como ventana de oportunidades y plataforma potencialmente emancipadora del ser humano que, de ser bien aprovechadas, podrían impulsar la creación e innovación para el logro de mayor igualdad y solidaridad en el país y en el planeta. Somos conscientes que si el país no se prepara adecuadamente para abordar los desafíos que esta nueva revolución plantea, corremos el riesgo de profundizar las desigualdades y las fracturas, y orillamos el peligro que sólo una minoría logre estar en condiciones de asumirlos.

Enseñar, aprender y comprender es la aventura humana por antonomasia, momento en el cual el pasado se hace presente y se proyecta al futuro. Es ese un tiempo sostenido durante muchos años de encuentro y potenciación intelectual que compartido, eslabonado a la producción de sentido y apoyado en los valores de República, libertad e igualdad, forja nuestra esperanza en una educación para el progreso: la siempre inconclusa gesta del espíritu humano.

## 1.2. Parados en el mundo: respuestas a cambios de escala planetaria

### 1.2.1. Agenda Educativa 2030 como un marco de referencia<sup>1</sup>

El mundo y en particular nuestro país, dispone de un nuevo marco de pensamiento y acción a escala internacional que es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible compuesta por 17 objetivos (Naciones Unidas, 2015). Dicha agenda sienta bases, estrategias, contenidos y compromisos para avanzar en la línea de un desarrollo sustentable y un estilo de vida igualmente sostenible. En particular, el objetivo de desarrollo sostenible número 4 dice: “[Es preciso] garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (UNESCO et al., 2015a). Constituye una ventana de oportunidades para repensar la educación en sus finalidades,

objetivos, estrategias, instrumentos e implicancias, y para reconfigurar el marco de organización y funcionamiento del sistema educativo.

La propuesta de cambio educativo impulsado por EDUY21 hace suyas las ideas y los atributos fundamentales de la Agenda Educativa 2030 aprobada por los Estados miembros de UNESCO, a la luz de reposicionar la educación en el mapa del país y del mundo, así como de concebir una renovada forma de organizarla y gestionarla.

Las ideas-fuerza de aprendizaje para todos y todas (World Bank Group, 2018), y de educación para el desarrollo sostenible (Tikly, 2017) que singularizan la Agenda Educativa 2030, están en el centro de nuestras preocupaciones como sostén de un proceso de cambio. En tal sentido, suscribimos cuatro principios de acción que guían esta nueva agenda mundial:

1) En primer lugar, la aspiración de contribuir a transformar las vidas de las personas y de las comunidades, por la vía de jerarquizar la educación como agente de cambio en diversos órdenes de la vida social.

2) En segundo lugar, una visión holística y multidimensional del desarrollo que reconoce en la educación una base fundamental y una puerta de entrada privilegiada para edificar una sociedad que articule sostenibilidad, inclusión, justicia social, equidad y cohesión.

3) En tercer lugar, una concepción ético-humanística que identifica y jerarquiza valores, referencias, actitudes y comportamientos que hacen a la dignidad, el respeto y la convivencia de y entre las personas, los ciudadanos, las comunidades y los pueblos.

4) En cuarto lugar, la identidad progresista de la educación nacional, transversal a la sociedad, que debe ser fortalecida. EDUY21 apuesta al poder de convocatoria, convicción y acción colectiva de la educación para contribuir a mejorar el bienestar y las oportunidades de vida.

1. El punto 1.2. se basa principalmente en el documento “15 Claves de Análisis para Apuntalar la Agenda Educativa 2030” elaborado por Renato Opertti (2017, véase apartado de referencias bibliográficas).

Estas inquietudes ambientan un replanteo integral de la educación y del sistema educativo con vistas a apuntalar el desarrollo en su sentido más amplio y profundo. No se logran respuestas potentes y sostenibles por el camino de acumular iniciativas e intervenciones aisladas que no dialogan ni establecen sinergias con otros elementos, y que carecen de una visión sistémica de la educación.

Tampoco se logran ese tipo de respuestas si no se reconoce el conjunto de desafíos derivados de contextos específicos como insumo fundamental para anclar las propuestas (Opertti, 2011). Más bien, el camino que transitan algunos países del mundo es el de entender mejor y gestionar de forma unitaria los componentes y las piezas del sistema educativo. En esos países el referido camino está sustentado en una visión compartida, que es debidamente apropiada por las instituciones e interiorizada por los actores involucrados en la educación sobre qué significa e implica el derecho a la educación y a los aprendizajes desde el nacimiento en adelante (UNESCO, 2015b).

Dos órdenes de inquietudes de escala mundial y aplicable al contexto nacional son campo fértil para una retroalimentación entre sociedad, política y educación. Por un lado, la discusión en torno a qué tipo de educación, sistema educativo, institución educativa, currículo, pedagogía y docente se requiere para qué sociedad, comunidad, ciudadanía y persona. Por el otro lado, la necesidad de fortalecer la relación entre el “para qué” y el “qué” de la educación con el “cómo”, “dónde” y “cuándo” educar y aprender.

## 1.2.2. La tecnología: su interacción con la identidad humana

La propuesta de EDUY21 toma nota y responde a los contextos de cambio a escala planetaria, acelerados por los primeros impactos de la cuarta revolución industrial.

A grandes rasgos, esta revolución se caracteriza por:

- (i) La presencia universal de Internet sobre la forma móvil, a través de dispositivos cada vez más pequeños, potentes y baratos.
- (ii) El advenimiento de sistemas ciber-físicos, resultado de la fusión de tecnologías y de su interacción simultánea en el mundo físico —los vehículos autónomos y la impresora 3D—; en el mundo digital —internet de las cosas y blockchain—; y en el mundo biológico— la activación y modificación de genes—.
- (iii) El desarrollo de nuevas capacidades para las personas y las máquinas sustentado en la expansión de la inteligencia artificial (Schwab, 2016; Davis, 2016; Schwab, 2017).

Los cambios impulsados por la cuarta revolución industrial se dan a múltiples niveles: en las relaciones entre los humanos y la naturaleza, entre los seres humanos, entre los seres humanos y las nuevas tecnologías, entre las personas y los objetos producidos, y entre nuestras identidades en los mundos físicos y virtuales, así como entre las culturas, etnias, afiliaciones y religiones, entre países, regiones y sub-regiones, entre ideologías y múltiples imaginarios sociales.

La tecnología, además de facilitar el acceso a productos y servicios que incrementan la eficiencia y los placeres en el cotidiano, (Schwab, 2016) tiene una creciente influencia en moldear la forma de percibir el mundo, cambiar comportamientos y resignificar al ser humano (Davis, 2016). La tecnología facilita la convergencia de las necesidades de ofertantes y demandantes a través de servicios y productos

crecientemente personalizados, hechos a a medida. Pero más importante aún, la fusión de tecnologías tiene y tendrá cada vez más un impacto integral en nuestras vidas en aspectos tales como su mejoramiento y prolongación, así como en la redefinición de los ciclos de vida y de muerte, de la formación y el trabajo (Davis, 2016; Schwab, 2016; Schwab, 2017; Ross, 2017).

Se trata de un conjunto simultáneo de cambios que acelera el tiempo histórico y que coloca a individuos y colectividades en un nuevo estado de cosas donde la flexibilidad importa así como también importa la capacidad de creatividad para responder efectivamente al cambio. Además, parece estar en debate la orientación de dicho cambio, con su velocidad exponencial, su amplio alcance y su calado a profundidad, todo lo cual afecta la sociedad, el ciudadano, el individuo, la economía y al conjunto de países (Schwab, 2016; Schwab, 2017).

Pero es importante entender que la educación no puede ser solamente herramienta para adaptarse y acompañar (o hasta protagonizar) el cambio tecnológico. Al menos otras dos funciones deben destacarse. En un mundo donde todo lo que es sólido parece diluirse en el aire, la educación es también ancla y conexión con el pasado, formidable instrumento para compartir y reflexionar sobre la herencia común de la humanidad, puente que une lo que fuimos con lo que seremos desde estructuras normativas que dan sentido y continuidad a nuestra existencia. La diferencia entre una sociedad que sólo valora el incremento de las capacidades productivas y aquellas que conciben el progreso como una compleja orientación ética y estética se forja en parte desde los sistemas educativos.

La segunda función es la más difícil que debe cumplir el sistema educativo pero también tal vez la más necesaria. Mucho se habla hoy de la educación como instrumento para aprender a aprender, pero se tiende a subsumir dicha noción en la idea de que la educación contribuye a que las personas aprendan a resolver problemas. Sin embargo lo que caracteriza al aprendizaje continuo no es sólo —ni primordialmente— esta capacidad para resolver problemas. No es nuestra capacidad de dar respuestas lo que nos define como sujetos sino nuestra persistente búsqueda de preguntas. Educar es dar herramientas para cuestionar y preguntarse, no sólo para ordenar complejidades y resolverlas.

### 1.2.3. El trabajo: cambiante y escaso

El mundo del hoy y el del futuro tendrá que lidiar con el hecho que el trabajo va a ser crecientemente escaso y significativamente diferente a como es predominantemente hoy. Varios estudios predicen que cerca de la mitad de todos los trabajos y cerca del 70% de aquellos de baja calificación podrían ser susceptibles de ser informatizados en las próximas dos décadas (Kilpi, 2016). En Estados Unidos más de siete millones de hombres entre los 25 y 54 años no solo no tienen trabajo sino que tampoco lo buscan. Eberstadt (2016) afirma que un estilo de vida al margen del trabajo puede dejar de ser una opción ilusoria en el futuro. Esto enfatiza todavía más que la relación entre educación y trabajo es mucho menos lineal y directa de lo que se pudo haber pensado cuando la educación se estructuraba en torno a conocimientos disciplinares y el conjunto de las ocupaciones y tareas conexas cambiaban menos que hoy día. Por otro lado, el conjunto de cambios también va a demandar revisar los objetivos, los contenidos y el alcance de los sistemas de protección social en el marco de una necesaria refundación de los roles y las funciones del Estado de Bienestar.

Cada vez más los trabajadores van a tener que estar mejor preparados para desempeñar tareas no rutinarias, manejar la incertidumbre, desaprender viejas rutinas, aprender nuevas y desarrollar las competencias requeridas para incorporar nuevas capacidades cognitivas así como buscar nuevos nichos a la luz del panorama cambiante de oportunidades ocupacionales y modelos de negocio (Filgueira & Porzecanski, 2017).

Uno de los desafíos que enfrenta el país es el de contar con respuestas al impacto de la tecnología en las tareas — manuales y no manuales, cognitivas rutinarias y no rutinarias—contenidas en las diversas ocupaciones (Filgueira & Porzecanski, 2017). El estudio realizado por Apella y Zunino (2017) indica que para Argentina y Uruguay se constata un descenso de las tareas manuales rutinarias así como un aumento importante de las tareas no rutinarias, tanto manuales como cognitivas.

En efecto, las oportunidades de trabajo van a estar crecientemente permeadas por la capacidad de responder a problemas que no pueden ser resueltos por las máquinas aun cuando éstas puedan desarrollar capacidades altas de abstracción que hoy solo los humanos disponen. La expansión de la tecnología libera a las personas de tareas rutinarias de baja intensidad cognitiva, que tienden a mecanizarse. Además, habilita a las personas a producir de consuno en diversas plataformas y trabajos en redes.

Los trabajadores tendrán más espacios y oportunidades para desarrollar las competencias que, por el momento, no han podido ser mecanizadas, tales como el pensamiento creativo, las habilidades de interactuar y la flexibilidad (Saarikivi, 2014). El trabajo dejará progresivamente de ser una actividad individual que se desarrolla en organizaciones jerárquicas y verticales, y se transformará en un conjunto de espacios interpersonales enmarcado en organizaciones con interacciones horizontales. Las organizaciones tendrán claros sus propósitos, los comunicarán a sus equipos y les darán libertad para que éstos encuentren las mejores soluciones bajo diversos arreglos de trabajo.

2. El punto 1.2.3. retoma algunos de los puntos planteados en el documento "15 Claves de Análisis para Apuntalar la Agenda Educativa 2030" elaborado por Renato Opertti (2017, véase apartado de referencias bibliográficas).

3. Básicamente, las tareas se ordenan en función del cuadrante alto o bajo uso de habilidades cognitivas analíticas, y si son tareas rutinarias o no.



A la luz de los cambios señalados, la educación se enfrenta a la necesidad de revisar su idea del trabajo. Por un lado, parece claro que las competencias para el trabajo forman parte insoslayable de la formación como persona y ciudadano, con independencia de las opciones de estudio cursadas en la educación media y terciaria. El desafío no sólo es fortalecer itinerarios de formación para el trabajo en la educación media superior sino también transformar la preparación para el trabajo en una dimensión universal de la formación.

Por ejemplo, en Francia se observa que los estudiantes registran buenos desempeños en restituir conocimientos aprendidos pero que no muestran espíritu de innovación cuando se enfrentan a un problema que se sale del marco escolar (Algan, 2016). Esto tiene impacto en las bases de sostenibilidad de una estrategia de desarrollo del país que apueste a la innovación en procesos y productos.

Las personas tendrán que construir un ámbito de empatía y mantener un tipo de interacción amigable y productiva con los otros, así como desarrollar el pensamiento crítico, riguroso y creativo para buscar respuestas ingeniosas a órdenes de problemas que hoy no existen.

Por otra parte, el rol de la educación se extiende más allá de preparar a los jóvenes para un mundo del trabajo cambiante y al país para una carrera tecnológica acelerada. Dotar a los jóvenes de estas herramientas es también balancear los poderes relativos del capital y el trabajo, de quienes cuentan con recursos económicos previos y quienes solo cuentan con sus capacidades y talentos. Una educación que no reconozca la necesidad de profundizar las calificaciones en el nuevo marco de transformaciones productivas y tecnológicas, es también una educación que falla en dotar al trabajador de poder para el futuro.

#### **1.2.4. La educación: integrar ideas y conceptos educativos antes separados**

Los nuevos escenarios educativos, marcados por la necesidad de estrechar vínculos entre la educación y las bases de sustentabilidad del desarrollo, y por el hecho de asumir los desafíos de la cuarta revolución industrial, interpelan algunos de los supuestos fundamentales en que se ha basado la educación (World Economic Forum, 2015). Ésta ha seguido un modelo de “producción en serie” sin reparar en la heterogeneidad de los puntos de partida y de las necesidades de los estudiantes como aspecto medular de la pertinencia y relevancia de la propuesta educativa. En adelante se presentan cuatro de supuestos clásicos de la educación, que deben ser replanteados.

En primer lugar, la nítida separación entre el educador que transmite contenidos y el estudiante que los recibe. Antes aun de la cuarta revolución industrial se ha comprobado que todo acto de enseñanza implica poner la mirada y la acción sobre procesos y resultados de aprendizaje. Además, todo aprendizaje impacta en las maneras de enseñar (UNESCO-OIE, 2017). También se ha comprobado que es un error creer que la educación debe estar, o bien orientada a la enseñanza o al docente, o bien al aprendizaje y a los aprendices, sin reparar que ambos actores y procesos guardan una relación de complementariedad.



En segundo lugar, se ha señalado que la fragmentación de la educación en niveles —por ejemplo entre educación primaria y media— responde a cuestionables rupturas en las progresiones de los aprendizajes que no toman en cuenta la forma y el ritmo singular en que aprende cada alumno. (De Armas & Aristimuño, 2012). Esta compartimentación por niveles responde al funcionamiento actual del sistema educativo en consejos desconcentrados—Inicial y Primaria (CEIP), Secundaria (CES), Técnico-Profesional (CETP) y Formación en Educación (CFE)— sin la presencia de un liderazgo que oriente y brinde unidad al conjunto.

La cuarta revolución industrial induce a imaginar modelos educativos que brinden a los estudiantes y docentes múltiples oportunidades de formación a lo largo y ancho de la vida para que las personas cuenten con una base de conocimientos y competencias sólidas que les habilite a dialogar con entornos laborales inciertos y cambiantes, y a obtener formaciones múltiples, varias veces. La neuroplasticidad del cerebro no tiene fecha de caducidad y es, en efecto, un activo de ciudadanos que logran aprender a lo largo de sus vidas.

Una propuesta educativa compacta y transversal a los niveles ganará en solidez y consistencia en el desarrollo progresivo y la consolidación de competencias vinculadas, por ejemplo, a la flexibilidad cognitiva —repertorio de estrategias requeridas para abordar condiciones inesperadas y nuevas—y a la capacidad de convivencia social.

En tercer lugar, la diferenciación entre zonas blandas y duras del aprendizaje parte del supuesto que ciertos contenidos tienen mayor valor que otros. En ese marco, formar para aspectos como la convivencia, el respeto recíproco, el saber comunicarse y el poder trabajar con otros en armonía, constituyen aspectos de “segundo orden”. En realidad, formar en contenidos instrumentales de los aprendizajes vaciados de referencias, deja a las personas vulnerables frente a un mundo que cada vez más demanda competencias polivalentes, así como integrar y endosar sentido a diferentes piezas de conocimiento con soporte en valores y emociones.

En cuarto lugar, la educación tradicional tendía a establecer opciones de formación excluyentes entre humanidades y ciencias, y entre formación teórica y conocimiento aplicado. En cambio, los análisis en torno al rol de la educación a la luz de la cuarta revolución industrial señalan que, contrariamente a la formación en “silos disciplinarios”, las personas deben ser formadas para producir, integrar y compartir múltiples conocimientos que crucen áreas de aprendizaje y disciplinas, que esos conocimientos puedan ser aplicados a diversos contextos y que entre formación y trabajo medie una lógica de sucesivas idas y vueltas. La formación es crecientemente un espacio dinámico y flexible que integra diversidad de enfoques y componentes: no está constituida de nichos especializados de competencias y conocimientos sin comunicación recíproca.

La alta expulsión de los adolescentes y jóvenes de la educación media, que nos interpela como sociedad de oportunidades, tiene cuota importante de explicación en las rupturas entre las maneras de posicionarse como docente, de entender al alumno, de enseñar y de evaluar entre primaria y la enseñanza media.

En vista de un mundo que demanda responder con valor agregado a situaciones cambiantes e impredecibles, un desafío mayor radica en progresar desde visiones y prácticas en que los docentes transmiten y los alumnos reciben información y conocimientos a otras en que docentes y alumnos colaboran en ser productores de conocimientos desde sus roles respectivos de orientadores y protagonistas de los aprendizajes.

En síntesis, los costos al no asumir que estamos ante un cambio de escala planetaria son aún mayores en sistemas educativos con dificultades para compatibilizar equidad, calidad y excelencia (Opertti, 2014). Las brechas de oportunidades se pueden reducir si la educación se hace cargo de responder a un contexto que demanda creciente autonomía, polivalencia, interdisciplinariedad, empatía, adaptabilidad, visión de conjunto, y capacidad para preguntarse.

## 2.

---

# Mapa de avances y desafíos

Se ha dicho que la educación uruguaya está sobre-diagnosticada y que lo que hace falta son propuestas viables de cambio. Es necesario avanzar en propuestas concretas de cambio estructural y de largo aliento. También es necesario implementar mejoras concretas parciales, a corto plazo. Ambas acciones pueden y deberían converger. Por otro lado, el sobre-diagnóstico ha dado lugar a un conjunto de confusiones. Hoy en el debate público escuchamos que Uruguay está peor que nunca en materia de aprendizajes, lo cual no es cierto. También se dice que el país ha avanzado sustantivamente en cobertura en la educación media básica y superior, lo cual tampoco es cierto. También se afirma que el problema es que nadie repite en primaria, lo cual tampoco se corresponde con los hechos. Se mezclan en el debate errores fácticos y de comparación con errores de tipo explicativo. Esta segunda parte busca ordenar y presentar en forma simple los datos fundamentales de cobertura, flujo, egreso y aprendizajes de nuestro sistema educativo en su etapa obligatoria (4 a 17 años).

Cuando se habla de diagnósticos o evaluaciones diagnósticas referimos a dos modalidades que es necesario distinguir. La primera admite al menos tres variantes. Una que compara dos momentos en el tiempo en un mismo país —pasado y presente— sobre la base de un conjunto de indicadores o resultados de logro (evolución en el tiempo). También el investigador puede comparar datos del país con datos de otros países en un mismo tiempo o período (evaluación comparada). Por último, puede comparar los resultados de logro educativo del país con relación a un parámetro deseable o meta definida de antemano (evaluación normativa). Se trata de un tipo de diagnóstico relevante: cualquiera de sus variantes brinda información útil para pensar desafíos, cotejar desarrollos propios y ajenos, y planificar al futuro. La segunda forma de evaluación o diagnóstico, no solo presenta datos en la forma que se señala más arriba, sino que procura combinar esta información con otros datos que permitan proponer una explicación de por qué los mismos se comportan de tal forma.

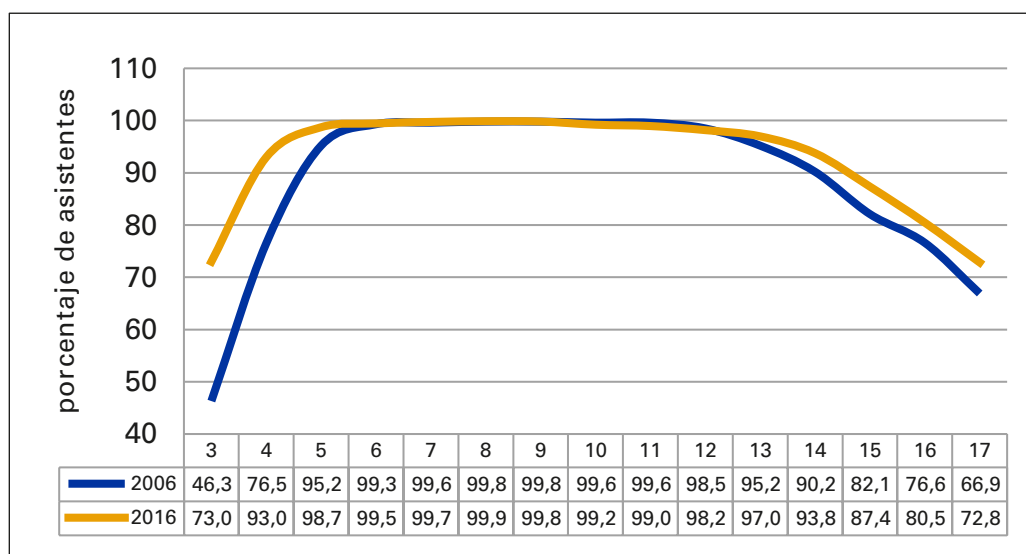
Esta parte del documento combina ambos esfuerzos, aunque su eje está dado por el primer tipo de diagnóstico: resultados comparados en el tiempo, contra otros países y contra metas establecidas. En lo que hace a las explicaciones del comportamiento de nuestros resultados educativos, se anticipan algunas hipótesis y sobre todo se descartan otras explicaciones que muchas veces se escuchan en diversos ámbitos del quehacer nacional.

## 2.1. Un diagnóstico de indicadores clásicos

### 2.1.1. Cobertura educativa

Uruguay no ha logrado todavía cumplir con el mandato legal de obligatoriedad que se estableció en la Ley de Educación No. 18.437, que comprende la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. Dicho mandato sustenta una de las metas que se ha planteado la administración actual de la educación: que la población de 4 a 17 años asista a alguna de las ofertas educativas del sistema.

**Gráfico N° 1. Asistencia a algún establecimiento educativo por edades simples.**



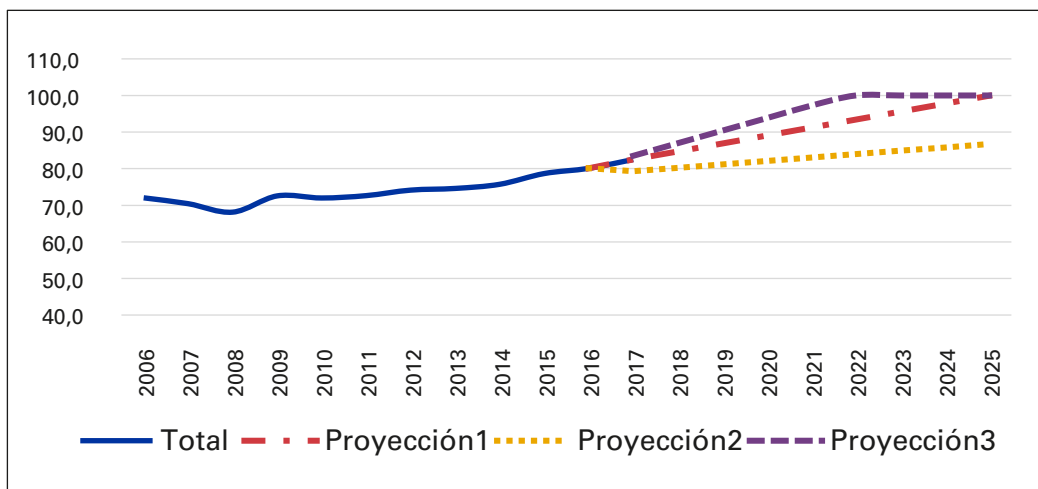
Fuente: En base a datos de MEC, Logro Educativo, 2015 e INEED Mirador Educativo.

Se debe destacar un importante avance en la cobertura en las edades de 3, 4 y 5 años. Se alcanzan niveles universales en 5, cobertura cercana a la universal en 4 y casi 25 puntos porcentuales de avance en 3 (Gráfico Nro. 1). Persiste aún una importante diferencia en la cobertura por quintiles en la edad de 3 y en menor medida en la de 4. Si bien el avance en 3 años ha sido muy importante y las brechas se han cerrado, la distancia es aún muy marcada. Los datos del 2015 presentan 40 puntos porcentuales de brecha de cobertura entre el quintil 1 y 5 (50% y 92% respectivamente, MEC: 2016).

Asimismo, los datos muestran que la educación primaria —concentrada en las edades entre 6 y 11 años— se encuentra en forma consistente en niveles universales de cobertura. Entre los 12 y los 14 años el sistema se aproxima a la cobertura universal, aunque persiste un déficit relevante en los 14 años, especialmente entre los adolescentes provenientes del 20% más pobre, donde al 2015 no alcanzaban 90% de cobertura. En suma, tanto la educación inicial como la primaria muestran o bien importantes avances o bien logros consolidados, en tanto los adolescentes en edades del ciclo básico muestran una cobertura que avanza hacia la universalidad a pesar de ciertos rezagos en el quintil más pobre de la población.

Estos logros contrastan con las edades más avanzadas, donde el progreso es más lento. Los niveles de asistencia presentan importantes déficits en las edades de 15 a 17 años (Gráfico Nro. 2). Aunque con avances entre 2006 y 2016, el ritmo del mismo no es satisfactorio. La proyección lineal del período 2006-2016 (Proyección 1) indica que la universalización se estaría logrando solamente en el año 2038. Sin embargo, la referida es una hipótesis pesimista ya que los últimos tres años muestran un cambio de tendencia positivo. Tomando los últimos tres años para establecer la tendencia (los mejores años), la universalización se estaría logrando hacia el año 2024 (Proyección 2). Si asumimos que este cambio de tendencia se acelera aún más podríamos estar logrando la universalización hacia el año 2022 (Proyección 3).

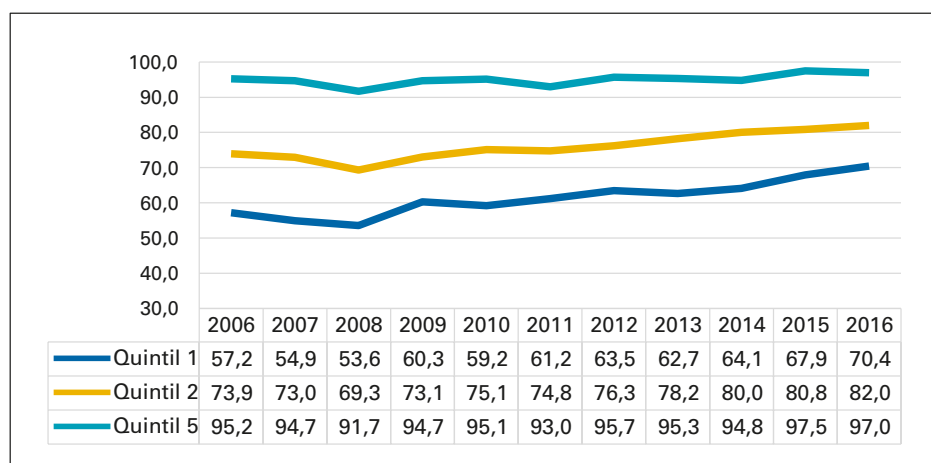
**Gráfico N° 2 Evolución real de la cobertura de la población entre 15 y 17 años y proyecciones bajo diferentes supuestos**



Fuente: EDUY21 en base a datos de INEED, Mirador Educativo y proyecciones propias.

Una de las razones y evidencias más preocupantes de estas tendencias se encuentra en los altos niveles de desigualdad en materia de cobertura por quintiles de ingreso o nivel socioeconómico. Si bien es innegable que ha existido cierta convergencia en los últimos años, es inaceptable la magnitud de la brecha que aún persiste en un aspecto tan básico como el acceso.

**Gráfico N° 3 Evolución de la cobertura entre 15 y 17 años para quintil más rico y quintiles más pobres**

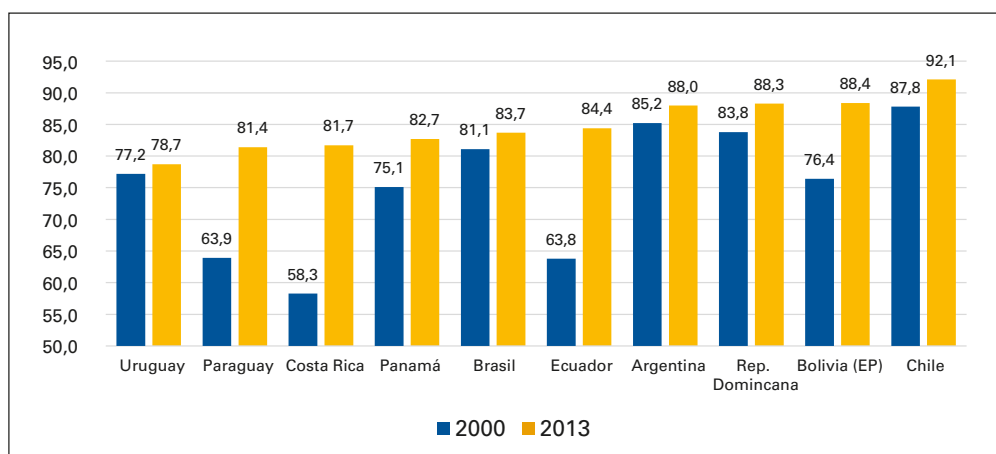


Fuente: Datos de INEED, Mirador Educativo.

Entre los 15 y los 17 años un 30% del quintil más pobre y casi un 20% del quintil siguiente no se encuentran vinculados a la educación. Estos dos quintiles explican la casi totalidad de los estudiantes que están fuera del sistema, ya que en los quintiles restantes no solo sucede que los déficits de cobertura son mucho menores, sino que además estos quintiles tienen una menor proporción de la población adolescente que los otros quintiles más pobres. De hecho, casi el 70% de los adolescentes se encuentran en los dos primeros quintiles de ingresos. La pauta de desigualdad es progresiva ya que a los 15 años la distancia entre el quintil más rico y pobre es de 20 puntos porcentuales aproximadamente (79 a 99,5%) mientras que a los 17 años la distancia de cobertura asciende a 40 puntos porcentuales (57,7 a 97%, Gráfico Nro. 3).

Un parámetro interesante en este sentido es considerar cómo avanzaron entre el año 2000 y el 2013 otros países en sus niveles de escolarización entre 15 y 17 años. Como puede observarse en este período, Uruguay avanza a un ritmo muy lento por lo cual varios países que se encontraban por debajo de los niveles de cobertura de Uruguay en el año 2000 lo superan en el año 2013 (Gráfico Nro. 4).

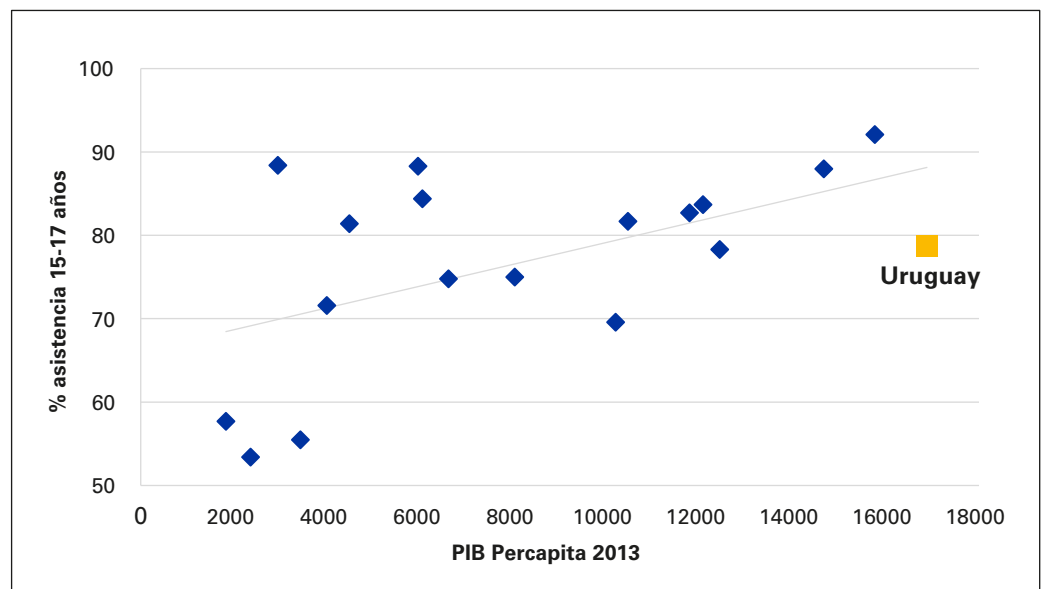
**Gráfico N° 4. Cobertura de estudiantes entre 15 y 17 años para países y años seleccionados (2000 y 2013)**



Fuente: En base tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares elaborados por SITEAL, 2015

Otra forma de comparar en el contexto de la región se puede hacer a partir de la relación entre variables educativas y otras que podemos suponer asociadas al desempeño en materia de cobertura. Dicho en otras palabras: ¿es nuestro nivel de cobertura entre los 15 y 17 años acorde a nuestro nivel de desarrollo económico? También nos podemos preguntar: ¿es nuestra desigualdad en la cobertura educativa entre personas de diferente nivel económico acorde a nuestro nivel de desigualdad económica? En ambos casos la respuesta es negativa. La primera pregunta admite una respuesta moderadamente positiva en el año 2000 ya que si bien Uruguay presentaba niveles de cobertura levemente menores que sus pares de similar nivel de PIB per-cápita, sus logros eran bastante cercanos a lo que sería esperable dada la relación promedio entre PIB per-cápita y cobertura. Esto ya deja de ser cierto en el año 2013 en donde el desvío de Uruguay de los valores esperables es de casi 10 puntos porcentuales (Gráfico Nro. 5).

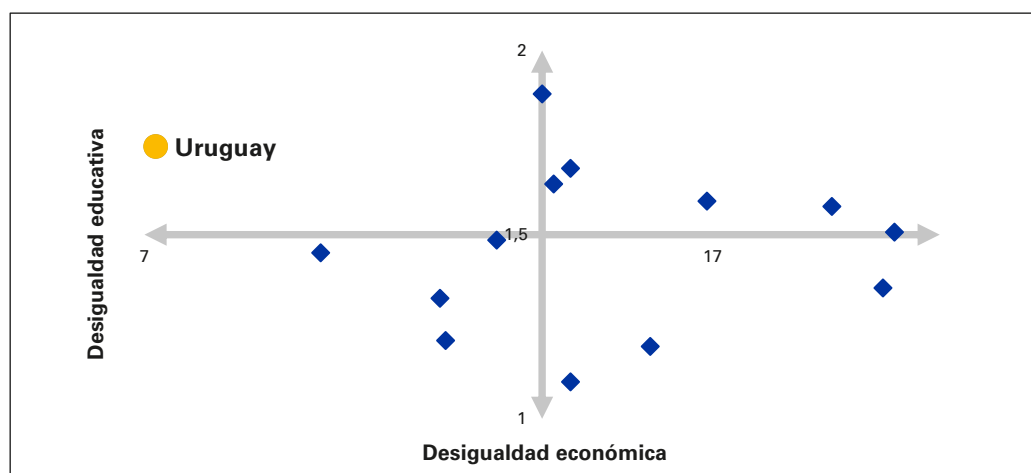
**Gráfico N° 5. Porcentaje de adolescentes entre 15 y 17 años que asisten a un centro educativo y PIB percápita (2013)**



Fuente: Elaboración de EDUY21 en base a datos de CEPAL (PIB) y SITEAL, UNESCO (Cobertura).

Respecto a la desigualdad económica y educativa, Uruguay aparece como un caso nuevamente desviado. La figura que sigue muestra que nuestro país es el único que se encuentra en el cuadrante de baja desigualdad económica (medida como la relación entre ingresos del quintil 5 y el quintil 1) y de alta desigualdad educativa (medida como la relación o ratio entre la cobertura en el tercio más rico y el tercio más pobre, Cuadro Nro. 6).

**Gráfico N° 6. Desigualdad económica y desigualdad educativa en cobertura de 15 a 17 años**



Fuente: Elaboración de EDUY21 en base a datos de SITEAL, UNESCO (Cobertura) y CEPAL (Desigualdad de ingresos).

¿Es el nuestro un problema de oferta o de demanda? ¿Carece el sistema de la oferta material para integrar a los adolescentes de 15 a 17 años a la educación? ¿Estamos ante un problema de demanda, donde los adolescentes y sus familias no visualizan el valor agregado? ¿O bien no tienen interés en mantenerse dentro del sistema?

Despejemos la primera pregunta en su forma más simple. No se puede de manera alguna adjudicar a la carencia de recursos el modesto desempeño que el país presenta en materia de avance en cobertura en estos años. El gasto público en educación más que se duplica en términos reales por estudiante. Por otra parte, la matrícula total de la educación media superior crece entre el año 2006 y 2015 en unos 2.000 de los cuales 15.000 son del ámbito público. Esto implica que cada año se incorporan unos 1.500 estudiantes. La disminución sustantiva del tamaño medio de grupos (ver Monitor de Liceos 2016) sugiere que el sistema en su conjunto contaba con la capacidad edilicia necesaria. Por otra parte, el número de vínculos funcionales por contrato en la ANEP en general y en la educación media en particular, casi se duplica en este período.

Sin embargo, una vez descartada esta explicación veremos que las respuestas no son tan simples y lo que opera es un problema que combina temas de oferta y demanda, y lo hace con fuertes pautas de desigualdad.

Existen tres explicaciones complementarias respecto a los magros resultados temporales y comparados en lo que hace a la cobertura en las edades finales de nuestro ciclo de educación obligatoria.

La primera es edilicia, de recursos financieros y humanos: no existen suficientes cupos para integrar a la población en esas edades sea por carencias edilicias, otras carencias de servicio o déficit de docentes, especialmente en las zonas de mayor vulnerabilidad económica y social.

La segunda explicación atañe a la oferta como filtro: nuestro sistema ya ha expulsado o no ha logrado retener a buena parte de la población en estas edades, especialmente en los quintiles más pobres (sea por repetición, inasistencias, déficit de aprendizajes o una combinación de todos estos factores).

La tercera explicación combina elementos de cómo los estudiantes perciben la oferta y, por lo tanto, de cómo ello afecta la demanda: la oferta del sistema es percibida como de difícil progresión, de baja calidad y/o de poca utilidad ante una población cuya edad ya los habilita a volcarse al mercado laboral.

La primera explicación refiere a problemas de gestión y asignación de recursos. La segunda, a problemas de concepción y finalidad del sistema de educación media, aprendizajes previos y ausencia de propuestas personalizadas, con sesgo nuevamente regresivo. La tercera explicación (y en parte, también la segunda) remite a problemas de gobernanza, diseño y desarrollo curricular, sistemas de evaluación y administración de flujo y progreso estudiantil.

Como veremos más adelante, las tres explicaciones son plausibles y presentan sustentos empíricos claros que surgen del análisis de las trayectorias educativas y de los aprendizajes logrados.

4. El argumento de que centrarse en la cobertura es erróneo ya que lo que importa es el aprendizaje es un argumento falaz y elitista. El problema se despeja con un simple silogismo de contraste. Es posible que quien asiste al sistema educativo no aprenda. Pero no es posible que quien no asiste al sistema educativo aprenda. Por ello la secuencia lógica de la calidad de cualquier sistema educativo debe iniciarse y por cierto no agotarse, con su capacidad de garantizar acceso.

### 2.1.2. Trayectorias y egreso

El acceso constituye simplemente la primera y fundamental obligación de cualquier oferta educativa.<sup>4</sup> Garantizar una trayectoria adecuada en lo que hace al progreso y a la consistencia de la asistencia educativa es el segundo gran desafío de cualquier sistema educativo. La cobertura será un logro irrelevante si el niño, la niña o el adolescente que entró en contacto con el sistema y se matriculó en el mismo, no logra asistir en forma regular ni progresar.<sup>5</sup>

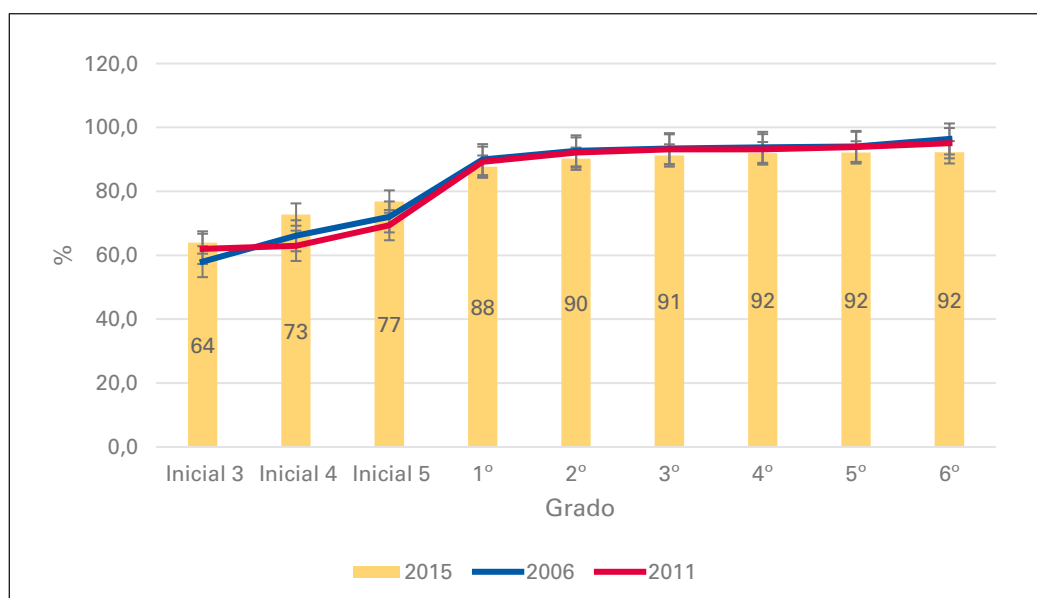
En todos los tramos educativos el sistema educativo enfrenta un problema complejo de densidad o consistencia de asistencia. Éste responde a diversos problemas que se extienden desde la valoración educativa que hacen las familias y los estudiantes hasta dinámicas docentes y de centros educativos, pasando por la lógica y problemas del sistema.

La asistencia insuficiente (141 días o más de concurrencia a clase en el año) y el abandono intermitente (esto es, alumnas/os que estando matriculados dejan de asistir durante el año) continúan siendo factores que generan problemas de trayectoria y aprendizajes, a quince años de haber sido detectados. Ello es cierto para la educación inicial, primaria y media.

5. Ello no contradice la anterior referencia a pie de página y sostiene un nuevo paso lógico en los requisitos del sistema. El acceso es la primera pieza del sistema, pero la trayectoria es la segunda clave del mismo. Los estudiantes que ingresan, pero no progresan son casos de falencia. La crítica a este indicador es similar a la anterior. ¿De qué sirve que progresen formalmente en el sistema si no aprenden? Este debate se resuelve en forma más compleja que el anterior. Si enlentecer el progreso del estudiante se justificara en pos de mayores aprendizajes, un menor progreso no representa necesariamente una carencia del sistema. Sin embargo, toda la evidencia nacional y comparada muestra que progresos lentos o trancos se asocian a menores niveles de aprendizajes.



**Gráfico No 7. Porcentaje de niños con asistencia suficiente (141 días o más de asistencia en el año) en inicial y primaria pública. Años 2006, 2011 y 2015**



Fuente: INEEd, Informe sobre estado de la educación en Uruguay 2015-2016.

La desigualdad en los niveles de asistencia suficiente se expresa de manera fuerte. Si bien este indicador ha evidenciado mejoras en el caso de asistencia a la educación inicial, los gradientes por nivel socioeconómico se mantienen. En educación primaria se constata una leve mejora entre el año 2006 y el 2009, que es parcialmente revertida a partir del año 2010 (Gráfico Nro. 7).

No contamos con datos similares para la educación media pero la evidencia sobre días de clase perdidos por no prestación del servicio y de ausentismo docente, indican que los mismos son tanto o más serios que en la educación primaria e inicial. En definitiva, la baja densidad de asistencia en cualquiera de los subsistemas se compone de problemas de oferta (clases no dictadas) y problemas de demanda (no asistencia de estudiante cuando hay clases). Al observar en exclusiva el problema de oferta, se puede ver que en el año se pierden aproximadamente el 15% de las horas que deben dictarse. Este problema constituye un factor crítico del deterioro del clima educativo de los centros, que se reflejan en procesos de anomia institucional y personal, que alimenta la deserción y desvinculación educativa de los alumnos. Tal como señala Pasturino (Pasturino, 2009: 1):

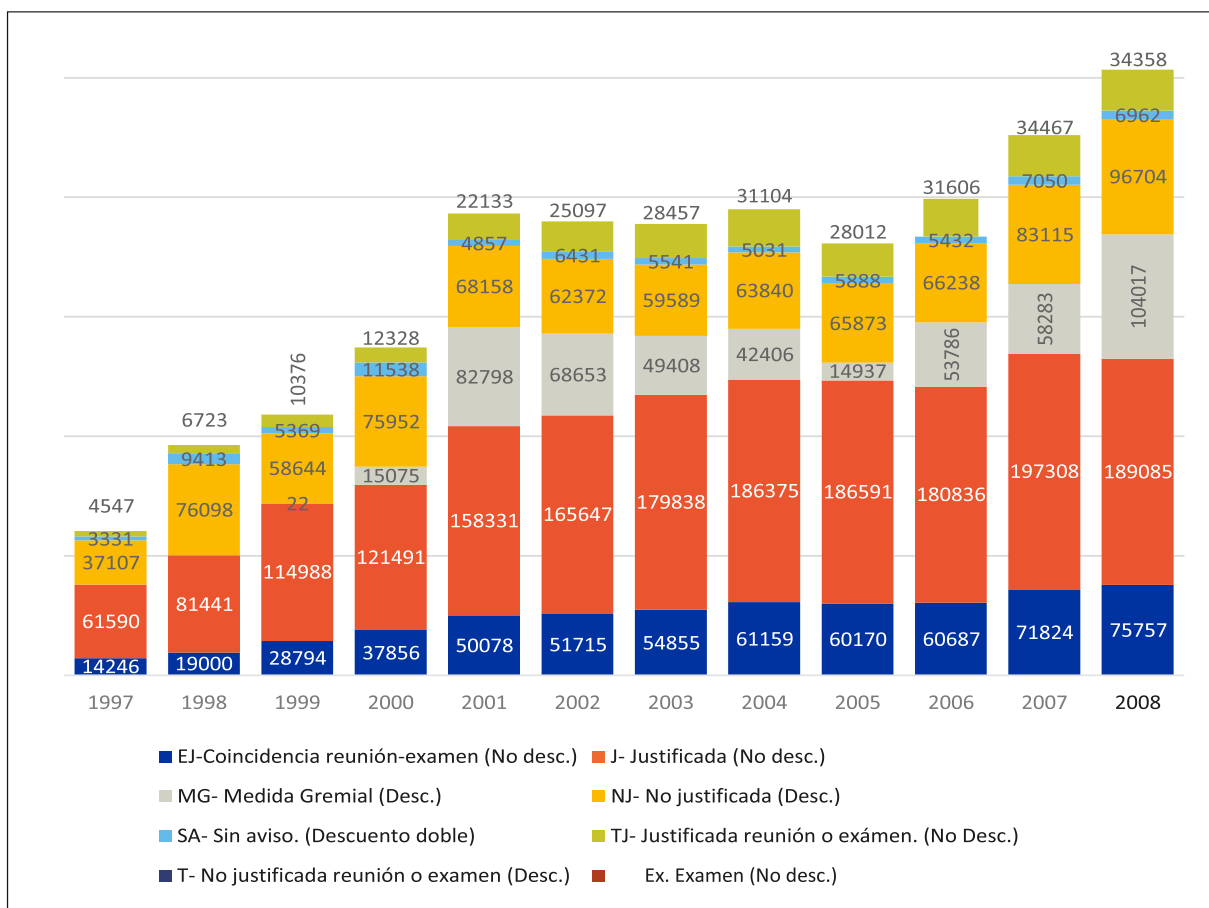
*Este problema, de las horas anuales no dictadas en Enseñanza Media, es decir, el porcentaje de horas prescriptas por el currículo que no se cumplen, fue estudiado cuantitativamente por el CES en el año 2009. Se advirtió en ese estudio que el fenómeno se encontraba en aumento y que repercutía en la gestión o administración de los centros educativos. Las horas no dictadas ya sea porque no hay docentes -por la causal que sea- o porque los alumnos faltan a clase, son dos dimensiones de un problema cuyos efectos son similares: bajos desempeños educativos, desmotivación y desafiliación o deserción. A su vez llevan a la anomia institucional, a falta de espacios de diálogo y se transforman en ambientes propicios para los conflictos interpersonales y -en extremo- para el inicio o incremento de la resolución de los conflictos por la violencia.*

2. Mapa de avances y desafíos

Una serie de factores contribuyen a la configuración de este estado de cosas aunque no agotan su explicación. Entre otros factores, la modalidad de contratación docente en la enseñanza media, la elección anual de horas, el trabajo en varios centros al que apelan los docentes para alcanzar un salario más digno y las formas perversas de organización del sistema—por ejemplo, superposición de reuniones de evaluación y de fechas de exámenes que todos los centros mantienen en el mismo período—. Todo esto contribuye al desgaste emocional y físico, y al malestar *in crescendo* del personal docente por traslados entre centros, altas cargas horarias de docencia directa, conflictividad social, la no remuneración de tiempos de planificación, y la corrección de pruebas, etc.

Por otra parte, los datos que se presentan a continuación (Gráfico Nro. 8) no incluyen el sub-registro de la inasistencia (que existe, aunque es difícil de cuantificar) ni la pérdida de clases por medidas gremiales (que en algunos años componen un 20% adicional al total de inasistencias registradas).

**Gráfico N° 8. Inasistencias docentes de liceos públicos, según causal y De 1997 a 2008. En horas no dictadas años.**



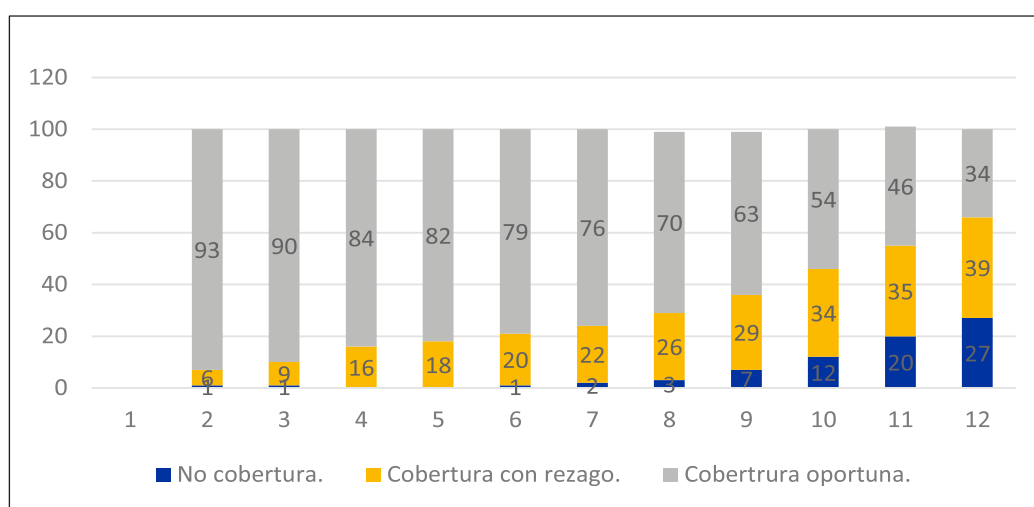
Fuente: Pasturino, 2015.

La irregularidad en la asistencia es uno de los factores que afecta también la inadecuada progresión del estudiante en el sistema. De hecho, una parte de los alumnos que repite en primaria y en secundaria lo hace por inasistencias, cayendo en muchos casos en la categoría de abandono intermitente. Para el INEE, el problema de la asistencia insuficiente constituye un eje clave de progresión y de acceso (INEEd, 2017: 34).

*Este panorama de asistencia lleva a cuestionar si existe acceso efectivo para un conjunto de la población. No parece razonable asimilar la matriculación a la asistencia, ya que la primera se verifica en un momento específico, mientras que la segunda supone un proceso continuo durante el año lectivo. Es a partir de la asistencia regular (no de la simple matriculación) que pueden desplegarse los procesos educativos y, en definitiva, efectivizarse el derecho a la educación. Un estudiante que se matricula, pero asiste de manera esporádica a clase no está accediendo de hecho a la educación en la duración e intensidad requerida para producir los resultados esperados. Probablemente sea útil, tanto a fines analíticos como de gestión educativa, considerar tres categorías: estudiantes con acceso consolidado (se matriculan y asisten regularmente), con acceso precario (se matriculan, pero no asisten de manera suficiente) y sin acceso (no se matriculan).*

Por su parte, el abandono intermitente y la asistencia insuficiente no son los únicos factores que afectan la progresión del niño, adolescente o joven. La progresión en el sistema de acuerdo a las edades teóricas esperables es un indicador clave de la eficiencia con que el sistema trata la trayectoria estudiantil. Uruguay se caracteriza en la región y en el mundo por presentar trayectorias con fuertes desvíos de lo que sería deseable y esperable (Gráfico Nro. 9). Las tasas de repetición combinadas con los problemas de abandono intermitente enlentecen las trayectorias educativas y contribuyen a dejar una proporción muy importante de estudiantes en situación de extra-edad.

**Gráfico N° 9. Distribución de niños, adolescentes y jóvenes, según situación educativa, por edades simples. Años 2013-2015 (en base a la ECH, promedios 2013-2015)**



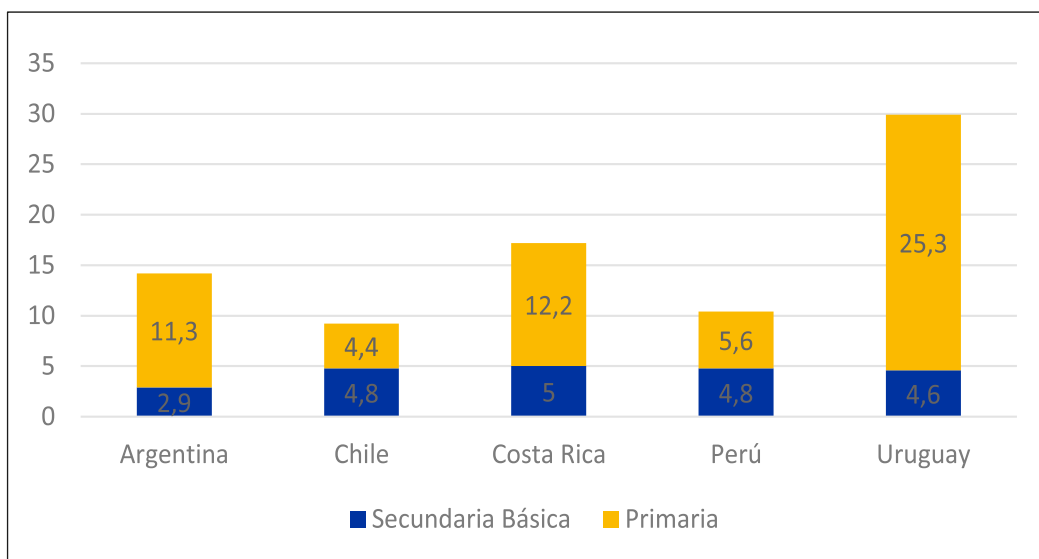
Fuente: INEE, 2016.

Como se destaca en un documento del Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE, 2017: 19):

*La repetición trae como consecuencia que un gran porcentaje de estudiantes egresen de 6° año de educación primaria pública con al menos un año de extra-edad acumulado (casi la mitad de las repeticiones se generan en primer año, y a los 12 años uno de cada cuatro escolares presenta rezago o ha abandonado el sistema educativo). Esto implicará en el inicio de la educación media, rezago escolar y muchas veces dificultades para permanecer o transitar ese ciclo de estudios.*

En la actualidad se ha intensificado el debate ciudadano, pedagógico y de política educativa sobre el rol de la repetición y sus usos en la educación. La evidencia muestra con suficiente claridad que la repetición es un recurso pedagógico muy pobre, que en muchos casos genera daño sin aportar beneficio alguno (Torres, 1995; OEI-UNESCO & UNICEF, 1996; García-Huidobro, 2000; Pont, 2014). La necesidad de sustituir la repetición por formas verdaderas de acompañamiento y personalización de los aprendizajes constituye en este sentido un impostergable desafío para nuestro sistema, que muestra valores muy superiores de repetición en la educación media que en la primaria.

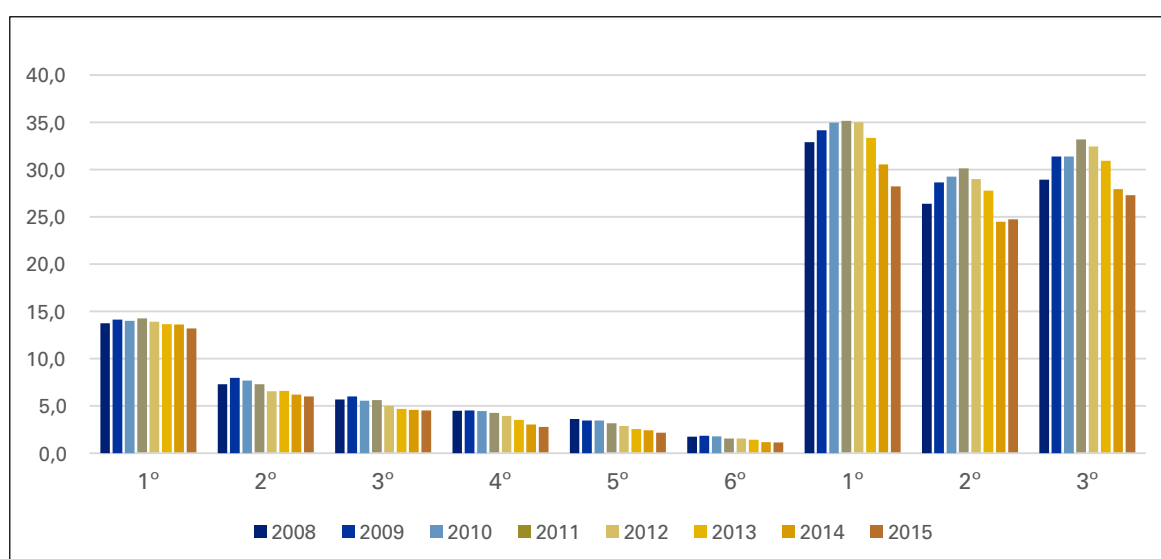
**Gráfico N°10. Porcentaje de repetición según nivel educativo. Año 2013.**



Fuente: INEE, 2016, en base a UNESCO.

Cabe señalar en este sentido, que con excepción de Chile, todos los países que aquí se comparan con Uruguay (Gráfico Nro. 10) presentan logros —medidos por PISA— inferiores a Uruguay, con lo cual las diferencias en la repetición no responden a diferencias en los niveles promedio de aprendizaje, al menos tal y cual lo mide PISA. También resulta claro que Uruguay presenta la mayor variación en el uso de la repetición entre niveles educativos. Mientras en Primaria los niveles se encuentran en los promedios regionales, en Media Básica duplican o triplican los valores que presentan otros países. El Gráfico Nro. 11 permite identificar la fuerte discontinuidad en las formas de evaluar entre uno y otro ciclo.

**Gráfico N°11. Repetición por grado en enseñanza primaria y enseñanza media básica.**



Fuente: Elaboración propia en base Monitor Educativo de Primaria (CEIP) y Monitor de Liceos (CES).

**Cuadro N°1. Evolución tasas de egreso en el tiempo.**

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
<b>Media Básica</b>	56,4	54,4	53,4	55,1	58,3	61,7
<b>Media Superior</b>	24,4	29,9	27,3	29,7	31,3	31,6
<b>Distancia entre egreso en tiempo (16 años/19 años) y egreso tardío (20 años/23 años)</b>						
	2006	2008	2010	2012	2014	2016
<b>Media Básica</b>	8,07	14,79	13,90	14,13	11,05	10,27
<b>Media Superior</b>	7,8	5,6	7,3	8,0	7,3	6,7
<b>Desigualdad en tasas de egreso en tiempo (quintil 5/Quintil 1)</b>						
	2006	2008	2010	2012	2014	2016
<b>Media Básica</b>	49,3	53,1	57,6	49,4	43,9	47,8
<b>Media Superior</b>	41,4	45,9	45,2	52,2	48,7	50,9
<b>Desigualdades de egreso total (Quintil 5/Quintil1)</b>						
	2006	2008	2010	2012	2014	2016
<b>Media Básica</b>	49,3	49,0	46,7	47,3	47,4	43,8
<b>Media Superior</b>	58,5	60,9	59,6	60,8	58,0	63,7

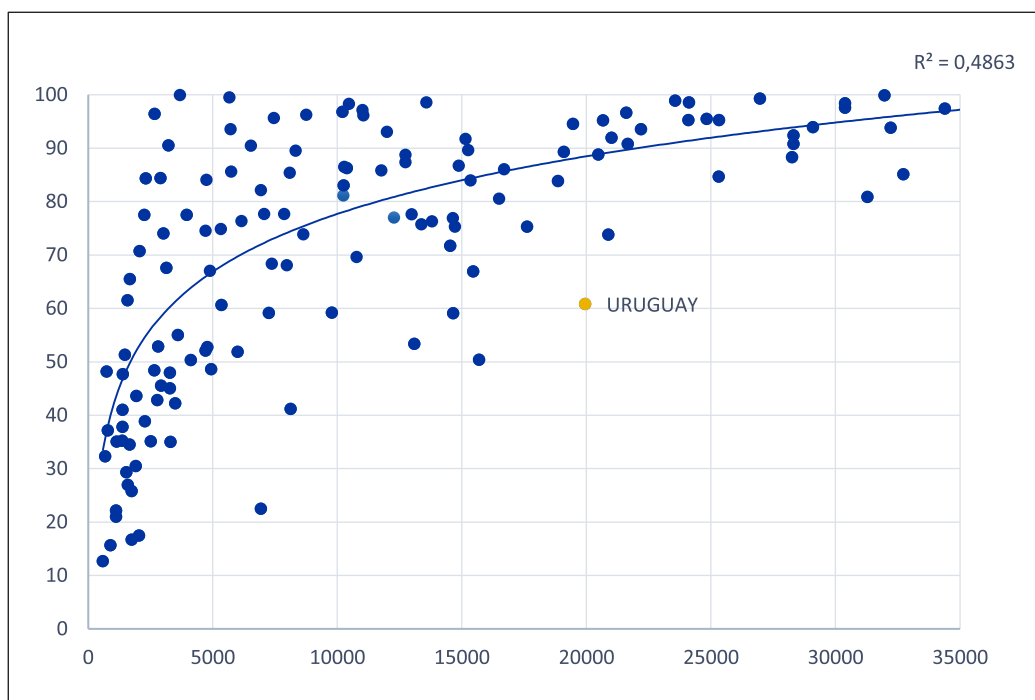
Fuente: Mirador Educativo (INEEd).

Una forma complementaria de abordar la adecuación de las trayectorias educativas pasa por evaluar nuestras tasas de egreso en la educación primaria, media básica y media superior. En forma muy sintética puede afirmarse que nuestras tasas de egreso de la educación primaria son casi universales, aunque con alta proporción de graduados tardíos. Asimismo, las tasas de educación media básica son muy bajas con tendencia modesta al aumento y persistente extra-edad en tanto nuestras tasas de egreso de la educación media superior son extremadamente bajas, estancadas y con fuerte extra-edad. En todos los casos, la desigualdad de origen—medida por los quintiles de ingresos—marca y ordena estos indicadores: fuertemente estratificada la extra-edad del egreso en primaria, el no egreso y la extra-edad de la media básica y superior.

La evolución presentada indica que los avances han sido reales pero modestos con persistencia de una marcada desigualdad y de tasas de egreso tardías. Los programas para adultos, así como otras modalidades para excluidos del sistema, parecen haber favorecido una mayor tasa de egreso general y sobre todo de la población que presentaba alta extra-edad o se había desvinculado del sistema antes de finalizar el ciclo. Si bien esto es positivo, sugiere que nuestras políticas han permitido mayores logros en compensar el componente expulsor del sistema que en corregir sustantivamente el mismo en las etapas normales de la trayectoria educativa del niño, joven o adolescente.

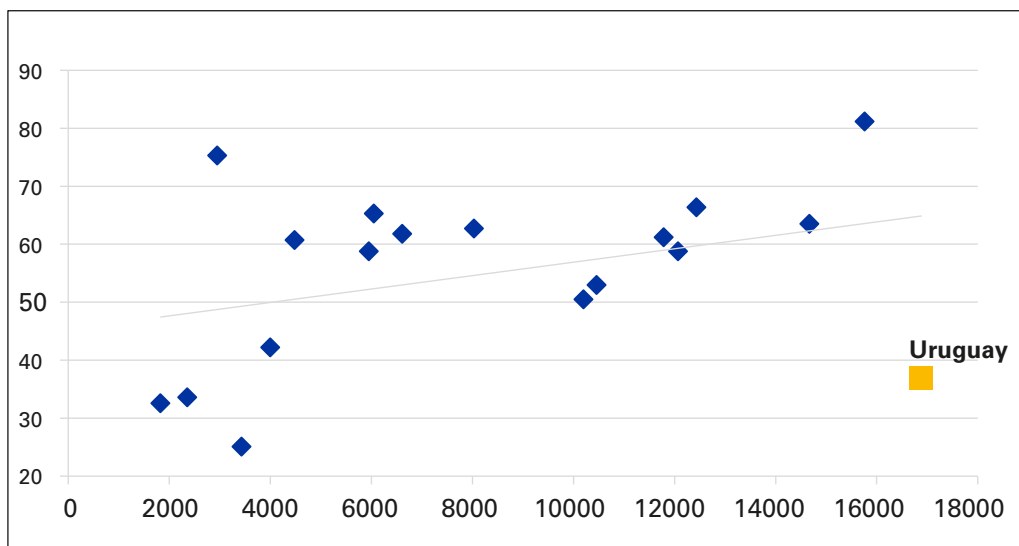
En términos comparados el país se destaca negativamente por sus muy bajas tasas de egreso en la educación media básica y superior. Si Uruguay ya era un caso desviado en sus niveles de cobertura en el nivel medio, en el caso del egreso lo es más aún, marcando un preocupante desvío que por otra parte parece haberse incrementado en los últimos años (Gráficos Nro. 12, 13 y 14).

**Gráfico N°12. Finalización de 9 años de educación Uruguay y el mundo.**



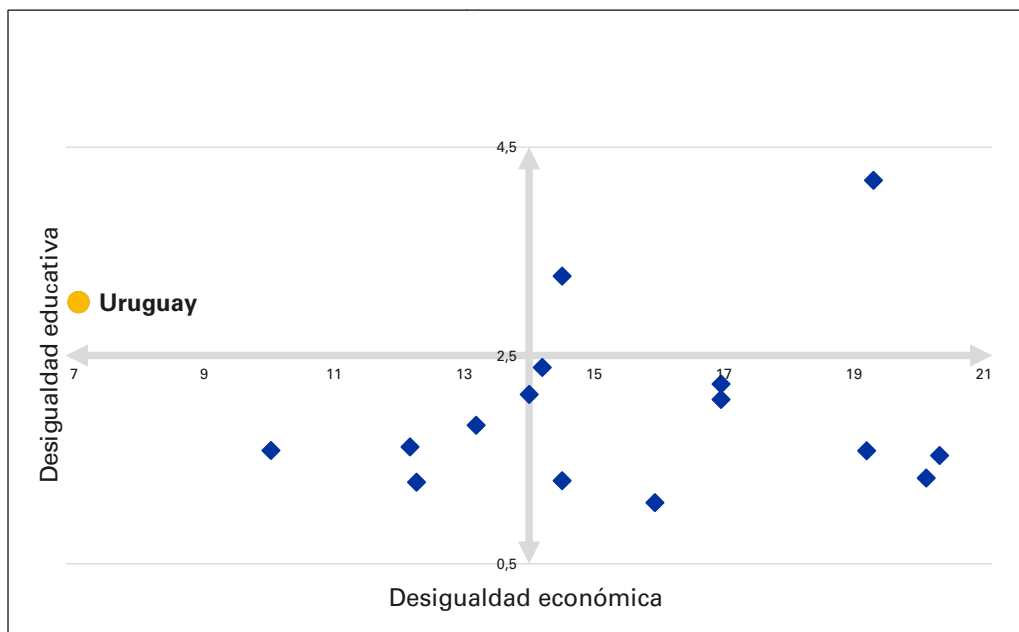
Fuente: Elaboración de EDUY21 en base a datos de SITEAL, UNESCO (Egreso) y CEPAL (PIB per cápita).

**Gráfico N°13. Porcentaje de jóvenes entre 21 y 23 años que han egresado de la educación media y PIB per cápita (2013).**



Fuente: Elaboración de EDUY21 en base a datos de SITEAL, UNESCO (Egreso) y CEPAL (PIB per cápita).

**Gráfico N°14. Desigualdad económica y desigualdad educativa en egreso en media superior entre 21 y 23 años.**



Fuente: Elaboración de EDUY21 en base a datos de SITEAL, UNESCO (Cobertura) y CEPAL (Desigualdad de ingresos).

Con respecto a las metas que se ha planteado el gobierno nacional, la distancia es considerable. El gobierno quería alcanzar el egreso del 85% de los jóvenes entre los 18 y los 20 años del ciclo básico al final de este período y el egreso del 75% en la educación media superior entre los de 21 y 23 años. Al igual que con las metas de cobertura que se ha fijado la ANEP y que se documenta en el mensaje presupuestal, deberá acelerarse el ritmo de aumento del egreso en forma considerable para el logro de las metas planteadas.

### 2.1.3. Aprendizajes

El fin fundamental de los sistemas educativos es el logro de aprendizajes sustantivos, pertinentes y duraderos.<sup>6</sup> No se aborda en este apartado la enorme complejidad que implicaría considerar todo ello. Pero con los datos disponibles es posible realizar una evaluación de la capacidad de los sistemas educativos de proporcionar a los estudiantes las herramientas básicas para el aprendizaje y para el futuro: la alfabetización en lengua y matemáticas. Adicionalmente se cuenta con información para evaluar la alfabetización en las ciencias.

Uruguay carece de un sistema nacional de evaluación de aprendizajes. Corrige dicha falencia, al menos parcialmente, mediante la adscripción a dos sistemas de evaluación de aprendizajes estandarizados comparados en los que participa: PISA/OECD y TERCE/UNESCO. El primero mide los logros en materia de aprendizaje para los adolescentes de 15 años (solo para quienes están en el sistema educativo) mientras que el segundo lo hace en 3° y 6° de escuela. Ambos miden logros en matemáticas y lectura y PISA suma la evaluación en ciencias.

En forma sintética puede afirmarse que nuestro país presenta en estos aspectos logros modestos en la comparación internacional, aunque esperables en el contexto regional latinoamericano. La región es claramente deficitaria en materia de aprendizajes (Gráfico Nro. 15). Pero Uruguay no es radicalmente diferente a sus pares latinoamericanos. El desvío que se constata en materia de cobertura y que es aún más agudo en relación al egreso, no se manifiesta en materia de aprendizaje en el promedio de logro educativo. Tanto cuando consideramos las evaluaciones PISA/OECD<sup>7</sup> como TERCE/UNESCO<sup>8</sup>, los resultados muestran a Uruguay en el promedio en los valores esperables dado el desarrollo relativo del país en comparación a sus pares regionales.

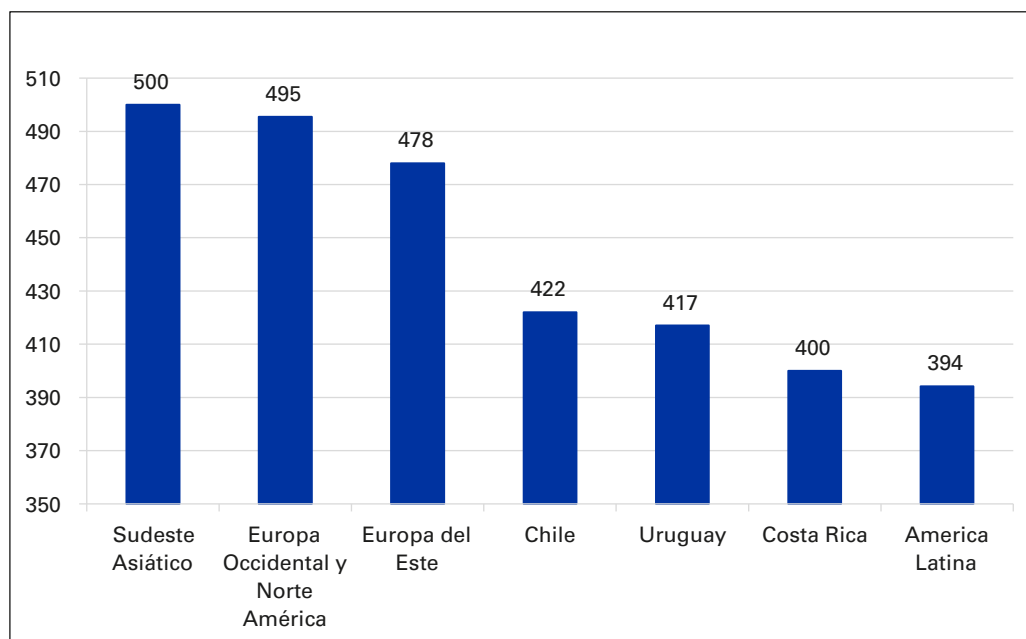
6. Nuevamente esto no inhibe la validez de las dos notas a pie anteriores. Si para aprender de la mejor forma posible es necesario y deseable asistir al sistema educativo, hacerlo en forma consistente y progresar en el mismo, entonces el que aprender sea la marca de un sistema educativo de calidad no inhibe que para su consideración y evaluación debamos iniciar con su cobertura y fluida progresión en la trayectoria de los estudiantes. El que estas dimensiones sean condiciones necesarias no implica que con ellas se resuelva el problema, ya que no son condiciones suficientes. Por ello, los procesos de enseñanza y de aprendizaje deben seguir siendo un eje clave de los desvelos de un cambio educativo estructural.

7. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), véase <http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>.

8. TERCE es el estudio realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la UNESCO; véase <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0024/002435/243532S.pdf>.



**Gráfico N°15. Puntaje promedio en matemáticas para regiones y países seleccionados en 2015.**



Fuente: Elaboración de EDUY21 en base a datos de OECD, Evaluación PISA.

El que esto suceda no debe leerse en términos de autocomplacencia. Nuestra región presenta uno de los peores desempeños comparados en materia de resultados PISA. De hecho, los resultados que estamos presentando implican que un importante porcentaje de adolescentes no accede a las herramientas básicas que habilitaría continuar los procesos de aprendizaje. PISA define un umbral de competencias mínimo para ello. Los estudiantes que se encuentran por debajo del nivel 1a de suficiencia son estudiantes que carecen de herramientas para el aprendizaje futuro.

Lo que sí debe llamarnos la atención es que Uruguay presenta tasas de egreso de la educación media básica y superior muy inferiores a otros países latinoamericanos con similares o peores resultados en las pruebas PISA. El carácter marcadamente excluyente de nuestra educación media lo es con independencia relativa de los niveles promedio de aprendizajes comparados en la región. Asimismo, cabe destacar que los niveles de aprendizaje medidos por PISA no muestran mejoras significativas entre el 2003 y el 2015.

## 2.2. Hipótesis sobre la situación y las tendencias

Existen algunas versiones que procuran explicar este estado de situación y las tendencias aquí presentadas a partir de argumentos que si bien poseen visos de plausibilidad son o bien claramente insuficientes o directamente falaces.

El primero de ellos es el que coloca en el contexto social y en las desigualdades y exclusiones generadas en otras esferas de la sociedad el problema central de la educación en Uruguay. En su forma extrema, este argumento sostiene que el sistema económico y social produce naturalmente un conjunto de niños, niñas

Que nuestro país presente tasas de egreso de la educación media inferiores a Perú, Colombia, Bolivia o Ecuador no se explica ni por el PIB per-cápita de estos países (inferiores en todos los casos), ni por sus niveles de desigualdad (superiores en todos los casos), ni por sus niveles de pobreza general e infantil (superiores en todos los casos). La lucha contra la desigualdad de origen nunca se corona con un éxito perfecto y es ingenuo e irresponsable no reconocer estos límites y los contextos sociales donde operan los sistemas educativos. Pero ello no puede llevar a justificar resultados y tendencias que en Uruguay se alejan de toda predicción razonable en base a sus variables estructurales.

y adolescentes “ineducables” o que al menos no pueden aprender aquello que está definido en los programas de la educación obligatoria. En esta visión no es responsabilidad del sistema educativo los números y tendencias presentados sino que derivan de un determinado orden económico y social y/o del nivel de desarrollo de los países. Este argumento posee una parte ineludible de verdad. Las desigualdades de origen y los procesos de endurecimiento de la exclusión y la marginalidad atentan contra la igualdad de trayectorias, permanencias, egreso y aprendizajes. Pero la evidencia que

hemos mostrado indica que en el caso de Uruguay, el sistema educativo no solo no logra moderar estas desigualdades, sino que en muchos casos las profundiza.

Un segundo grupo de argumentos coloca el problema en los recursos. La inversión en general, el salario docente y la inversión en infraestructura serían insuficientes para el logro de mejores resultados educativos. Desde EDUY21 coincidimos con parte de dicho diagnóstico. Uruguay presenta un gasto como porcentaje del PIB que lo coloca en la media de los esfuerzos regionales, que son bajos en una comparación internacional. Los salarios docentes cuando se calculan por hora presentan niveles todavía inferiores a una buena parte de los países de la región (hoy se encuentran levemente por encima de la media, pero claramente por debajo de Chile, Brasil y Argentina) y que otras profesiones equivalentes en el país (INEEd, 2017). Aun así, el gasto por alumno es más alto que la mayoría de la región (dadas nuestras pequeñas cohortes infantiles y adolescentes) y el incremento del mismo en los últimos diez años ha sido sustantivo. Duplica con creces en 2015 el gasto real por alumno del año 2005. Los resultados no condicen ni en la comparación regional ni temporal con los resultados y logros presentados.

El tercer argumento circula en el debate público y la confrontación política necesaria: el problema es que no hemos hecho nada para cambiar la situación de la educación. Este argumento es simplemente falaz. El aumento del gasto mencionado, la disminución del tamaño de los grupos de primaria —que ha sido muy importante—, la universalización en las edades de 4 y 5 años, la implementación del plan CEIBAL, los múltiples programas que procuran mejorar

la trayectoria educativa —especialmente entre primaria y secundaria—, la creación de la figura de los maestros comunitarios, la implementación de lo que fue Pro-Mejora, la expansión de la matrícula en UTU, la creación del INEE, la ampliación de las escuelas de tiempo completo y extendido, por nombrar medidas que tiene en muchos casos más de 15 años indican que se han hecho un número considerable de cosas desde el retorno al régimen democrático de gobierno en 1985.

Por otra parte, la actual definición de perfiles de progresión y egreso de primaria, el fortalecimiento de la ya existente formación en servicio en primaria, la creación de la red de aprendizajes profundos en primaria y media en alianza con el Plan Ceibal (véase recuadro), la incorporación de la evaluación formativa en línea, y el actual proceso —aunque incipiente y tímido— para avanzar hacia un marco curricular de referencia nacional, son otras muestras de esfuerzos realizados. También constituyen avances: la creación de los primeros liceos de tiempo completo o extendido; la expansión de talleres extracurriculares en los liceos —desde el periodismo hasta el candombe, las huertas comunitarias, los clubes de ciencia o el deporte competitivo—; la creación de los laboratorios tecnológicos como alternativa a un vetusto currículo en informática; la regionalización y departamentalización de responsabilidades en la educación media; la creación del bachillerato artístico; la definición de un tronco común a los bachilleratos secundarios y tecnológicos. Las referidas acciones constituyen muestras adicionales que impugnan la afirmación que en materia educativa no se ha hecho nada.

### **Red Global de Aprendizajes y las Nuevas Pedagogías para el Aprendizaje Profundo**

La Red Global de Aprendizajes es un movimiento integrado por centros educativos de Primaria y Media en Uruguay y el mundo, que explora e implementa nuevas formas de enseñar y aprender. Es un movimiento para el cambio educativo desde la práctica pero con una visión de sistema. Esta Red está integrada por centros educativos de siete países (Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda y Uruguay) que buscan soluciones a problemas comunes de la educación contemporánea: la desconexión y el desinterés de los estudiantes respecto de lo que ocurre en las aulas, así como el desgaste docente. A nivel internacional, el movimiento se denomina “Nuevas Pedagogía para el Aprendizaje Profundo” y está liderado por el destacado pedagogo canadiense Michael Fullan.

El principio central del cambio propuesto tiene que ver con la promoción del “aprendizaje profundo”. En el centro de la propuesta se encuentra el estudiante y sus intereses, con el objetivo explícito de promover el desarrollo de competencias transversales que importan para la vida, denominadas 6C: Colaboración, Comunicación, Carácter, Ciudadanía, Pensamiento Crítico y Creatividad.

El aprendizaje profundo es el que vincula de modo integral contenidos académicos con competencias transversales para la resolución de problemas relevantes para la vida. Usa la tecnología como palanca y personaliza los aprendizajes. El aprendizaje profundo no puede desarrollarse a través de la fragmentación disciplinaria del conocimiento en asignaturas. Tampoco puede ser evaluado a través de pruebas estandarizadas. Para promover el aprendizaje profundo, la Red ofrece un conjunto de herramientas de diseño y evaluación.

La Red define líneas en común para impulsar las nuevas pedagogías a través de herramientas concretas para el diseño de actividades y la evaluación del progreso de los estudiantes. De este modo, ofrece un conjunto de herramientas de trabajo a todos los centros así como espacios de intercambio y discusión. Para Uruguay se trata de una comunidad internacional para la innovación educativa así como una red local de exploración y experimentación que vincula todos los subsistemas educativos de ANEP.

En 2018 forman parte de la Red Global de Aprendizajes 420 centros educativos en todo el país (<http://redglobal.edu.uy>).

Por otra parte, desde la esfera privada también soplan vientos sostenidos y promisorios de cambio. El surgimiento de escuelas, liceos y opciones técnicas innovadoras de administración privada gratuitas e instaladas en zonas u orientadas a población vulnerable (Jubilar, Impulso, Los Pinos, Ánima, colegios de medios populares de la Fundación SOPHIA y muchos otros) es hoy una realidad incontestable y positiva en procesos y resultados educativos. Asimismo, la implementación de ofertas para la finalización del bachillerato tanto en el ámbito público como privado es también un aspecto clave a reconocer.

Ni un reduccionismo sociológico burdo que coloca todas las culpas afuera del sistema educativo, ni el argumento económico de los recursos que las atribuye a la escasez, y menos aún el argumento falaz del inmovilismo, son abordajes adecuados para dar cuenta de la situación actual.

Por el contrario, debemos concluir que: La pobreza y la desigualdad en Uruguay no solo son bajas en un contexto regional, sino que disminuyeron marcadamente en los últimos 12 años. En materia de gasto, el país nunca había realizado un esfuerzo de la magnitud de los últimos quince años. Hubo y hay voluntad manifiesta de impulsar programas y acciones orientadas al cambio educativo.

Existen dos problemas centrales que se han mencionado y se abordarán en mayor

detalle en la Parte 4: la estructura de gobernanza y capacidad rectora de las autoridades educativas y la ausencia de un proyecto integrado de cambio educativo. A lo largo del documento se verá que estos dos aspectos se mencionan en diversos apartados. Pero antes de cerrar esta sección corresponde abordar dos causas estructurales del débil desempeño que presenta el sistema en materia de avances en cobertura, trayectorias, egreso y aprendizajes: la dimensión curricular y pedagógica, así como la gestión de los centros, en particular a la forma en que el sistema asigna sus recursos humanos y la organización del tiempo en el centro.

En definitiva, el país ha hecho mucho en materia social, económica, fiscal y de políticas y programas, pero hemos logrado muy poco. Esa es la conclusión a la que debemos arribar. Y si esta es la conclusión, el corolario es que el país ha errado en la asignación del esfuerzo fiscal así como en la dirección y los modelos del cambio educativo. No ha errado en todo, con seguridad, pero sí en mucho. Esencialmente, creemos que hemos errado en un modelo de cambio por partes y fragmentos. Deberíamos estructurar una propuesta de cambio educativo sistémico, transversal a los niveles educativos, profundo, estructural, planificado, y con metas, proyecciones, calendario de transformaciones y cuyo centro sean los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Tal como señala Martinis (2011), “creemos de suma relevancia plantear que apostar a una educación que efectivamente apunte a ser parte de procesos de mayor cohesión social, necesariamente implica pensar en medianos y largos plazos. No son sustentables en términos de desarrollo de la educación procesos de planificación de corto alcance que, además, son modificados sustancialmente ante la asunción de cada nueva administración del sistema educativo”.

### 2.2.1. Currículum, evaluación y modelos pedagógicos y de servicio

Hay poca mención en la literatura a tres problemas centrales del sistema educativo: para qué se enseña, qué se enseña y cómo se enseña. En este sentido es clave señalar que los modelos curriculares del sistema educativo uruguayo presentan cuatro déficits que impactan sobre la inclusión como síntesis de equidad y calidad: pertinencia, continuidad/progresión y profundidad, anclados en un déficit general de función rectora o gobernanza curricular.

La matriz curricular de la educación primaria en Uruguay poseía la saludable orientación de procurar la formación ciudadana e integral del individuo para la vida en sociedad. Pero su modelo histórico se orientaba a la formación del ciudadano de la primera mitad del siglo XX. La necesidad de poner al día dichas orientaciones y contenidos llevaron a diversas revisiones de su currículum. El problema es que la orientación de dicho nuevo currículum, plasmado en el nuevo plan de estudios del año 2008, partió de una base equivocada: creyó que ponerse al día era aproximarse más a la educación media y universitaria. En vez de transformar el tipo de competencias (tales eran, en definitiva, las finalidades de la educación primaria de primera mitad del siglo XX) para adecuarlas al siglo XXI, se optó por replicar un modelo asignaturista y enciclopédico basado en impartir contenidos e información.

Si bien la retórica de dicho plan de estudios abreva en tradiciones emparentadas a orientaciones críticas de un foco excesivo en contenidos, y cercanas a la noción de competencias y habilidades, el producto final está fuertemente marcado por una particular lectura crítica de estas tendencias. Más aún, supone una defensa de modelos emancipadores y críticos que terminan equivaliendo a una defensa de los modelos propedéuticos y enciclopedistas propios de la educación pensada a partir de la vieja tradición academicista y elitista que forja a buena parte de la educación media. En su crítica a los intentos de cambio en la orientación curricular de los años 90, señala un documento reciente del CEIP (2007: 32):

*Las necesidades básicas se definían como un conjunto de conocimientos, destrezas y valores indispensables para sobrevivir, participar y satisfacer las exigencias, más elementales de las personas en una sociedad de mercado. Se comenzó a hablar de habilidades para la vida, estándares mínimos y otras expresiones. Esta visión instrumental centrada en el aprendizaje, dejaba de lado la educación, la formación de la persona para ocuparse de aquellos conocimientos vinculados a la realidad en la que vivían quienes aprendían. El conocimiento debía ser utilizable a corto plazo, aprovechables en la vida cotidiana a la vez que observables y comprobables ya que la evaluación siguió entendiéndose como control del producto, del resultado.*

Más aún, se critica también:

*La jerarquización de los resultados aparece como una constante y especialmente vinculada con su utilidad práctica. El aprendizaje tenía que tener utilidad práctica para quien aprendía (CEIP, 2007: 34).*

El documento del plan del 2008 (CEIP, 2008), tras defender con profusas citas la necesidad de una educación situada, emancipadora y crítica de los cánones tradicionales del conocimiento organizado, afirma en la página 30:

*La selección de contenidos necesita el análisis en profundidad de la estructura sustancial constituida por las ideas o concepciones fundamentales de la disciplina y de la estructura sintáctica que refiere a los criterios con que cada campo del conocimiento sostiene sus descubrimientos y las formas de construir el saber que le son propios (Litwin 1997). Implica, además de identificar los conocimientos, ideas, principios de un determinado campo del saber, reconocer las relaciones con otros campos académicos (científicos, artísticos, tecnológicos). Esto significa reconocer los límites de las disciplinas que son arbitrarios, convencionales y plausibles transformando el saber en objeto de enseñanza, en contenido educativo. De esta forma se comienza a identificar las relaciones con otros conocimientos.*

Ello justifica que el currículo de primaria se fragmente por campos y áreas de educación que a su vez deben reconocer y transmitir contenidos vinculados a los cánones estructurados del conocimiento científico y académico del siglo XX.

De esta manera el currículo de primaria que se aprueba en el año 2008 no sólo no logra adecuarse al presente, sino que elige extenderse en contenidos con baja especificación de progresiones, muy poca profundidad y jerarquización de contenidos. Los esfuerzos recientes del CEIP por establecer un conjunto acotado de perfiles de egreso en inicial, tercero y sexto, procuran de alguna manera corregir la orientación pasada al establecer un conjunto de competencias básicas en las diferentes áreas. A pesar de ello, puede verse en dicho documento la persistencia del modelo asignaturista, así como de contenidos extensos y poco profundos. A modo de ejemplo obsérvese el cuadro de perfil de egreso en ciencias naturales en las áreas de química/física en el tema sistemas materiales, en el punto específico "ondas":

*Concepto organizador: Fuerzas fundamentales El movimiento a lo largo de una trayectoria (NI4). Las trayectorias rectas y curvas (NI5). Los cambios en el movimiento (1º). El magnetismo (2º). Las fuerzas y máquinas simples (3º). La flotación y la fuerza de empuje (4º). La presión en el interior de un fluido (4º). La fuerza elástica y la deformación (4º). La fuerza gravitatoria (4º). La fuerza magnética. El magnetismo terrestre (5º). La relación entre fuerza y movimiento (5º).*

*Perfil de egreso tercer grado: Reconocer los efectos de las fuerzas sobre los objetos, identificar problemas y plantear preguntas. Diferenciar fuerzas de contacto y a distancia. Seleccionar información (cualitativa y cuantitativa), organizar e interpretar datos.*

*Perfil de egreso sexto grado: Formular y poner a prueba hipótesis referidas a los efectos de las fuerzas sobre los objetos. Elaborar conclusiones. Relacionar la aplicación de fuerzas (a distancia o de contacto) con los cambios en el movimiento. Interpretar y explicar las evidencias apelando a modelos científicos. (CEIP, 2008, p. 274)*




Estos perfiles de egreso y progresión refieren solo a una de las temáticas dentro de una de las sub-áreas del área de ciencias naturales. La amplitud de puntos contrasta con una débil jerarquización de contenidos. A la vez, no hay vínculo con competencias donde se establezca el saber hacer y el saber aprender que se pretende alcanzar.

Otro elemento clave a considerar refiere a los resultados de las pruebas estandarizadas TERCE/UNESCO que miden aprendizajes en matemática y lenguaje en terceros y sextos grados. Resulta evidente que si los estudiantes no logran competencias básicas en estos ámbitos, se hace muy complejo que logren incorporar en el futuro la densa grilla de contenidos presentes en las ciencias naturales, las ciencias sociales, la historia, las artes, y las propias matemáticas y lengua materna. La evidencia muestra que en Uruguay —si bien en menor medida que buen parte de América Latina— existe una amplia proporción de los estudiantes que no logran desempeños básicos en lengua materna y matemática. Esta realidad indica que muchos estudiantes quedan atrás y deben enfrentar contenidos mucho más complejos sin haber incorporado antes las habilidades básicas para entenderlos.

**ITEM EJEMPLO 1, NIVEL I DE DESEMPEÑO EN LECTURA, TERCER GRADO DE PRIMARIA**

País	% respuesta correcta
Argentina	70%
Brasil	81%
Chile	91%
Colombia	76%
Costa Rica	90%
Ecuador	74%
Guatemala	72%
Honduras	64%
México	76%
Nicaragua	64%
Panamá	67%
Paraguay	61%
Perú	78%
Rep. Dominicana	46%
Uruguay	82%
<b>Promedio países</b>	<b>74%</b>
Nuevo León	84%

Para contestar las preguntas X a XX, lee el texto siguiente:



### El león y el ratón

Un león dormía tranquilamente, cuando un ratón empezó a jugar encima de su cuerpo. Despertó el león y rápidamente atrapó al ratón; quien a punto de ser comido, le pidió al león que lo perdonara, y le prometió ayudarlo cuando lo necesitara. El león echó a reír y lo dejó ir.

Pocos días después, unos cazadores agarraron al rey de la selva y lo ataron con una cuerda a un árbol. Pasó por ahí el ratoncillo, quien al oír los lamentos del león, corrió al lugar y mordió la cuerda hasta romperla, dejándolo libre.

—Días atrás —le dijo—, te burlaste de mí pensando que nada podría hacer por ti en agradecimiento. Ahora es bueno que sepas que los pequeños ratones somos agradecidos y cumplimos nuestra palabra.

*Nunca desprecies las promesas de los pequeños honestos. Cuando llegue el momento las cumplirán.*

Esopo

Al inicio de la historia, ¿dónde juega el ratón?

- A) Encima de un león.
- B) Abajo de un árbol.
- C) Sobre una cuerda.
- D) Cerca de unos cazadores.

LEA1201L

ÍTEM EJEMPLO 2, NIVEL II DE DESEMPEÑO EN LECTURA, TERCER GRADO DE PRIMARIA

País	% respuesta correcta
Argentina	60%
Brasil	57%
Chile	71%
Colombia	64%
Costa Rica	71%
Ecuador	51%
Guatemala	49%
Honduras	50%
México	58%
Nicaragua	40%
Panamá	42%
Paraguay	49%
Perú	59%
Rep. Dominicana	39%
Uruguay	58%
<b>Promedio países</b>	<b>55%</b>
Nuevo León	63%



**Ejemplo 2:** relacionar información que aparece de manera explícita (relaciones causales) en el texto. La relación solicitada requiere que el niño sea capaz de distinguirla de otras informaciones cercanas, y que logre relacionar información del primer párrafo con información del segundo párrafo.

Para contestar las preguntas X a XX, lee el texto siguiente:

### Los juguetes

Los juguetes de la clase comenzaron a cantar, ¡Estaban muy contentos, el colegio iba a comenzar!

Después de días y días de muy poca actividad, con los niños y las niñas volverían a jugar.

Salieron de sus rincones, organizaron un gran taller, y a todos los que estaban rotos trataron de componer.

Muñecos, rompecabezas y coches, pelotas, oses y autos, camiones, trenes y aros, ya todos están ubicados, esperando que, muy pronto, los niños les den un abrazo.

*Begoña Díaz García*

Bla. 03/1710. Juguetes. Respuestas 16 de agosto de 2011. <http://www.parcnra.es/parcnra/tema/303/Juguetes.htm>. Adaptación.

¿Por qué es importante para los juguetes que el colegio comience?

- A) Porque los van a componer.
- B) Porque podrán cantar en clases.
- C) Porque se quedarán en los rincones.
- D) Porque volverán a jugar con los niños.

L3180409-R

<b>Dominio</b>	Comprensión intratextual
<b>Proceso</b>	Comprensión inferencial
<b>Acción o tarea</b>	Localizar y relacionar información explícita (relaciones causales), repetida literalmente o mediante sinónimos, que se encuentra en el cuerpo de un texto, que debe ser distinguida de otras informaciones cercanas.
<b>Opción correcta</b>	D



Algo similar, aunque agravado en los porcentajes de respuestas incorrectas, surge del análisis de los ítems de las matemáticas. Lo importante de este punto no es reparar en los resultados negativos —que de hecho en Uruguay son mejores a la media regional, y en algunos puntos cercanos a los mejores casos de la región— sino entender que las nociones de jerarquización y profundidad curricular no son instrumentos para disminuir contenidos o exigencias sino requisitos de inclusión y progresión. Quién no puede vincular dos párrafos de un texto e identificar una conexión causal explícita, difícilmente estará preparado para entender el texto en su totalidad y menos aún identificar hipótesis sobre las fuerzas gravitatorias y su influencia en los objetos. Constituye un cambio fundamental el establecimiento de un marco curricular que identifique las progresiones en forma cuidadosa y elija la profundidad de las habilidades y las competencias asociadas a las alfabetizaciones fundamentales (ver Partes 3 y 4).

Las recientes iniciativas del CEIP van en esta dirección. EDUY21 entiende necesario apuntalar y profundizar las referidas iniciativas a partir de un marco curricular general y de un proceso de formación en servicio que proporcione elementos pedagógicos y didácticos para la construcción de pisos fundantes del aprendizaje.

Si la inspiración de la educación primaria perdió y solo ahora está recuperando la orientación ciudadana, de competencias y habilidades, con jerarquización de los contenidos y logros a perseguir, la inspiración curricular de la educación media en Uruguay provino históricamente de un modelo anclado en la tradición iluminista, pensado para la segunda revolución industrial.

La noción detrás de este modelo es la de preparar a los individuos para la vida académica o la formación profesional estructurada a semejanza de las carreras y opciones universitarias. Por ello la fragmentación en asignaturas no es un error del modelo sino su fiel reflejo, así como lo es la insistencia en contenidos auto-referidos y asentados en la memoria y repetición de rutinas estandarizadas. También forma parte de esta tradición el mecanismo de la repetición como filtro meritocrático para definir quién puede y quién no puede acceder al nivel terciario.

De todo lo que tiene que aprenderse en la escuela la lectura es lo más básico y fundamental. El lenguaje escrito resulta esencial para integrarse y desarrollarse. No sólo se relaciona con las habilidades de comprensión lectora, manejo de vocabulario y producción de textos, sino con la comprensión en general, las matemáticas, el conocimiento del medio y hasta con la autoestima (Marchant, Lucchini y Cuadrado, 2007). Blakemore y Frith (2007) señalan que la alfabetización impacta la configuración del cerebro. La lectura y la escritura son medios indispensables para la construcción de aprendizajes a lo largo de toda la vida. No es casual que muchas investigaciones señalen que un amplio porcentaje de las dificultades en los aprendizajes están asociadas al lenguaje escrito (Lyon, 1995) y que sean éstas unas de las principales causas del fracaso escolar (Defior, Serrano y Gutierrez, 2015) sin desconocer los efectos sociales de la salud, el desempleo y la delincuencia (Reynolds, Whendall y Madelaine, 2011). Más allá de los acuerdos en el sistema educativo para que los estudiantes alcancen buenos niveles de comprensión lectora, los sucesivos informes de las pruebas nacionales e internacionales siguen mostrando los problemas en lectura que tienen los niños uruguayos (INEED, 2017). Diversos análisis sobre los factores que explicarían estos resultados mencionan en primer lugar el origen socioeconómico de los estudiantes. Al mismo tiempo, señalan que las diferencias entre los alumnos también se dan en el interior de las escuelas. De hecho, las escuelas no pueden revertir las diferencias en los aprendizajes (LLECE-UNESCO, 2015; Villalobos, Baeza y Treviño, 2016). Ante esta situación, la reflexión para el cambio educativo sobre los factores que explican los problemas de lectura, junto con el currículo y los modos de enseñar, se vuelve necesidad imperiosa.

En los cuadernos de trabajo sobre política educativa de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030 (2008, ENIA), Santiago Cardozo advierte el problema de la multiplicación de asignaturas. La misma aparece como “cuello de botella” que se agudiza al inicio de cada ciclo escolar, especialmente en educación media (Cardozo, 2008: 32):

*La abrupta multiplicación de asignaturas y docentes en el ciclo básico de educación media [...] Solo este cambio, sin dudas el más abrupto de la carrera escolar, requiere de parte del alumno el desarrollo de la capacidad de auto-administrar sus procesos de aprendizaje y sus estrategias de estudio (doce docentes, doce cuadernos, doce libros de texto, doce pruebas semestrales, etc.) y de integrar y dar coherencia a unos contenidos que se le ofrecen en forma ampliamente compartimentada y en base a criterios pedagógicos en el mejor de los casos coordinados, pero no siempre comunes. Este aprendizaje, tanto o más complejo que los que exigen de por sí los cursos de Matemática o de Historia, debe realizarlo el alumno en el lapso que transcurre desde el último diciembre escolar al primer marzo liceal.*

Por otra parte, a estos rasgos inherentes a su propia naturaleza, el modelo de educación media suma problemas de gestión y gobierno curricular. A diferencia de lo que sucede a escala mundial, las grillas de contenido de las diferentes asignaturas no son presentadas o pensadas en términos de un modelo de progresión por grados en forma explícita y menos aún articuladas entre sí. En consecuencia, muchos contenidos se repiten en diferentes grados, sin distinción de profundidad o amplitud. En otros casos existe cierta secuencia pero con bajo nivel de detalle en las progresiones esperadas, en que el docente deberá enfrentar la decisión de cómo abordar los contenidos de su curso con poca o nula información sobre lo que efectivamente ya conocen los estudiantes.

No hay documentos que ordenen desde un conjunto de competencias la secuencia lógica de contenidos de asignaturas, sus interrelaciones y bloques comunes. Tampoco existen estrategias integradas para trabajar más de una disciplina bajo lógicas de proyectos o problemas.

Por su parte, los docentes ven enumerados en sus grillas curriculares o de contenidos los temas a “impartir” pero sin ningún apoyo u orientación general sobre los mecanismos y parámetros para orientar y apuntalar los aprendizajes o evaluar su suficiencia. Ello no sólo conlleva un problema de potencial arbitrariedad sino que implica que el docente que recibe un alumno de un curso precedente no tiene una noción adecuada de los niveles de desempeño de sus estudiantes y por tanto tampoco tiene una referencia de dónde ubicarse para generar las progresiones deseadas.

Finalmente, el problema de la pertinencia de los aprendizajes asume en este caso déficits preocupantes. La educación media hoy, por cobertura y función, no debe preparar al estudiante para carreras específicas de nivel terciario. Su función fundamental es la de dotar a todos de un conjunto de competencias ciudadanas, de cuidado propio, de funcionamiento en colectivos humanos, de aprendizajes generales y laborales, que podrán luego ser usadas para la continuidad de los estudios, para la inserción ocupacional o para la vida en sociedad en su

sentido más amplio. El cierre disciplinario auto-referenciado en asignaturas que anuncian opciones de carreras y que se estructura bajo la forma de bachilleratos diversificados, atenta contra tales funciones y persiste en un modelo pensado para otras realidades del conocimiento, de la sociedad y de mundo académico y laboral.

### **2.2.2. Asignación de recursos humanos, gestión de centros, gestión del tiempo**

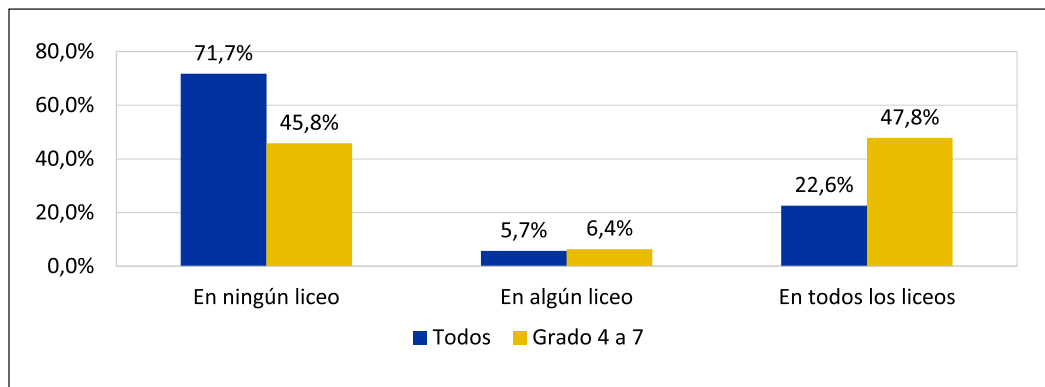
Existe —sobre todo en la educación media—una configuración perversa que atenta contra la calidad de la experiencia educativa tanto de docentes como de estudiantes. La misma se compone de los siguientes vértices: ausencia de autonomía en la gestión del centro educativo; ineficiente y desigual distribución de recursos humanos; y una gestión del tiempo con sobrecarga de aula tradicional en asignaturas fragmentadas y sobrecarga de tareas administrativas y logísticas que recae en el cuerpo docente. Todo ello es realizado, además, en un rango horario restringido, extremo que agrava los efectos negativos.

El problema fundamental que caracteriza sobre todo a nuestra educación media es un modelo de asignación de recursos humanos profundamente ineficiente al tiempo que genera fuertes desigualdades en el territorio y agrava las desigualdades de origen de los estudiantes.

El primer elemento clave a considerar es que los docentes en la educación media eligen todos los años los establecimientos, turnos y carga horaria que tendrán en el año. De esta manera el sistema en educación media es por lejos el sistema con mayor inestabilidad de sus recursos humanos por establecimiento y carga horaria.

Los estudiantes de la educación media, adolescentes y jóvenes, declaran que ir a un centro educativo es una actividad que valoran por las opciones de sociabilidad y encuentro con sus pares, pero a su vez señalan que en lo que hace a las actividades en aula las encuentran muchas veces inútiles, muy difíciles o carentes de atractivo. La educación no tiene porqué adaptarse meramente a las preferencias del estudiante. Si no existe compromiso, tensión, esfuerzo y dificultad no se producen aprendizajes relevantes y sostenibles. Pero lo que hemos señalado hasta aquí indica que las razones detrás del desinterés o sensación de dificultad que percibe el estudiante no están ancladas en la saludable tensión que el aprendizaje requiere, sino en serios problemas curriculares y pedagógicos relativos a la pertinencia, progresión y profundidad con que se procura generar dichos aprendizajes (De Armas & Retamoso, 2010; Filardo, Cabrera & Aguiar, 2011; Filardo & Mancebo, 2013; De Armas, 2014).

**Gráfico N°16. Porcentaje de docentes según permanencia con al menos 20 horas de dedicación.**

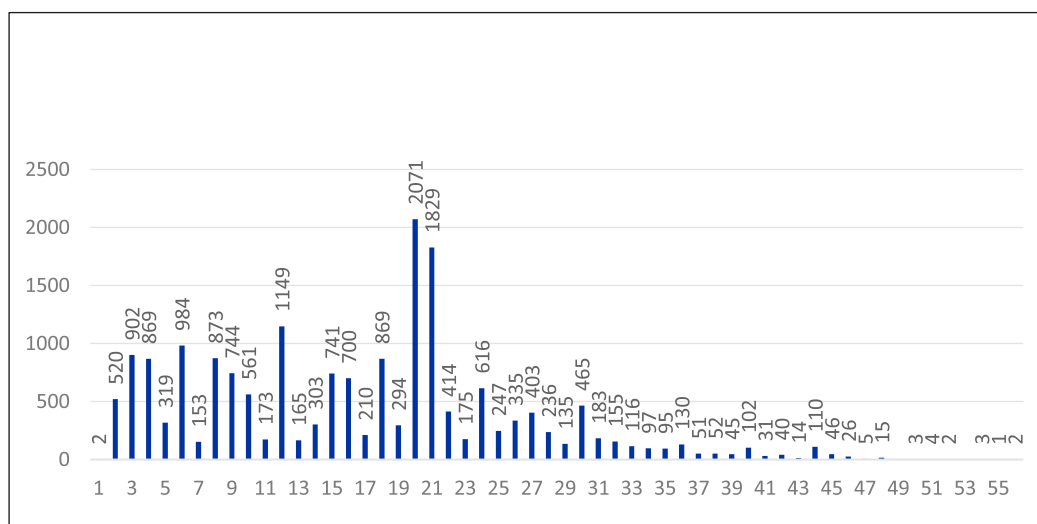


Fuente: Dirección de Planeamiento y Evaluación Educativa C.E.S.

De hecho, casi un 72% de los docentes del grado 1 al 4 y casi la mitad de los docentes con grados más altos, no repite al menos 20 horas de dedicación en ningún establecimiento (Gráfico Nro. 16). Una medida más simple indica que aproximadamente un tercio de los docentes cambian de centro entre un año y el otro.

Por otra parte, es importante entender que si bien en el estatuto docente se habla de cargos efectivos, ello solamente es cierto en la educación primaria, donde la maestra elige como mínimo 20 horas en un establecimiento. En el caso de los docentes de educación media lo que se elige, en rigor, son horas docentes de asignatura. Los cargos no se encuentran radicados en centros ni existe un número mínimo de horas que se aproxime siquiera a las 20 horas. Existe la denominada unidad docente que asciende a 20 horas pero el docente por diversas razones puede elegir más o menos horas que dicha unidad. De hecho, la distribución de las cargas horarias docentes presenta una enorme dispersión que va desde 1 hora a más de 50 horas (Gráfico Nro. 18).

**Gráfico N°18. Docentes del Consejo de Educación Secundaria, según cantidad de horas elegidas a julio del año 2013 (sin horas de coordinación)**



Fuente: Pasturino, 2015.

En el entorno de 8.000 docentes eligen menos de 12 horas. Estos docentes, así como los que eligen más horas, no necesariamente las concentran en un mismo centro o turno. Aproximadamente un 20% de los docentes de secundaria del sistema público posee horas en más de un liceo, a lo que se le suma tres cuestiones: hay otro porcentaje de docentes que posee horas en otros subsistemas (UTU, Formación Docente); hay un 20% que da clases en el subsistema privado; y al menos un 20% de los docentes de la educación media declara tener otro trabajo fuera de la enseñanza. En suma, la mayoría de los docentes de la educación media no posee como único o principal trabajo educar, enseñar y formar parte de un equipo docente de un establecimiento educativo. Los educadores pueden tener cargas mayores o menores de horas de asignaturas en un centro pero menos de la mitad supera las 20 horas en un solo establecimiento durante dos a más años.

Asimismo, es importante entender que la contraparte del importante número de docentes con baja carga horaria en un contexto de 13 a 14 asignaturas es la presencia de otro grupo de docentes con mayor carga horaria y muchos grupos. A modo de ejemplo consideremos un docente de historia o biología con 21 horas aula (esto es una hora más que la unidad docente) en un mismo centro educativo en el plan 2006 del ciclo básico. La carga horaria semanal de estas materias es de tres horas. Por lo tanto, para completar las 20 horas el docente deberá tener siete grupos de alumnos diferentes en promedio. Si cada grupo promedia 20 alumnos por aula, ello implica que dicho docente dicta la asignatura a 140 alumnos de diferentes grados cada semana. La posibilidad de seguimiento personalizado del alumno es en estos casos humanamente imposible.

Por otra parte, la distribución de los docentes de educación media en el territorio es el resultado de las reglas de juego de la elección anual y las preferencias de los docentes. Las reglas establecen que los docentes efectivos (titulados en general) eligen siempre antes que los interinos y los de mayor grado eligen antes que los

de menor grado. Las preferencias son claras al considerar cómo se distribuyen finalmente los docentes en los diferentes centros educativos.

Martín Pasturino (2015) ordena estas preferencias de la siguiente manera:

**Prioridad 1-** liceos de Bachillerato o extra-edad (son pocas las preferencias por alumnos de ciclo básico o menores de 16 años).

**Prioridad 2-** en Ciclo Básico se prioriza la zona costera en Montevideo o el liceo del centro urbano en el Interior.

**Prioridad 3-** cercanía al domicilio (tanto en Montevideo como en el Interior).

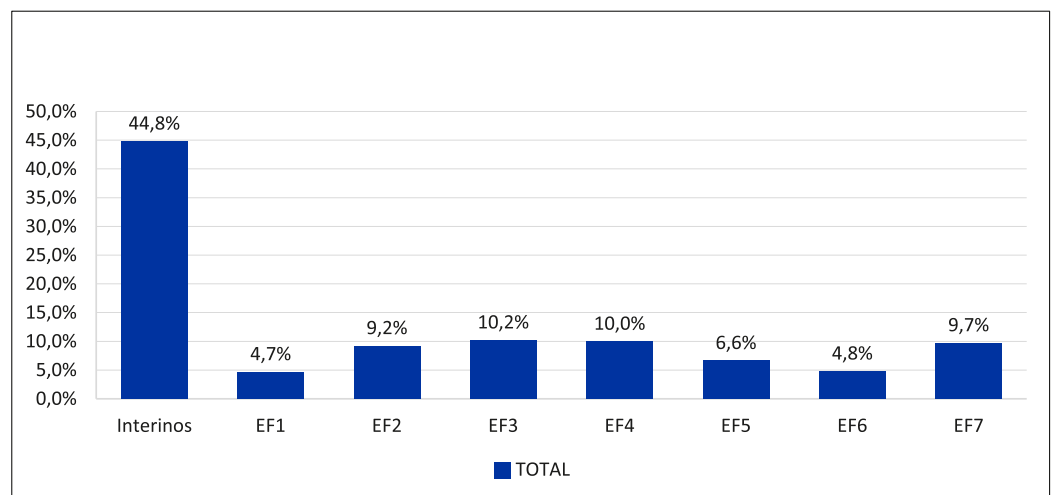
**Prioridad 4-** buen relacionamiento con la Dirección.

**Prioridad 5-** grupos pequeños.

Así es que la distribución de docentes en el territorio y entre los diferentes ciclos marca una profunda regresividad. Los docentes con mayor experiencia, salario, estabilidad y concentración horaria (efectivos grados 4 a 7) eligen en el bachillerato (donde casi el 30% más pobre de la población dejó de asistir) y cuando lo hacen en el ciclo básico, optan por los liceos de los barrios más acaudalados de Montevideo o las capitales del interior.

Casi la mitad de los docentes de la educación secundaria pública son docentes interinos, lo que fija los términos de una fuerte inestabilidad para el conjunto del sistema, dadas las reglas de juego de la elección de horas y su modalidad anual. Si a ello le sumamos los docentes efectivos de grado 1 a 3, arribamos a un 70% de los docentes que deben elegir centro, carga horaria y turno cuando ya están tomadas buena parte de las horas en los bachilleratos y en los liceos de la costa o capitales departamentales (Gráfico Nro. 19).

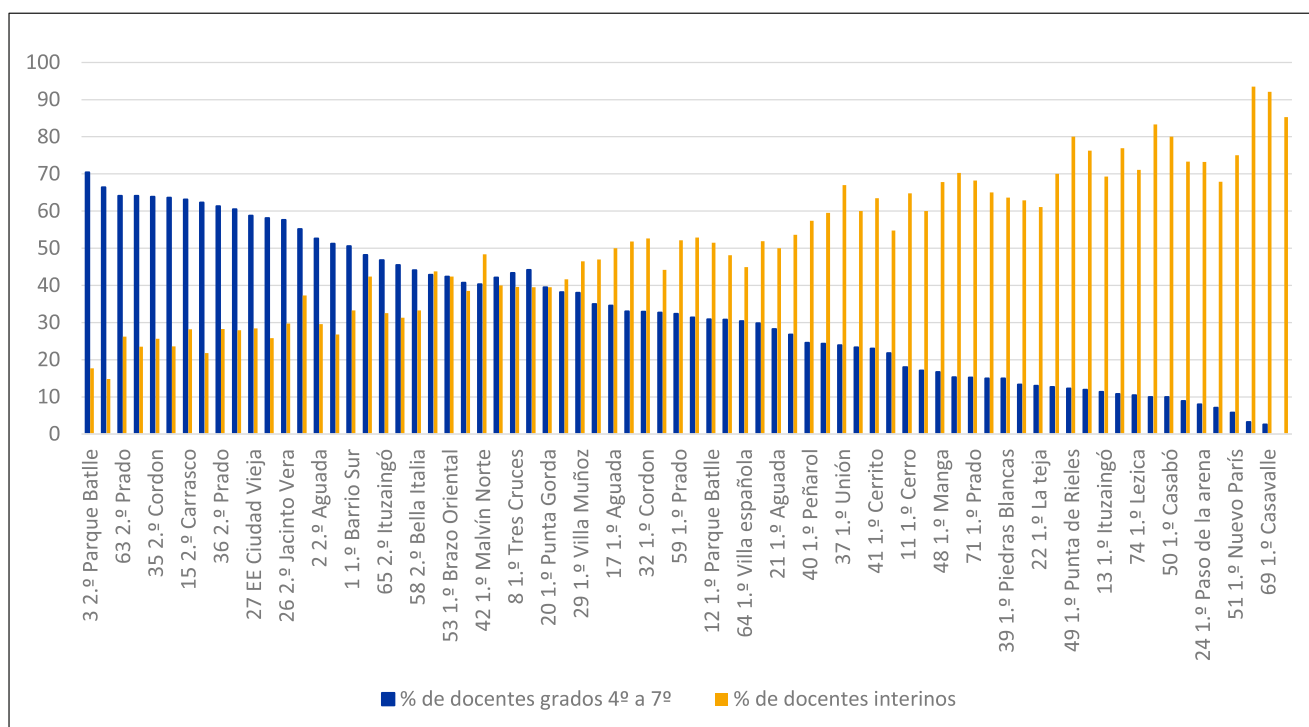
**Gráfico N°19. Docentes interinos y efectivos por grado (total, docencia directa, 2017)**



Fuente: Monitor de liceos, CES, 2017.

En efecto, mientras los liceos del segundo ciclo (bachillerato) de las zonas urbanas de Montevideo consolidadas y de mayor poder adquisitivo presentan entre 60 y 75% de docentes efectivos grados 4 a 7, los liceos en zonas de mayor vulnerabilidad y áreas de asentamientos irregulares presentan entre un 70 y 90% de docentes interinos (Gráfico Nro. 20).

**Gráfico N°20. Distribución porcentual de docentes efectivos de más de 16 años de experiencia (4to a 7mo grado) e interinos, según Liceos públicos de Montevideo, Ciclo y Barrios. Datos a junio del año 2013.**



Fuente: Pasturino, 2015.

Para enfrentar el desafío de transformar el primer elemento diagnóstico de las causas de nuestros problemas (los problemas curriculares) se plantean más adelante un conjunto de iniciativas entendidas como imprescindibles (ver Parte 4). Pero es importante entender que la posibilidad misma de plasmar dichos cambios curriculares en la praxis de los educadores, en el proceso de aprendizaje de los estudiantes y en las dinámicas de los centros, requiere de ciertas condiciones que no están presentes hoy en el sistema de educación media. La realidad que hemos descrito inhibe la construcción de comunidades educativas estables, equipos orientados a la educación integral del alumno, conocimiento personalizado del mismo, capacidad de aprovechamiento de las estructuras a lo largo del año y articulación de los actores del sistema y su entorno (padres, docentes, equipos directivos, estudiantes, barrio y comunidad).

En este sentido, el documento de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030 plantea que:

*El acercamiento de la comunidad y las familias a los centros de educación debe promoverse, como fuente de oportunidades y no de dificultades. En esta línea, es preciso incorporar mecanismos de participación y rendición*



*de cuentas, que otorguen transparencia a la gestión educativa y sirvan a la formación en ciudadanía que los centros educativos se proponen desarrollar. Asimismo, se requiere la promoción de nuevos espacios educativos y de aprendizaje no formales que satisfagan la variedad de necesidades de niños y adolescentes, y que se articulen y converjan con la educación formal. Estas necesidades de transformación son particularmente imperiosas en la enseñanza media, que enfrenta el desafío ineludible de aumentar la retención y mejorar la calidad de los aprendizajes. Un factor central para recomponer la confianza es la adecuación de las propuestas de los centros educativos, considerando la relación entre la formación que se imparte y las expectativas y las necesidades de los adolescentes y los jóvenes, así como su incidencia en las posibilidades de inserción en el mercado laboral (p.40).*

Tal como señala Aristino (2016), en diferentes partes del mundo se ha entendido que la construcción de un modelo de servicio personalizado y centrado en los aprendizajes requiere de ciertas precondiciones de funcionamiento de los centros: Los profesores permanecen varias horas al día en la institución para poder interactuar con sus pares, así como conocer a sus alumnos, consolidando la necesaria personalización del proceso educativo.

- Los profesores son acompañados por otros profesionales que con su trabajo permiten conocer mejor a los estudiantes, atender su diversidad y ofrecer en forma oportuna y preventiva los apoyos necesarios.
- Los centros permanecen abiertos más allá del calendario escolar en que funciona el currículo prescripto. En las semanas de receso los adultos desarrollan talleres y actividades de trabajo colaborativo, y se brindan actividades a algunos estudiantes.
- Los centros ofrecen cursos extra-curriculares en una oferta amplia y variada, en coordinación con instituciones de la comunidad.
- El número de alumnos del centro, así como el de los grupos de clase, es tal que permite un trabajo personalizado y eficiente por parte de los adultos.
- Las condiciones edilicias y de equipamiento son adecuadas a las necesidades educativas.
- Se desarrollan actividades de diferente tipo en que participan activamente las familias de los alumnos, incluidas tareas de servicio para el mantenimiento y funcionamiento del centro.
- Los docentes y la conducción del centro educativo permanecen en él una cantidad de años tal que permita la consolidación de un proyecto que dé frutos.
- Los docentes y otros profesionales que trabajan en el centro educativo, realizan su tarea en red con colegas de otras instituciones.

Cuando estas condiciones no están presentes se vuelve insostenible el cambio de paradigma educativo y también el adecuado funcionamiento de viejos paradigmas.

Sin una transformación del estatuto docente y la construcción de un estatuto de centro que otorgue mayor poder y autonomía al centro y a los equipos directivos (con rendición de cuentas), será muy complejo alcanzar estas precondiciones básicas.



# 3.

## Bases y ejes del cambio

A efectos de este documento, entendemos por paradigma la capacidad efectiva de responder a desafíos y problemas sustentada en un cuerpo de valores, creencias, conocimientos y procedimientos que justifican y otorgan sentido a determinados cursos de acción. Cuando un paradigma pierde capacidad de respuesta, se acumulan disfuncionalidades y anomalías que crean condiciones adversas para su sostén y justifican su cambio.

EDUY21 entiende la necesidad de asumir un cambio de paradigma en la forma en que se concibe, se organiza, se gestiona y se evalúa la educación. El cambio se expresa en seis aspectos medulares: 1) la visión de conjunto de la educación y del sistema educativo como punto de partida del cambio; 2) el imaginario del cambio que implica formar y aprender sin umbrales; 3) el enfoque por competencias como un eje orientador del cambio; 4) la necesidad y función de un marco curricular como un instrumento del cambio; 5) nuevas formas de organizar los aprendizajes para efectivizar el cambio; 6) el ejercicio del cambio en el cotidiano y en las prácticas de estudiantes, equipos directivos, docentes y familias.

### 3.1. La visión de la educación y del sistema educativo

La propuesta de EDUY21 consiste en una visión del sistema educativo que encara el cambio en su conjunto, sobre todo referido al rol de los centros, de los docentes, de los estudiantes, de las familias, de la construcción del conocimiento y de los enfoques por competencias. Uno de los mayores desafíos es progresar desde un paradigma que ha permeado, en gran medida, las culturas, las mentalidades, las políticas y las prácticas educativas en los últimos 30 años, a otro alternativo que crece a escala mundial en diversidad de contextos políticos, culturales, económicos y sociales (Amadio, Opertti y Tudesco, 2015). EDUY21 propone una transición que incluya seis aspectos centrales.

En primer lugar, la transición desde una visión de sistema educativo que se organiza por niveles, que funciona en forma fragmentada y donde el alumno debe adaptarse a las discontinuidades en los trayectos y las progresiones de los aprendizajes como si fuera una “variable de ajuste”, a una alternativa educativa que estructura la oferta educativa en torno de ciclos etarios —infancia, niñez, adolescencia y juventud—, que contempla las expectativas y necesidades de desarrollo de la persona y del aprendiz en su integralidad.

La visión tradicional de sistema educativo supone facilitar el acceso a la educación proveyendo condiciones e insumos para la enseñanza y el aprendizaje, y al recurrir a enfoques y ofertas iguales “en principio” para todos. Alternativamente, consideramos que el sistema educativo debe apelar a un amplio abanico de enfoques y estrategias de los ámbitos de la educación formal, no formal e informal (públicos y privados) para atender la diversidad de los alumnos e igualar en oportunidades y logros de aprendizajes.

En segundo lugar, la transición desde una visión de un alumno promedio—una ficción—que es receptor de contenidos “entregados” por un docente a una alternativa que entiende a cada alumno como un ser especial, que aprende y

La visión dominante a escala nacional es la de apelar predominantemente a un enfoque de proyectos para promover cambios y responder puntualmente a problemas. EDUY21 enfatiza la necesidad de cambios integrales que conciban al sistema como un todo, por lo que el conjunto de las transformaciones debe apuntar en la misma dirección del cambio, ser coherentes entre sí, partiendo de un marco curricular que defina hacia qué sistema queremos ir, para qué educación y para contribuir a desarrollar qué persona, ciudadano y sociedad.

se vincula con sus pares y docentes de manera singular y que, a la vez, se apropia de conocimientos y produce nuevos. Mientras que la primera visión opta por currículos y pedagogías que prescriben desde el nivel central y no reparan en la diversidad de los alumnos, la segunda visión otorga a los centros educativos la flexibilidad curricular y pedagógica necesaria para que faciliten a cada alumno una oportunidad personalizada de aprender.

Como se afirma en el documento número 9 del Grupo de Reflexión Sobre Educación (GRE, 2017: 65):

*Los estudiantes de hoy requieren de propuestas educativas diversificadas, tanto como opciones permanentes disponibles en los distintos espacios educativos o como actividades simultáneas complementarias y convergentes. La diversificación no implica en absoluto categorizar a los estudiantes según sus capacidades. Todo lo contrario. Implica evitar la categorización y por ende la estigmatización de*

*aquellos que, no pudiendo seguir la única propuesta del docente, son catalogados de ser portadores de algún problema de aprendizaje que no les permite acceder a aquella tarea que está pensada para su edad.*

En tercer lugar, la transición desde una visión del docente como un implementador de currículos y pedagogías asentados en enfoques lineales y de lógica vertical, de

La visión tradicional del docente se asienta en un rol de transmisor de contenidos y de ejercicio individual de la profesión. EDUY21 entiende que es necesario jerarquizar el papel del docente como orientador del alumno y de sus procesos de aprendizaje. El docente debe trabajar en espacios de colaboración con sus pares y poder beneficiarse de su retroalimentación para compartir y afinar prácticas de clase: por ejemplo, a través de comunidades de práctica docentes.

“arriba a abajo”, hacia una alternativa que entiende al docente como un educador y principal tomador de decisiones del sistema educativo en el aula.

En cuarto lugar, la transición desde una visión del conocimiento entendida como transmisión de conceptos y datos a través de un enfoque fragmentado en disciplinas que no tiene como foco conectarse con el mundo exterior al hecho educativo, a una alternativa que entiende al conocimiento integrado y con sentido, como componente esencial de toda propuesta educativa que se oriente a desarrollar capacidades para el ejercicio de la ciudadanía, para la formación de la persona, para el hacer, para convivir, para comprender y para resolver problemas concretos de la comunidad a la que pertenece. Mientras que desde la primera visión se visualiza a las disciplinas más como

finés en sí mismos que como medios para conectar con diversas realidades, la segunda ve en las disciplinas herramientas de pensamiento para entender y actuar sobre diversas realidades.

En quinto lugar, la transición desde una visión del cambio educativo que entiende los componentes y las piezas del sistema educativo como una suma de cajas que se van apilando una arriba de la otra, a una visión alternativa que, sustentada en un enfoque sistémico, entiende que las piezas y los componentes del sistema educativo tienen una finalidad común: contribuir a que los docentes de consuno orienten los aprendizajes y que los alumnos sean protagonistas del hecho educativo.

En sexto lugar, la transición desde una visión de las competencias como esencialmente reducidas al mundo del trabajo y con foco exclusivo en la competitividad, a una alternativa que entiende a las competencias en un sentido amplio, de formación de la persona para la vida, el aprendizaje continuo, la ciudadanía y el trabajo. Mientras que en la primera visión las competencias son más una definición de la orientación del sistema educativo sin cambiar las prácticas de enseñanza y de aprendizaje, la segunda entiende que las competencias expresan la voluntad personal de priorizar y movilizar valores, actitudes, emociones, conocimientos y destrezas para responder con competencia a diversos órdenes de desafíos de la vida, del ejercicio ciudadano y del trabajo (Jonnaert, Ettayebi & Defise, 2009; Roegiers, 2010; De Armas & Aristimuño, 2012; UNESCO-IBE, 2015; OECD, OIE-UNESCO & UNICEF, 2016; Finnish National Board, 2016; EDUY21, 2017a; EDUY21, 2017b; EDUY21, 2017c; EDUY21, 2017d; EDUY21, 2017e).

Estos seis aspectos son, en su conjunto, indicativos del enfoque de EDUY21 sobre la educación y el sistema educativo. Como se ha mencionado en la Parte II, existe evidencia de la voluntad de moverse en la dirección de algunos de estos cambios. Ya se destacó las ricas experiencias que ocurren en diferentes puntos del país que buscan, con creatividad, superar las limitaciones de la actual propuesta educativa. Esencialmente, se trata de iniciativas en los márgenes del sistema educativo que no son apropiadas por ni afectan sustancialmente el cerno del sistema educativo. Una cosa es implementar una propuesta dialogada, progresiva y secuenciada de cambios en el marco de un rútero acordado y de una visión de largo aliento. Otra distinta es implementar una miríada de proyectos y actividades que no se inscriben en una visión de conjunto con mirada unitaria y sostén conceptual compartido.

## 3.2. Imaginario del cambio: formar y aprender sin umbrales

La propuesta de una educación unitaria de 3 a 18 años (ver Parte 4. Numeral 4.1.) se sustenta en cinco aspectos complementarios a la luz de la aspiración de formar y aprender sin umbrales a lo largo de la vida. Estos son: aprendizaje personalizado,

protagonismo de los estudiantes, un currículo ligado al mundo real, ambientes de aprendizaje, innovadores y flexibles, y relaciones de mentor entre docentes y estudiantes.

La personalización de los aprendizajes está crecientemente respaldada en los desarrollos de la psicología cognitiva y de las neurociencias que abonan la idea que cada cerebro es un mosaico único de características (Joel, 2015). Todas las personas a diferentes edades tienen un potencial de aprendizaje a descubrir y fortalecer, que es el correlato que cada uno es un ser especial/único que aprende de manera singular en interacción con sus pares, docentes, familias y otras personas/instituciones relevantes.

El primer aspecto, aprendizaje personalizado, es el fundamento y la puerta de entrada a los otros cuatro. Supone una redefinición de los roles de estudiantes y docentes fundado en dos dimensiones complementarias: que los estudiantes, entendidos y respetados en su singularidad, aprendan con herramientas de estudios/recursos adaptados a sus capacidades (Dunwill, 2016; Henny, 2016; McClure, 2016); y que los docentes aborden el desafío de que los estudiantes aprendan en un ambiente flexible y personalizado. Esto implica clases más focalizadas a la apropiación de la tecnología como medio de instrucción común a diversas áreas de aprendizaje y asignaturas así como su uso extendido para contribuir a que los procesos formativos cobren mayor sentido y motiven al estudiante (USCRossierOnline, 2014; EDUY21, 2017a).

Nacemos con aproximadamente 85 billones de neuronas y uno de los mayores desafíos que enfrenta el sistema educativo para personalizar la educación yace en estimular el crecimiento y la conexión entre las mismas. El grado de solidez de la propuesta educativa marca a diferentes edades las posibilidades de desarrollo del alumno en un conjunto de saberes y competencias centrales para su desempeño en la sociedad como persona, ciudadano, trabajador y miembro de la comunidad.

Hoy se dispone de evidencia para afirmar que la calidad de la experiencia del entorno de una persona—si los estímulos del ambiente educativo son adecuados y enriquecedores— modifica nuestra capacidad de sinapsis— mecanismo de comunicación entre dos o más neuronas—y remodela nuestro cerebro. Lo que se conoce como “neuroplasticidad” significa que el cerebro cambia físicamente cuando aprendemos algo nuevo (Reigosa-Crespo et.al., 2012; Moll & Lent, 2016; Ribeiro, et.al., 2016; Book of the Brain, 2017). Si bien la neuroplasticidad del cerebro es mayor en los inicios de la vida, ocurre igual a lo largo de la vida. Esto abona en favor de facilitar oportunidades de formación sin fronteras etarias y que abarquen la educación formal, no formal e informal.

Por un lado, la referida calidad del entorno implica la puesta en práctica de un conjunto coordinado de políticas sociales y familiares vinculadas a la estimulación temprana, licencias de maternidad para madres y padres, modalidades integrales de atención a la infancia, asignaciones familiares, estilos saludables de vida y nutrición. Su objetivo principal es apoyar un desarrollo integrado y armónico de la

persona en los períodos críticos de la infancia, la niñez y la adolescencia.

Por otro lado, la calidad del entorno necesita de un sistema educativo que encare decididamente los desafíos de aprendizajes asociados a diferentes edades. Por ejemplo, se sabe que, durante la niñez, la memoria, las competencias sociales, así como la alfabetización básica en lectura y matemática se desarrollan entre las edades de 4 a 8 años, mientras que el uso de estas competencias para sostener mayores y más complejos aprendizajes tienen lugar entre los 8 y 12 años (Filgueira & Porzecanski, 2017). Estas competencias se traducen en un crecimiento de la conexión entre neuronas (sinapsis) denominada materia gris. La educación inicial y primaria es crucial como base del andamiaje del desarrollo del alumno. De no existir esa base, los problemas se trasladan al nivel siguiente y se tienden a agravar. Muchas veces, los reproches institucionales entre niveles dominan la agenda al margen de una visión que procure entender la secuencia y progresividad de los aprendizajes entre niveles.

Asimismo, el período de la adolescencia es crecientemente caracterizado en la literatura como ventana de oportunidades ya que el cerebro que continúa en período de crecimiento es particularmente receptivo a las influencias ambientales positivas. Lo que sucede es que el número de conexiones sinápticas —materia gris— alcanza su pico a la edad de 11 años para la niña y de 12 para el niño. A posteriori, se verifica un proceso de depuración, quedando aquellas conexiones entre neuronas que son más estimuladas en su uso. El sistema educativo cumple un rol crítico en contribuir a ampliar, fortalecer y hacer más rápidas las conexiones entre las neuronas en los adolescentes—denominada materia blanca—, lo cual es fundamental para un desarrollo integrado y equilibrado de las competencias emocionales, sociales y cognitivas. Precisamente, el desarrollo y la maduración de la corteza prefrontal que está asociado a la capacidad de planificación, control y empatía, ocurre primariamente durante la adolescencia y se logra plenamente a la edad de 25 años (Filgueira & Porzecanski, 2017; Book of the Brain, 2017).

El segundo aspecto, el protagonismo de los estudiantes en sus propios procesos de aprendizaje como correlato de la personalización, implica que los alumnos dispongan de espacios de decisión y elección (EDUY21, 2017a; EDUY21, 2017e). Los alumnos deben estar crecientemente implicados en conformar su propio currículum. Esto no solo supone que puedan elegir entre modalidades y asignaturas —que de hecho sucede en el marco de propuestas curriculares que habilitan que el centro educativo defina una parte de los contenidos curriculares—. Implica también que el estudiante cuente con múltiples oportunidades de explorar temas que le interesan, integrando conocimientos de diferentes disciplinas y encuadrados en diversidad de ambientes de aprendizajes.

El cerebro incide en los aprendizajes pero asimismo los aprendizajes estimulados por sus entornos inciden en el desarrollo del cerebro. Es una relación de ida y vuelta que debe sostenerse, a la vez, en políticas sociales y en un sistema educativo que desde edades muy tempranas potencie aprendizajes y anticipe dificultades de aprendizaje.

Un sistema educativo como el nuestro, con altas tasas de expulsión de la educación media, puede contribuir a transformar la adolescencia de una ventana de oportunidades en una ventana de vulnerabilidades que hipoteque su desarrollo. La personalización de los aprendizajes en ambientes educativos enriquecidos y apoyados por políticas sociales y familiares potentes, es una respuesta adecuada al reconocimiento de la singularidad de las personas en sus maneras de educarse y aprender.

Cada vez más los estudiantes requieren integrar diferentes conocimientos y competencias para responder a desafíos que se presentan bajo el formato de problemas, proyectos, investigaciones o situaciones similares. En un futuro no muy lejano, los centros educativos tendrán que estar facultados y permitir a los estudiantes seleccionar lo que quieren aprender, cómo lo aprenden y en qué proyectos desean participar (USCRossierOnline, 2014; Henny, 2016; EDUY21, 2017c). Se abandona progresivamente la idea que la propuesta curricular deba prescribir

En atención a cambios exponenciales en las ocupaciones y en las tareas, así como en los arreglos de trabajo, los estudiantes tendrán que adaptarse a aprendizajes y trabajos basados en proyectos que esencialmente implican movilizar su experticia y evidenciar flexibilidad para responder a oportunidades y desafíos. Tendrán que aprender a cómo aplicar competencias en períodos cortos de tiempo a una variedad de situaciones y tareas. Los centros educativos tendrán que ofrecer a los estudiantes más vías para adquirir experiencias del mundo real en relación a sus futuras carreras.

al estudiante lo que éste debe hacer en aras de una alternativa donde no hay restricciones ni umbrales en las combinaciones que el estudiante pueda idear en la formación básica universal obligatoria.

El tercer aspecto se vincula a un currículo ligado al mundo real que entienda y congenie desafíos y realidades a escalas global, nacional y local. El mismo debe reflejar las competencias que el desarrollo del país demanda, así como una lectura afinada de los desafíos sociales, económicos y tecnológicos que plantea la cuarta revolución industrial. Competencias como programación computacional, diseño, sostenibilidad y alfabetización financiera deben ser integradas y

enseñadas en las aulas como parte de una formación ciudadana comprehensiva (USCRossierOnline, 2014). Esto implica que la propuesta curricular tendrá que estar fuertemente orientada a promover un enfoque integrado de humanidades y ciencias, de formación teórica y aplicada, y de aspectos lúdicos, tecnología y elementos de la vida del estudiante (EDUY21, 2017a; EDUY21, 2017c).

Asimismo, las carreras se van a ir adaptando progresivamente a una economía con múltiples arreglos de trabajo. En particular, la denominada economía *freelance* supone la creciente presencia de trabajadores que se organizan por su cuenta, prestan servicios a terceros, sobre todo a través de plataformas en línea. Por ejemplo, se estima que la proporción de trabajadores en Estados Unidos en formatos laborales alternativos a los tradicionales —que incluyen trabajadores por cuenta propia, temporales y contratados— creció de 10.7% en el 2005 al 15.8% en el 2015, calculado sobre el total de la población en edad de trabajar (Katz & Kruger, 2016). A nivel mundial, la proporción de trabajadores que trabajan por su cuenta puede ubicarse por encima del 13% (*World Economic Forum*, 2017).

El cuarto aspecto se relaciona con ambientes de aprendizaje innovadores y flexibles. Esto implica la necesidad de repensar el aula a la luz de responder mejor a las expectativas y necesidades de los estudiantes. El ambiente de aprendizaje debe facilitar al alumno oportunidades múltiples para producir conocimientos en el marco de un currículo amigable. Esto supone jerarquizar el rol del docente como un guía y un facilitador que reconoce y respeta, respeta y sabe, que cada alumno tiene intereses propios (EDUY21, 2017a; EDUY21, 2017d).



Los estudiantes tendrán más oportunidades de aprender a diferentes tiempos en modelos personalizados de aprendizaje que integran fases presenciales y en línea, en diferentes espacios interconectados y redes educativas formales, no formales e informales. Podrán fortalecerse un conjunto de saberes en espacios obligatorios y optativos de formación que serán evaluados a través de una variedad de fuentes de evidencia.

El quinto aspecto: promover relaciones de mentor entre docentes y estudiantes. Se basa en el supuesto que en un período corto los estudiantes logran incorporar alto grado de independencia en sus procesos de aprendizaje. Los docentes son y serán un punto central de referencia en la selva de información con que los estudiantes tendrán que lidiar para orientar su camino de formación en competencias fundamentales para la vida, la ciudadanía y el trabajo (Henny, 2016).

Los estudiantes podrán ser evaluados a través de una prueba nacional, proyectos seleccionados por los estudiantes, portafolio de actividades realizadas y aprendizajes adquiridos en instituciones culturales (EDUY21, 2017c). Asimismo, las herramientas de *e-learning* facilitan oportunidades para aprendizajes remotos y alineados con los ritmos de aprendizaje de cada estudiante (Dunwill, 2016; McClure, 2016; EDUY21, 2017a).

Los estudiantes podrán aprender sin estar en el centro educativo. Los docentes tendrán que contemplar diferentes formas de estar conectados con sus estudiantes e involucrados con sus proyectos por la vía de redes sociales y comunidades en línea. No es que la modalidad presencial vaya a desaparecer sino que es un punto de apoyo indispensable para que el docente amplíe su radio de acción a efectos que tiempos y contenidos en línea se integren a una propuesta educativa que facilite a cada alumno una oportunidad personalizada de educarse y aprender (EDUY21, 2017b; EDUY21, 2017d).

Finalmente, la personalización de los aprendizajes implica la triangulación entre un alumno que es protagonista y regulador de sus aprendizajes, un docente que lo orienta según la singularidad de sus motivaciones y las maneras específicas en que aprende, y el uso de la inteligencia artificial para apuntalar a docentes y alumnos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. La inteligencia artificial en educación (por sus siglas en inglés, AIEd) se compone de *softwares* computacionales que ayudan a desentrañar “la caja negra del aprendizaje” mediante un mayor conocimiento del alumno—por ejemplo, su estado emocional así como sus previos logros y dificultades de aprendizaje—, del contenido de las disciplinas—por ejemplo, diferentes enfoques para leer un texto—y de las formas más efectivas de aprendizaje —por ejemplo, permitir a los estudiantes explorar un concepto y cometer errores antes que se le muestre la respuesta adecuada— (Luckin & Holmes, 2016).

### 3.3. Eje orientador del cambio: enfoques por competencias

#### 3.3.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de enfoques por competencias?

La educación entre los 3 y los 18 años que propone EDUY21 (ver Parte 4. Numeral 4.3.3.) se sustenta en un enfoque por competencias como uno de los criterios orientadores de los procesos de enseñanza y aprendizaje que no excluye miradas complementarias y necesarias del currículum —sobre el para qué y qué de educar y aprender—, de la pedagogía—cómo educar y aprender—y de la docencia—orientar y facilitar al aprendiz y a los aprendizajes—. Las propuestas educativas más eficaces tienden a ser más una combinación de enfoques que la sola adscripción a una corriente de pensamiento (EDUY21 & *El Observador*, 2016). El dogmatismo doctrinario no es buen consejero en educación.

En el marco de un enfoque por competencias, la transición desde propuestas educativas estructuradas en niveles—inicial, primaria, secundaria y técnico-profesional—a grupos etarios —educación de 3 a 18 años—implica priorizar el desarrollo del niño/a, adolescente y joven que integra aspectos volitivos, valóricos, emocionales y cognitivos. Se trata, en efecto, de una nueva forma de organización de la educación, alternativa a la actual, fragmentada en niveles, que parte del reconocimiento que los alumnos son sujetos, no objetos del aprendizaje.

Según surge de la evidencia mundial, la introducción progresiva de un enfoque por competencias supone repensar el sistema educativo en su conjunto (Amadio, Operti y Tedesco, 2015). No puede reducirse a un cambio o ajuste puntual ni a un correctivo en el margen. Como ya se ha señalado, EDUY21 propone un cambio sistémico y progresivo que plasma en una educación unitaria de 3 a 18 años, vinculante para todos los niveles y las ofertas educativas, incluidos sectores públicos y privados. Reafirma la concepción y el rol de un Estado garante que apela a la diversidad de enfoques, procesos y agentes para igualar las oportunidades y los resultados de aprendizaje.

Siempre que quede clara la magnitud e implicancias que supone avanzar de manera progresiva y ordenada hacia un enfoque por competencias, parece relevante realizar cinco puntualizaciones.

En primer lugar, hay que diferenciar dos maneras complementarias de entender las competencias. Por un lado, la identificación de las competencias que son necesarias desarrollar en alumnas/nos a la luz de los imaginarios de sociedad, la formación en ciudadanía, los planes de desarrollo económico-social, y el bienestar colectivo, definidos y consensuados por el sistema político en diálogo con instituciones y actores educativos, de la sociedad civil y la ciudadanía. Por otro lado, las competencias visualizadas como proceso y herramientas de que—por ejemplo, pensamiento crítico, creatividad y trabajo en equipo— se apropian los alumnos para responder a desafíos planteados por las situaciones de aprendizaje y la vida real. Mientras que la primera remite a una discusión sobre las concepciones de sociedad y educación—podría denominarse enfoque programático que debe ligar las competencias a objetivos de cambio de la sociedad—, la segunda remite al uso de herramientas por parte de los alumnos —enfoque pedagógico—. Ambas son necesarias y complementarias.



En segundo lugar, las competencias no son solo aplicación de conocimientos a contextos específicos, sino capacidades de cada persona para discernir qué conocimientos son necesarios identificar y usar y cuáles valores, actitudes, emociones y habilidades movilizar para poder responder a la diversidad de situaciones y desafíos. La aplicación de conocimientos es parte del proceso de desarrollo de una competencia, pero no la agota. No se aplican conocimientos vaciados de referencias solo como un ejercicio cognitivo, desconociendo que las emociones son la base del desarrollo de los aprendizajes y que la voluntad de la persona, sus valores y actitudes están implicados en ese desarrollo.

En tercer lugar, el conjunto de desempeños definidos como competentes para apoyar el desarrollo de la persona, la vida en sociedad, el ejercicio de la ciudadanía y el trabajo, no son construcciones en abstracto, sino que tienen anclas en las realidades locales y son indicativas a la vez de desempeños universales que pueden transferirse a otros contextos de escala global, nacional y local. En efecto, lo global y lo local están en relación de mutua dependencia y sinergia.

En cuarto lugar, los temas transversales de formación, comunes a la educación de 3 a 18 años—por ejemplo, inclusión, educación STEAM (por sus siglas en inglés, Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Arte y Matemáticas), enfoque de género y educación para la ciudadanía global y local—orientan la selección y el desarrollo de las competencias, pero no son competencias como tales. Por ejemplo, la transversalidad de la educación STEAM, que priorizamos como política educativa desde la educación inicial en adelante, no se traduce *ipso facto* en competencias STEAM sino que más bien ayuda a la identificación de los desempeños competentes que requiere una persona para desarrollar, lograr y evidenciar la alfabetización STEAM.

En quinto lugar, el desarrollo y la evaluación de las competencias liga coherentemente el para qué y el qué de educar y aprender con el cómo, cuándo y dónde hacerlo. Las competencias son evaluadas para apoyar y potenciar los aprendizajes. Más aún, implica asumir que hay maneras múltiples y escalonadas de evidenciar cómo el alumno va progresando en el desarrollo de las competencias. Existe un amplio arco de formas alternativas para demostrar “maestría” en proyectos y saberes específicos y relevantes por parte del estudiante (EDUY21, 2017c).

Una educación de los 3 años a los 18 no sólo debe entenderse como una manera para aceitar la coordinación o la articulación entre niveles educativos y fortalecer de esa manera la continuidad de los aprendizajes. Si eso se hiciera en contextos donde se mantiene a los niños en unidades institucionales separadas con sus propios libretos —los actuales consejos desconcentrados—, no operaría el cambio al que se ha estado refiriendo. Las discontinuidades entre los niveles, principalmente entre primaria y media, que en ocasiones asumen la forma de rupturas en los para qué, qué y cómo se enseña, se aprende y se evalúa, intentan ser superadas por una visión de la educación que pone la mirada en cómo el alumno puede progresar fluidamente en sus aprendizajes con apoyo de un sistema educativo orientado a tal fin y sin que se impongan fronteras o vallas institucionales artificiales e innecesarias.

Los alumnos pueden lograr un desempeño competente al elegir diversidad de caminos para responder a situaciones-problema. Éstas no son fácilmente encasillables en las categorías de “correcto e incorrecto” dado que no hay una respuesta única frente a una situación planteada. Esencialmente, la evaluación por competencias plantea el desafío para el docente de retroalimentar las producciones de los estudiantes en un sentido constructivo, identificando y explicando matices. La evaluación por competencias no consiste en señalar de manera lacónica lo que “está bien” o lo que “está mal”. Usar acertadamente la evaluación como soporte de los aprendizajes es una manera efectiva de contrarrestar la expulsión de los adolescentes y jóvenes del sistema educativo.

### 3.3.2. Cuatro bloques de competencias para la educación de 3 a 18

EDUY21 propone que la educación de los 3 a los 18 años se articule en torno a cuatro grandes bloques de competencias que constituyen la base de la definición del perfil de egreso del estudiante. Dicho perfil da cuenta de los tipos de competencias que los estudiantes deben haber logrado desarrollar a la edad de 18 años para encarar diversos órdenes de desafíos vinculados a la vida individual y en sociedad, a la ciudadanía y al trabajo. Como se ha señalado, las competencias son el cimiento y el ruterio de desempeños competentes que implican la capacidad de responder a múltiples desafíos. La competencia no es solo la intencionalidad o la elaboración de una respuesta frente a un desafío sino su concreción en un actuar competente específico (World Economic Forum, 2015; Gray, 2016; Yorston, 2016; Leishman, 2017; EDUY21, 2017a; EDUY21, 2017c; EDUY21, 2017e).

El primer bloque de competencias refiere a las alfabetizaciones fundamentales que responden a una visión dinámica y evolutiva de la sociedad. Se vinculan con habilidades universales que son requeridas por los estudiantes para el desarrollo de tareas de la vida diaria. Constituyen la base imprescindible de todo aprendizaje, independientemente de los contextos y las situaciones en que se encuentren los estudiantes.

El segundo bloque refiere a las maneras de pensar, actuar y trabajar que ayuden a los estudiantes a responder a diversos órdenes de desafíos que muchas veces son complejos y cambiantes. El estudiante no enfrenta en la vida desafíos “empaquetados” por las disciplinas sino una multiplicidad de situaciones en que debe tener la determinación de identificar, integrar y movilizar diversidad de saberes disciplinares para responder efectivamente ante múltiples realidades. Comprende la resolución de problemas complejos, pensamiento crítico, creatividad e innovación, colaboración, comunicación, negociación con otros, formación de opinión, toma de decisiones, flexibilidad cognitiva —la capacidad de adaptarse

a situaciones cambiantes, novedosas e inesperadas—y aprender a aprender. Este bloque da cuenta de la necesidad que las personas se apropien de estructuras de pensamiento y de instrumentos apropiados para buscar respuestas frente a desafíos en lógica de equipo y sobre la base de fortalezas en materia de inteligencia emocional.

Las alfabetizaciones fundamentales incluyen lengua materna, segundas lenguas, STEAM (por sus siglas en inglés, Ciencias, Tecnología, Ingeniería, Arte y Matemática), pensamiento computacional/ lenguaje de programación y comunicación, cultural, educación para la ciudadanía, ambiental y financiera, recreación y deportes. Un Estado garante debe efectivamente velar por el desarrollo y la concreción de las alfabetizaciones fundamentales como piso mínimo de equidad e igualdad de oportunidades.

El tercer bloque da cuenta de las capacidades del ser y hacer responsables, relacionadas a la forja de estilos de vida autónomos, solidarios, saludables y sostenibles a la luz de cambios a escalas diversas. Esto significa asumir la disrupción—el proceso por el cual quedan invalidadas total o parcialmente nuestras formas tradicionales de toma de decisiones (Stiegler, 2016)— como hecho permanente que marcará nuestras vidas en lo individual y colectivo. Comprende las competencias vinculadas al cuidado de sí mismo, a la vinculación con otros, a la administración de la propia vida. Se relaciona también con la capacidad de planificar, de proyectar la vida diaria y futura (en su vocación, oficio, carrera y trabajo), de desempeñarse en sociedad con

sentido de iniciativa y espíritu emprendedor, de adaptarse críticamente a los cambios, de ejercer liderazgos en diferentes aspectos de la vida y de actuar de acuerdo a una orientación de servicio.

Esta competencia abarca hacer consciente y poner en práctica valores ciudadanos basados en derechos humanos universales, respetuosos de la diversidad de género, identidad y afiliación. También implica apreciar las diferencias entre y al interior de las sociedades y estar preparado para interactuar en la diversidad. Asimismo, implica también la capacidad de forjar la conciencia ambiental y/o compromiso en construir un futuro sostenible de su contexto local, de su país, de su región y de la humanidad. Ciudadanía implica proteger y protegernos con independencia de nuestra localización.

Los cuatro bloques de competencias son la brújula de la educación desde los 3 a los 18 años. Las áreas de aprendizajes, las asignaturas y los temas—esto es, las herramientas de pensamiento para su concreción—cobran sentido y relevancia en la medida que: i) contribuyan específicamente al desarrollo de los bloques de competencias; y ii) mantengan unicidad, progresividad y coherencia en qué enseñar, cómo hacerlo y evaluarlo a lo largo del itinerario personalizado de formación que el alumno emprende por el sistema educativo (ver Parte 4 Numeral 4.1.). En definitiva, la educación 3-18 procura garantizar el derecho de cada alumno para el goce de una educación acorde a sus motivaciones y necesidades, y relevante al desarrollo de la sociedad.

### **3.3.3. Necesidad y función de un marco curricular como instrumento del cambio**

A escala mundial, los marcos curriculares son crecientemente utilizados por países con grados diferentes de desarrollo para articular e implementar propuestas de transformación educativa, y en particular para asegurar que el centro educativo, el currículo, la pedagogía y la docencia estén al servicio de la singularidad y la progresión de los aprendizajes de cada alumna/o, evitando las rupturas entre niveles. La OIE-UNESCO ha identificado más de un centenar de documentos curriculares de unos 80 países que van en esta dirección (UNESCO-IBE & GEMR, 2016; Opertti, 2016).

Proponemos un marco curricular 3-18 que traduzca los cuatro bloques de competencias en procesos efectivos de enseñanza y de aprendizaje. El mismo reviste seis características principales (EDUY21, 2017a).

En primer lugar, EDUY21 promueve la participación activa y plural de actores e instituciones de dentro y fuera del sistema educativo en la definición de las orientaciones medulares del marco curricular con el objetivo de generar una propuesta anclada en el crisol de visiones, afiliaciones, identidades y sensibilidades de la sociedad. El marco curricular traduce una mirada de cambio del sistema educativo, transversal a

El cuarto bloque se refiere al compromiso global y local que permita al estudiante ser un ciudadano de la aldea global con sensibilidad y actuación local. Asumir la pertinencia, la incidencia y las implicancias de la ineludible interconexión y el carácter vinculante entre lo global y lo local.

El marco curricular es un instrumento de la política educativa que responde en los conceptos y en las prácticas a la pregunta qué educación y qué tipo de sistema educativo, para qué sociedad, ciudadanía, personas y comunidades.

los niveles educativos, con capacidad de escucha y de diálogo plural e inclusivo, con actores de la política, la educación y la sociedad. No puede ni debería ser un proceso endógeno al sistema educativo.

En segundo lugar, el marco curricular abarca los aspectos medulares de la educación al establecer las orientaciones para la gestión, las prácticas pedagógicas, los resultados de aprendizaje esperados en cada ciclo y la evaluación, asegurando que las trayectorias de cada alumno converjan hacia el perfil de egreso de 3 a 18 (EDUY21, 2017a). Asimismo, incluye orientaciones para alinear la formación y el desarrollo profesional docente con las nuevas modalidades de educación básica (3-14) y media superior (15-18), así como una serie de cuestiones relacionadas con infraestructuras, equipamientos y materiales educativos requeridos para su efectiva implementación (UNESCO-OIE, 2013).

Esto implica potenciar la autonomía y diversidad de las propuestas pedagógicas, munidas de la soltura necesaria para atender de manera personalizada las motivaciones, preferencias y fortalezas de cada alumno en un ambiente colectivo de aprendizaje abierto al mundo. Se asumen las oportunidades y también las

En tercer lugar, el marco curricular combina principios y criterios universales de formación, sólidos, claros y escuetos, que son la norma garante de igualdad de oportunidades y resultados de aprendizaje para todos, con la flexibilidad requerida para que cada centro educativo tenga capacidad de forjar un currículum localizado en su contexto.

tensiones entre la importancia de localizar el conocimiento, validándolo desde cada entorno particular, con la necesidad de un sistema educativo nacional que asegure equidad y certifique y valide los saberes generados en distintas partes de su territorio (EDUY21, 2017b).

En cuarto lugar, el marco curricular se complementa con lineamientos curriculares específicos para la educación básica y media superior que contribuyen a localizar la propuesta en el centro educativo (EDUY21, 2017b). Un punto crítico radica en cómo las áreas de aprendizaje/ asignaturas contribuyen a los temas transversales de formación priorizados por el marco curricular—por ejemplo, si son, entre otros, los casos de educación para la ciudadanía y educación para estilos de vida sustentables—y de qué modo lo van a hacer—ya sea colaborando con otras asignaturas, formando parte de nuevas asignaturas y/o abordando temas a través de proyectos interdisciplinarios o espacios similares—.

Un ejemplo interesante es el nuevo currículo de Finlandia 2016 que introduce los módulos de aprendizaje interdisciplinarios. Según la experta en currículo Irmeli Halinen, dichos módulos —que se desarrollan durante el año lectivo en educación básica—tienen por objetivo orientar a los estudiantes a aplicar sus conocimientos y generar experiencias de participación y de construcción comunitaria. Asimismo, estos módulos curriculares contribuyen a hacer que se perciba la relevancia de los temas aprendidos en los centros educativos para su propia vida, para la comunidad, la sociedad y la humanidad (UNESCO-OIE & UCU, 2016).

Por otra parte, empodera a los centros educativos para que con los debidos apoyos de un sistema pensado para apoyar a los alumnos/as, asuman la responsabilidad de seleccionar las estrategias pedagógicas más eficaces de igualar los resultados (EDUY21, 2017a; EDUY21, 2017b; EDUY21, 2017c).

En sexto lugar, los trazados programáticos fundamentales del marco curricular podrán estar refrendados por el Parlamento en una normativa que defina esencialmente el para qué y el qué de la educación. La experiencia internacional indica que los marcos curriculares son inscriptos en políticas educativas de largo aliento que superan un periodo de gobierno y que requieren alta sustentabilidad política. El esfuerzo de preparación, desarrollo y aplicación inicial del marco curricular demanda más que un período de gobierno y sus impactos más duraderos podrán calibrarse adecuadamente en un plazo de por lo menos una década (UNESCO-OIE, Stabback et.al., 2016).

En definitiva, el marco curricular es un instrumento que entendemos esencial para concretar una educación de 3 a 18 que personalice las trayectorias educativas y apele a diversidad de estrategias para igualar en oportunidades y resultados de aprendizaje.

En quinto lugar, el marco curricular facilita espacios y oportunidades para que, desde el Estado, la sociedad civil y el sector privado, se articulen diversidad de propuestas, bajo distintas modalidades, alineadas con el perfil de egreso de 3 a 18 años. No se trata de respuestas más o menos oficiales—y en general segmentadas como instituciones públicas, privadas habilitadas y autorizadas— sino diversidad de propuestas, que se complementan y se diferencian a la vez sobre cómo implementar el marco curricular de 3 a 18 años que tendrá carácter vinculante para todas las ofertas y los ambientes de aprendizaje. El Estado en su rol de garante deberá asegurar que ese abanico de propuestas contribuya efectivamente a universalizar oportunidades educativas de calidad para todos.

## 3.4. El cambio en el cotidiano y en las prácticas de estudiantes, equipos directivos, docentes y familias

### 3.4.1. Políticas sociales de inclusión

La efectiva implementación de la educación desde los 3 a los 18 años a través de la educación básica (3-14) y media superior (15-18) —ver Parte 4 Numeral 4.3.3.— requiere de apoyos permanentes y de la política social para aliviar la carga de cuidado que enfrentan los hogares con carencias persistentes. Entre otras carencias, se cuentan el acceso a una vivienda digna, a un entorno saludable, al trabajo decente, a la utilización de servicios públicos y gratuitos de cuidado y a la adquisición de sustitutos de cuidado en el mercado. Las cargas de cuidado limitan el desarrollo de las capacidades de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y de las mujeres adultas. Los hogares se ven obligados a prescindir de los ingresos potenciales de los que podrían gozar si logran una mejor conciliación entre el trabajo de mercado y el trabajo de cuidados. Celebramos y apoyamos que el sistema político haya tomado la decisión de impulsar un sistema de cuidados para diferentes grupos de edades y poblaciones en situaciones de vulnerabilidad<sup>9</sup>

9. En la página web del sistema de cuidados, se señala que “El cuidado es tanto un derecho como una función social e implica la promoción de la autonomía personal, la atención y la asistencia a las personas en situación de dependencia” (véase <http://www.sistemadecuidados.gub.uy>).

La pretensión de universalizar efectivamente la educación básica y media superior—egreso de calidad—obliga a colocar las políticas de inclusión en el centro de las políticas educativas. Generar contextos favorables a la inclusión escolar de los adolescentes y jóvenes implica atender las dinámicas familiares de producción de bienestar “desde adentro” y “desde afuera” del sistema educativo de manera



simultánea, comprendiendo que ellas inciden y acompañan permanentemente la dimensión de escolarización. Educación y cuidado se requieren y se potencian mutuamente (UNESCO, 2017; EDUY21, 2017e).

Las políticas de inclusión implican también asumir que la dimensión socioeducativa es transversal a los centros educativos. No se puede desarrollar la cognición sin integrar lo emocional, lo vincular, habilidades sociales y diferentes conocimientos que potencian la circulación social amplia y el bienestar de los estudiantes. Esta integración es clave para fortalecer la motivación del estudiante y para la construcción de sus aprendizajes.

### 3.4.2. Un cambio localizado

La articulación entre orientaciones de nivel central del sistema educativo sobre el “para qué” y el “qué” del educar y del aprender, y una autonomía responsable

con rendición de cuentas conferida a los centros educativos sobre cómo concretar el “para qué” y el “qué”, resulta clave para materializar la educación desde los 3 a los 18 años.

Los centros educativos tendrán que disponer de manera progresiva y ordenada, de marcos, instrumentos y recursos para liderar el proceso educativo a nivel local. No es ni desconcentración ni descentralización de funciones sino el fortalecimiento de capacidades para gestionar y desarrollar el currículo, localizándolo en su contexto. Implicar tener la voluntad y los medios para promover diversidad de experiencias de aprendizaje alineado con el marco curricular de 3 a 18 y conectado con las expectativas y necesidades de los estudiantes.

Con el objetivo de lograr la articulación entre los niveles centrales y locales, el centro educativo deberá ser empoderado y apoyado para ser interfaz entre el currículo que establece los objetivos, los contenidos y la secuencia de los aprendizajes, y el docente que toma las decisiones en el aula para viabilizar los aprendizajes.

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los centros educativos es una transición que se extiende de considerar contenidos y tiempos de instrucción así como infraestructuras y equipamientos como condiciones e insumos que apoyan el enseñar y aprender a un estado en que este conjunto se perciba como parte de procesos educativos que contribuyen en personalizar las propuestas educativas en ambientes colectivos de aprendizaje. Los centros educativos deben poder de manera progresiva comenzar a administrar

recursos que implica reclutar, evaluar y recontractar los equipos de cada centro, así como asignar recursos financieros a las prioridades de la gestión de centro.

Es en las escuelas, los liceos y las escuelas técnicas donde tienen lugar las prácticas concretas de enseñanza y de aprendizaje y donde se manifiesta la efectividad de las políticas educativas. Que los centros desarrollen la capacidad de abrazar la diversidad, de incluir genuinamente, de comprender y atender las diferentes formas de aprender, de asumir la complejidad y el dinamismo de la sociedad como oportunidad, constituyen pilares fundamentales del cambio educativo.

¿Cómo transitar de las instituciones actuales a otras que sean habilitadoras de la construcción de nuevas competencias? Los centros, como organizaciones vivas que se van modelando, aprenden y evolucionan. Entonces, para que esta transición ocurra es necesario pensar a los centros desde otro lugar. Un lugar que,

en definitiva, remite al cambio de paradigma educativo referido en este apartado. La transformación de las prácticas educativas está asociada a un cambio en la forma en que se conciben y funcionan los centros educativos (Rivas, Mezzadra y Veleda, 2013).

La transición desde centros aplicadores de lo prescripto, que requieren ser controlados con fines ritualistas, a otros a los que se otorgue el estatus de espacios profesionales donde colectivamente se planifica, se implementa y luego se rinde cuentas bajo un marco de corresponsabilidades mutuas, es un motor del cambio educativo. Es en esos centros que tendrá lugar el desarrollo profesional de los docentes a partir de las necesidades percibidas por por ellos mismos. Esta transformación se traduce en dos procesos paralelos: uno que consiste en transferir toma de decisión y recursos económicos a los actores de los centros educativos; y otro que implica inducción de autonomía mediante mecanismos para que puedan apropiarse, gestionar y asumir responsabilidades. Son procesos interdependientes: no son posibles uno sin el otro. Por eso el cambio debe ser planificado para que ambos procesos avancen en forma sincrónica. Los centros son organizaciones complejas que desarrollan capacidades para aplicar, evaluar y sostener procesos de cambio siempre y cuando el diseño organizativo lo habilite y lo promueva (Vázquez, 2009).

Se trata de desarrollar ámbitos educativos en que los estudiantes sean protagonistas en la construcción de sus aprendizajes. Por eso, al mismo tiempo, deben ser ámbitos en que el mundo adulto haga carne su protagonismo en la generación de conocimiento. En breve, la participación real de los adultos en los centros educativos hace posible la participación real de los estudiantes.

Vázquez identifica tres capacidades institucionales a las que es necesario apuntar para fortalecer la gestión del cambio en los centros educativos: las tres implican la participación y el protagonismo de los docentes. En primer lugar, la capacidad de autoevaluación docente de reflexionar sobre sí mismos, registrar y analizar su práctica colectiva. En segundo lugar, la capacidad de gobernabilidad (que permite definir rumbos en sus prácticas según objetivos y estrategias consensuadas). En tercer lugar, la capacidad de regulación interna que da la posibilidad de orientar y regular los procesos de acuerdo a las necesidades y las del contexto (Vázquez, 2009).

En este cambio del modelo de centro educativo importa tener en cuenta el vínculo entre la construcción de conocimiento y el contexto que se habita. Como plantea Cullen, "el ser y el estar" se encuentran profundamente ligados en las personas, pues el pensamiento está inmerso en una determinada geocultura (Cullen, 2009). Ni los estudiantes ni los educadores pueden ser percibidos como consumidores de currículo sino que deben ser concebidos como constructores del mismo de acuerdo a su "ser y estar" en el mundo. Concebir a los centros desde este lugar permite no solamente validarlos como constructores de conocimiento sino también visualizar a los docentes como profesionales que localizan el currículo desde su geocultura.

Somos conscientes que los centros están en general atados a culturas y mentalidades sedimentadas en el tiempo y que se han transformado en máquinas de impedir, así como a rutinas surgidas en torno a un diseño organizativo que vacía de significado la tarea cotidiana e inhibe la creatividad y el empuje docente. Sus posibilidades de hacer han quedado coartadas por un centralismo que abrumba, lejos de orientar y de facilitar.

### 3.4.3. Haciendo el camino

Un requisito en el proceso de transformación es asegurar las condiciones que permitan consolidar equipos de trabajo estables y promover los procesos de deconstrucción-construcción. Para ello son necesarias la interacción de los docentes en trabajo conjunto (docente cargo) a lo largo de un tiempo prolongado, y la confianza mutua entre los actores del centro educativo y del sistema central. La confianza es el cimiento para que la convivencia y los vínculos saludables sean posibles. Además es requisito para que se concrete la participación y se afiance el trabajo colectivo e interdisciplinar.

Esta confianza se construye a partir de direcciones convergentes: desde la administración central del sistema hacia los actores de los centros y viceversa; desde los actores de los centros, los adultos entre sí y también entre éstos, los estudiantes y las familias.

Es posible generar confianza por parte del nivel central cuando media una planificación rigurosa de las estrategias políticas, cuando éstas se comunican adecuadamente y cuando son comprendidas. También cuando se manifiesta coherencia entre el discurso, las acciones planificadas y las implementadas. Los mecanismos que promueven el trabajo colectivo, la estabilidad, la formación y el desarrollo profesional docente, coadyuvan en erradicar toda sospecha de conflictos de competencias entre actores, cargos y centros educativos, así como contribuyen a la construcción de una cultura basada en la confianza.

Por otro lado, el centro educativo, puede construir confianza a partir de la obra colectiva de los educadores, que acuerda valores, criterios, planes de trabajo y

formas de evaluar. A su vez, es necesario una alianza entre el centro y las familias. Y ésta puede tener lugar cuando los estudiantes cuentan con los espacios de participación; cuando se comunica claramente a las familias criterios y planes de trabajo docente; cuando hay espacios de escucha y participación que involucran a la familia en la construcción de la comunidad educativa. De esta manera podrá surgir un nuevo pacto entre las familias y el centro educativo que parta de una mayor comprensión mutua y de una revisión de las formas de colaboración desde una perspectiva inclusiva que dé cabida a todos.

Finalmente, los procesos que se desarrollan en cada centro exige que los directivos fortalezcan su formación para gestionar un liderazgo compartido, en que se potencien y desplieguen capacidades de todos los actores del centro.

Los procesos de autonomía deben ir acompañados de la descentralización de recursos que viabilice el financiamiento de los proyectos diseñados en cada centro por los colectivos docentes. La evaluación del desempeño de docentes y directivos se deberá efectuar en el marco del trabajo

El centro educativo debe hacer realidad el principio fundamental que los alumnos sean los protagonistas y reguladores de sus propios aprendizajes. Entre otras cosas, esto implica: i) entender y respetar al alumno en su integralidad, como ser humano y como ser con derecho a gozar de una educación relevante para sus vidas; ii) comprometer al estudiante en su calidad de corresponsable del desarrollo y cuidado del centro educativo, como sujeto, actor, ciudadano (EDUY21, 2017e); iii) fortalecer la cooperación entre los alumnos para forjar condiciones de aula que a la vez de promover la participación, permita lograr altos niveles de aprendizaje en todos (Ainscow, 2017).



colectivo de cada centro. Es razonable pensar que el diseño de los mecanismos para que cada centro efectúe periódicamente una rendición de cuentas tiene alta probabilidad de retroalimentar los procesos.

#### 3.4.4. Un camino acompañado

El peculiar proceso de cada centro deberá contar con acompañamiento externo de la supervisión (inspección). Para esto es necesario redefinir su rol, desplazándolo de la tradicional función de control y colocándolo en un papel de promotor y facilitador de estos procesos. Tanto directivos como supervisores recibirán una formación basada en la perspectiva del desarrollo de competencias para ejercer la autonomía.

La función de supervisión debe orientarse hacia una finalidad pedagógica con foco en el aula y espacios colegiados de trabajo. Es necesario difundir prácticas docentes efectivas que fomenten el aprendizaje a través de la reflexión conjunta entre docentes para promover una cultura colaborativa y construir comunidades profesionales de aprendizaje (EDUY21, 2017d).

Concebir el desarrollo profesional docente centrado en el propio centro educativo implica comprender que los procesos individuales y aislados no repercuten en los cambios de las prácticas de un centro. Son las culturas institucionales las que modelan el quehacer colectivo. Por lo tanto, es vital jerarquizar el desarrollo profesional a través de la praxis, trabajando en cooperación, acompañado de instancias formativas acordes a la demanda de los procesos efectuados en cada centro.

Desde la órbita de los directivos y supervisores podrá efectuarse la gradual construcción de redes de centros educativos, que favorecerá el intercambio de experiencias y estimulará el aprendizaje organizacional.

Una carrera docente diversificada y promotora del desarrollo profesional docente estará en sintonía con estas transformaciones consistentes en jerarquizar los cargos directivos y de supervisión y en asegurar que el estímulo económico sea acorde a la responsabilidad.

Una carrera docente que estimule y valore el desarrollo de capacidades para trabajar en equipo y que promueva la reflexión y revisión de las prácticas. Los aspectos vinculados a la regulación del sistema de ingreso a la docencia, su ejercicio, la movilidad, el desarrollo de la carrera, el ascenso y el retiro de las personas que ejercen la profesión deben ser considerados para que la carrera docente apoye una gestión de excelencia del centro educativo (Terigi, 2009 citado en EDUY21, 2017d).

El diseño organizativo que viabilice los procesos mencionados deberá poner su énfasis en una administración central eficiente, al servicio de los centros.

Cada centro de educación básica y media superior tendrá la potestad y la responsabilidad de implementar su traje o vestido a medida de proyecto curricular y pedagógico amparado por un conjunto de leyes/ordenanzas/reglamentaciones que facilitarán de manera progresiva y ordenada las tomas de decisión y la gestión del mismo. En base a lo señalado, este renovado orden normativo fortalecerá al centro en cuanto a: i) reclutamiento, gerenciamiento y evaluación de recursos humanos docentes y administrativos; ii) incorporación de figuras docentes estables en el centro como el “profesor cargo”; iii) asignación de tiempos y contenidos de

instrucción al interior de cada espacio curricular; iv) disponibilidad, generación y uso de recursos financieros; v) creación de un sistema de información alineado a la tarea pedagógica, al mejoramiento de las prácticas educativas y a los resultados de aprendizaje; vi) involucramiento de las familias, de la comunidad y de los sectores sociales y productivos en aspectos de co-gestión del centro (EDUY21, 2017b).

Finalmente, los centros de educación básica y de media superior podrán constituir y/o integrarse a campus o nodos educativos donde, sustentado en la movilización de recursos (nuevos o ya existentes) de las dependencias del Estado, de las comunidades, familias y de la sociedad civil organizada, se brinde una oferta integral que fortalezca las trayectorias educativas de niños, adolescentes y jóvenes. Los campus o nodos educativos podrán ser el punto de referencia para la implementación de: i) propuestas socioeducativas personalizadas que contribuyan a la extensión del tiempo educativo, a desarrollar, certificar y acreditar aprendizajes, sobre todo en contextos que registran altos niveles de desafiliación al sistema educativo; ii) modalidades de educación dual, mediante procesos en lo que se genera la alternancia entre la enseñanza y el aprendizaje en el centro educativo, cooperativas de producción y empresas (EDUY21, 2017e).

Asimismo, en contra-horario, cada centro educativo tendrá la potestad y el apoyo requerido para instrumentar programas de formación flexibles para las personas adultas que desean completar la educación primaria, media básica y/o superior, así como un menú de cursos de interés local que faciliten oportunidades de formación a lo largo de la vida (EDUY21, 2017e).

## 4.

---

# Metas, herramientas y áreas clave para concretar el cambio

La propuesta de cambio educativo se concreta en siete metas decenales y seis herramientas que cubren transversalmente a componentes y niveles del sistema educativo y que responden a la idea de forjar una educación unitaria de 3 a 18 en el marco de una perspectiva de formación a la largo de la vida.

## 4.1. Metas para un decenio de transformaciones

EDUY21 propone y pone a consideración de la sociedad en su conjunto una serie de siete metas a lograr en el curso de los próximos diez años, y en particular, busca comprometer al sistema político en su discusión, acuerdo y realización.

**1) Cobertura y asistencia universal** entre los 4 y los 17 años en el sistema educativo formal, así como acceso universal en 3 años de edad y cobertura cercana a la universalidad a los 18 años, al 2022. La meta de universalización 4-17 estaba trazada y debería de lograrse en este quinquenio pero las tendencias indican que ello no sucederá.

**2) Egreso universal** de la educación media básica al 2024 y de la educación media superior al 2029, con una meta intermedia de 75% al 2024. Cabe señalar que la meta relacionada a la educación media básica estaba planteada para este quinquenio pero no es probable que se alcance.

**3) Mejora de los aprendizajes** medidos por las pruebas PISA/OECD al 2024, que se desagrega en una disminución a menos del 10% de los estudiantes en nivel insuficiente y aumento promedio en 25% de los puntajes en matemáticas, lenguaje y ciencias, respecto a la última medición.

**4) Mejora de los aprendizajes** medidos por las pruebas TERCE/UNESCO al 2024, que se desagrega en que el nivel de insuficiencia (nivel 1) en lectura y matemática disminuye al 10% en tercero de escuela, en sexto se alcanza universalidad en nivel de suficiencia mínimo, y que globalmente el promedio de puntaje en las pruebas de lengua y matemática aumenta un 30% respecto a la última medición.

**5) El sistema Aristas** en procesos de implementación por el INEEed permitirá establecer metas nacionales con independencia de las pruebas internacionales. Los ritmos de mejora deberán ser similares a los planteados para las metas internacionales y al mismo tiempo deberán estar alineados al marco curricular nacional 3-18 que será definido oportunamente.

**6) Incrementar el tiempo real de instrucción** mediante una extensión del tiempo lectivo formal en calendario (200 días) y en jornada lectiva—al 2030, el 100% de la matrícula de educación básica de 4 a 14 años en tiempo extendido y en 5 años el 40% con énfasis en la poblaciones vulnerables—. También se plantea disminuir a la mitad o menos en el primer quinquenio la asistencia insuficiente y suprimir el abandono intermitente. En la educación media superior se extiende el calendario anual de manera similar manera y un 25% de la matrícula con prioridad en las poblaciones más vulnerables cuenta con tiempo extendido en bachillerato dual o en modelo campus, ambos con becas de apoyo al 2030.

**7) Disminuir la extra-edad** en educación básica (4 a 14 años) a menos del 10% al 2024. Ello implica una secuencia de flujo nuevo que va disminuyendo paulatinamente los niveles de extra-edad. Esto se logra mediante la disminución del abandono intermitente en primaria y media básica, así como mediante el uso cada vez más marginal de la repetición como mecanismo de regulación de la trayectoria del niño y adolescente, sustituyendo el mismo por modalidades de apoyo personalizado y modelos de contra-horario y cursado continuos.

## 4.2. Seis herramientas

Para acometer el conjunto de cambios estructurales y las metas establecidas será necesario idear y revisar un conjunto de normas, instrumentos, modelos de servicios y de gestión, aspectos presupuestales y de asignación de recursos. A juicio de EDUY21 esto implica la necesidad de construir, al menos, seis instrumentos de transformación:

- Una nueva ley de educación que dote de responsabilidad e iniciativa política al Ministerio de Educación y de capacidad rectora al Consejo Directivo Central (CODICEN).
- Un marco curricular común para el ciclo educativo de 3 a 18 años con el consiguiente efecto sobre la revisión y flexibilización de grillas de áreas de aprendizaje/ asignaturas, contenidos curriculares, estrategias de enseñanza y de aprendizaje, y evaluación, tanto en la enseñanza básica como en media, la orientación por competencias y conocimientos, la profundidad y progresión curricular y la personalización de la educación y de los aprendizajes.
- Un nuevo estatuto docente que favorezca la excelencia y dignificación de la carrera docente, mejorando sus condiciones de trabajo y creando una estructura profesional docente radicada en sus proyectos de centro educativo.
- La creación de un estatuto de centro dotado de márgenes de autonomía con rendición de cuentas, que cuente con los apoyos requeridos y pueda desarrollar su proyecto institucional, curricular y pedagógico alineado con el marco curricular de 3 a 18 años.

- Un sistema universitario de formación docente anclado en una concepción curricular que combine robustez y flexibilidad, y que contemple un abanico amplio de ofertas de grados y postgrados con diversidad de proveedores. Este sistema tiene por función apuntalar el desarrollo profesional docente con foco en la formación en servicio y la gestión directiva en centros de educación básica y media superior.
- Un marco presupuestal acorde en esfuerzo y modalidades de asignación de recursos, y con un sistema de seguimiento y evaluación de objetivos, metas e impactos, apropiado por el parlamento y transparente a la ciudadanía.

## 4.3. Areas estratégicas de la transformación educativa

### 4.3.1. Marco de organización del sistema educativo

#### a) Fundamentación

El Uruguay es un caso atípico en clave comparada por carecer de un Ministerio de Educación con potestades y capacidad efectiva de orientar, regular, dar seguimiento y evaluar la educación en los niveles de educación inicial (3-5), primaria, secundaria, técnica y formación docente de los ámbitos formales. La forma de gobierno ha segmentado las iniciativas y estrategias del esfuerzo educativo en un conjunto de intentos que carecen de orientación común y coordinación. La responsabilidad y ejecución de la política educativa está fragmentada y muchas veces disputada, entre el CODICEN y los consejos desconcentrados sin que exista una visión educativa común y compartida entre los mismos. El CODICEN coordina aspectos institucionales y programáticos de orden genérico y transversal a los niveles, pero en realidad, cada consejo desconcentrado define autónomamente qué enseñar y aprender y cómo hacerlo y evaluarlo. En general, la coordinación entre los consejos en aspectos sustantivos de la política educativa no es prescriptiva ni vinculante y más bien depende de la voluntad de los jefes de turno en cada nivel. Finalmente, los consejos desconcentrados centralizan las decisiones de micro-gerenciamiento pero carecen de herramientas de gestión general orientadas a convertirse en segundo escalón en el proceso de rectoría.

En su informe de 2014 el INEEd ilustra esta sobrecarga ineficiente de funciones micro, meso y macro de los consejos desconcentrados (INEEd, 2014: 248):

*Una rápida visita a la sección destinada a la normativa en el sitio web del CES permite apreciar la enorme cantidad de resoluciones que adopta el Consejo sobre cuestiones que deberían ser resueltas en otros niveles. Algunos ejemplos ilustrativos son los siguientes: "los encargados de portar documentos a otras dependencias del Estado deben aguardar a que el funcionario receptor emita un número de entrada o de expediente del Organismo destinatario, que permita más tarde la localización de los trámites en los distintos Organismos Públicos"; "los Liceos deben procurar la asistencia de los alumnos [refiere a alumnos que desarrollan actividades en Clubes de Fútbol y selecciones departamentales juveniles] ofreciendo*

*horarios alternativos, y acudir al apoyo de la Inspección de Educación Física y de los Programas Articuladores Zonales”; “dar a publicidad la exhibición del documental ‘Cortázar’ del director Tristán Bauer, en el marco del XI Festival Piriápolis de Película [...] a realizarse los días Viernes 15, Sábado 16 y Domingo 17 de agosto de 2014, en el Argentino Hotel de Piriápolis, con entrada libre y gratuita para todo público”; “autorizar la realización de la Jornada de actualización docente ‘Jornada de Reflexión, Educación y Arte’ para docentes de Bachillerato Artístico, organizadas por ProARTE y propuesta por el Liceo N° 1 de Durazno, ‘Instituto Dr. Miguel C. Rubino’, que se llevará a cabo el próximo 8 de agosto del corriente año [...] de acuerdo a cronograma de actividades, que luce en obrados”; “aceptar las modificaciones propuestas al Plan Diferencial de la Asignatura Inglés elevada por la Dirección del Colegio Habilitado ‘Elbio Fernández’”; “Aprobar la realización del Primer Concurso de Proyectos de Introducción a la Investigación en Ciencias elevado por las Inspecciones de Astronomía, Biología, Física y Química de acuerdo a las Bases y Convocatoria que lucen en obrados.*

Todas estas decisiones se toman en el órgano colegiado máximo de autoridad de la educación secundaria, lo cual inhibe a este colectivo invertir tiempo a las decisiones estratégicas de política y gestión de su nivel. A la vez, limita, enlentece y suprime iniciativas en otros niveles que podrían permitir la innovación y ambientar el protagonismo de los actores involucrados.

En consecuencia, las carencias de coordinación son múltiples y afectan aspectos centrales de la gestión institucional, financiera, curricular, pedagógica y docente. Por ejemplo, no se establece una estrategia presupuestal que considere todos los niveles de la educación formal obligatoria, así como tampoco existe un sistema nacional de evaluación que unifique, desde la definición de las competencias deseables, la progresión del estudiante más allá de cada ciclo. Carecemos de una unidad de gobierno del sistema que pueda establecer parámetros de progresión, modelos de servicio y sistemas de evaluación con continuidad y sentido. Nuestros cuerpos docentes no son del sistema; son de los subsistemas, con culturas pedagógicas e institucionales diversas.

Otra prueba de la dificultad de coordinación es en que casi una década de aplicación de la Ley General de Educación N° 18437, no se ha podido establecer el Consejo de Educación Media Básica que buscaba una coordinación más fluida entre la educación secundaria y técnica básica. Este sistema de gobernanza castiga al estudiante y a su trayectoria educativa ya que genera discontinuidades y rupturas innecesarias en los contenidos, estrategias y modos de enseñar y evaluar.

Por otra parte, para este tipo de sistema es extremadamente complejo la coordinación y planificación de largo plazo. Las cohortes de niños y adolescentes fluyen por el sistema educativo a diferentes ritmos que no son contemplados debidamente por el currículo y la pedagogía. La planificación de espacios, opciones, esfuerzos edilicios, cantidad de docentes y recursos financieros depende de una adecuada proyección de los flujos. Todo se hace más fácil cuando las decisiones que afectan estos flujos tienen un soporte a nivel central o están fuertemente coordinadas. De lo contrario, la tarea es mucho más compleja. De hecho, la pauta normal en lo que hace por ejemplo a la gestión presupuestal de ANEP es que

ella es resultado de la sumatoria de las solicitudes de primaria, técnica, media y formación docente. En ese contexto, el CODICEN actúa más como árbitro que negocia la distribución de demandas superiores al espacio fiscal real que como planificador presupuestal.

La ausencia de responsabilidades centrales y de capacidad rectora domina al gobierno cotidiano de un sistema que no se constituye ni actúa como tal. El resultado es la virtual inexistencia de criterios de responsabilidad política ante la ciudadanía. Tal como señalaba el INEEEd en su *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay* (INEEd, 2014: 250):

*En suma, las políticas educativas se coordinan, se articulan, tienen fines, se reciben opiniones sobre ellas, se delibera en torno a ellas, pero poca referencia hay a su elaboración o a la rendición de cuentas respecto a ellas, más allá del artículo mencionado. Este tipo de ambigüedades resultan determinantes en un contexto que históricamente ha estado signado por la tensión entre el CODICEN y los consejos desconcentrados.*

Tasas de repetición disociadas para un mismo niño entre sexto año de escuela y primer año de liceo, contenidos curriculares discontinuos y sin solución de progresión, recursos que se asignan por poder de negociación de cada subsistema antes que por las necesidades, y la asignación de culpas cruzadas entre subsistemas constituyen indicadores que señalan la necesidad de una nueva forma de gobernanza. Esta forma de gobierno debe tener como prioridad número uno la de promover y asegurar la unicidad, progresión, fluidez, calidad y finalización de la trayectoria educativa de cada estudiante.

En suma, el modelo actual se caracteriza por:

- Ausencia de liderazgo y responsabilidad política desde el Ministerio de Educación.
- Carencia de capacidad rectora del CODICEN.
- Enorme debilidad de gestión de los consejos desconcentrados.
- Ausencia de autonomía de los centros.

En su conjunto, nuestra educación carece de mandato y de responsabilidad política. Existe una supuesta autoridad central de la educación que no detenta capacidad rectora ni tampoco capacidad de iniciativa sobre consejos desconcentrados con serios déficits de gestión, que deben realizar el micro-gerenciamiento de centros sin autonomía administrativa, de gestión y curricular.

EDUY21 pretende transitar hacia un sistema dotado de:

- Un Ministerio con liderazgo y responsabilidad política.
- Un CODICEN con fuerte capacidad rectora.



- Consejos de gestión ágiles, como canal y músculo de la capacidad rectora del CODICEN, que habiliten y supervisen.
- Espacios de autonomía e innovación en los centros educativos.

## b) Propuestas

Un marco de organización—nueva Ley de Educación—que sirva a un sistema educativo unitario y cohesivo.

- El marco de organización de la educación estará alineado con la nueva forma de organizar la educación de 3 a 18 años, integrada por una educación básica (3-14) y media superior (15-18) (véase Parte 4. Numeral 4.3.3.).
- Se impulsará una nueva Ley de Educación que contendrá, entre otras cosas: i) los lineamientos fundamentales del “para qué” y “qué” educar y aprender desde el nacimiento en adelante, ambientando oportunidades de formación a lo largo de la vida; ii) la forma de gobierno en sus diferentes niveles; iii) las metas de cobertura, egresos y aprendizaje a 10 años; iii) el régimen de autonomía responsable de centros educativos; iv) la caja de herramientas, instrumentos y recursos para apuntalar y concretar las oportunidades, los procesos y los resultados de aprendizajes.
- El marco de organización del sistema educativo se hará en función de una delimitación de roles y responsabilidades bajo una relación de complementariedad y carácter vinculante. En primer lugar, la presencia de un liderazgo en la educación, con coordinación, seguimiento y evaluación de la política educativa de nivel ministerial. En segundo lugar, la existencia de un entramado de instituciones educativas cohesivas, con claridad de mando, responsables de la ejecución de la política educativa definida a nivel ministerial. El objetivo de estas instituciones es el de llevar adelante acciones orientadas a apoyar a los docentes en tanto orientadores del aprendizaje y a los alumnos en tanto protagonistas del hecho educativo. En tercer lugar, una gestión autónoma que sea responsable del centro educativo, liderada por un cuerpo directivo y docente estable, con permanencia en el centro, dotada de visión, instrumentos y recursos que permitan localizar la propuesta educativa en función de las expectativas y necesidades de aprendizaje de los alumnos así como de la relevancia de su contexto de referencia.
- Las grandes orientaciones sobre el para qué y el qué de la educación y de los aprendizajes se definirán de manera prescriptiva y vinculante para el sistema educativo en su conjunto, y para sus diferentes niveles. También se definirán las formas de administración, las ofertas educativas y los ambientes de aprendizaje, a propuesta del Poder Ejecutivo y refrendadas por el Parlamento a través de la nueva Ley de Educación, del Marco Curricular Nacional (MCN) e instrumentos conexos. Dichas orientaciones guiarán la elaboración e implementación de las propuestas institucionales, curriculares, pedagógicas y docentes a diferentes niveles, así como la gestión del sistema



en sus componentes y partes con foco en apoyar la gestión de los centros educativos como unidades empoderadas y responsables de desarrollar la política educativa.

- El fortalecimiento del Ministerio de Educación que, deslindado de otras responsabilidades deberá concentrar su rol en cometidos específicamente educativos vinculados a: i) la formulación, el seguimiento y la evaluación de la educación de 0 a 18 años; ii) la dirección del sistema universitario de formación en educación; iii) la dirección de educación de jóvenes y adultos en el marco de una cultura del aprendizaje, inserción social y perfeccionamiento de habilidades a lo largo del ciclo vital. Asimismo, se propone incorporar al ante-proyecto de una nueva ley de educación un artículo que mandate al Poder Ejecutivo a enviar a la Asamblea General, dentro de los 120 días del primero año de cada período de gobierno, el Plan Quinquenal de Educación. La asignación de recursos en la Ley de Presupuesto debería quedar asociada a ese plan.
- Por debajo del Ministerio de Educación pero con autonomía técnica, se ubica la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) integrada por el CODICEN y dos nuevos Consejos de Educación Básica (CEB) y de Media Superior (CEMS) que sustituyen los actuales Consejos de Educación Inicial y Primaria (CEIP), de Educación Secundaria (CES) y Técnico-Profesional (CTP). El CODICEN estará integrado por tres miembros propuestos por el Poder Ejecutivo: el presidente del consejo, el director(a) de educación básica y la director(a) de educación de media superior. De esta manera, el cuerpo principal de dirección de la educación constituye en sí mismo una unidad de acción y planificación. Los directores de educación básica y de jóvenes dirigirían sus consejos respectivos, sumándose un miembro adicional designado por el CODICEN y los representantes docentes.
- El CODICEN incluirá dos representantes docentes mientras que el CEB y el CEMS tendrá un representante docente respectivamente. Los mismos serán elegidos a través de elecciones docentes nacionales convocadas, reglamentadas y supervisadas por la Corte Electoral. Asimismo, el CODICEN contará con el apoyo de un cuerpo asesor, designado de común acuerdo con el Ministerio de Educación, e integrado por 10 personalidades destacadas por iniciativas y acciones que vinculan la educación con la cultura, el arte, la producción, la tecnología, el deporte, la recreación, entre otras acciones.
- El CODICEN deberá presentar un único plan integrado de trabajo quinquenal al Parlamento y recibir su aprobación. Los tres consejos deberán reportar por vía escrita y oral sobre los resultados alcanzados, sobre los avances y bloqueos, y sobre las perspectivas de futuro.
- A los efectos de apuntalar el proceso de implementación del marco curricular nacional 3-18, se creará una Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica, transversal a la educación básica y media superior. Su objetivo fundamental es garantizar la unicidad, la solidez, la progresividad, el apuntalamiento y la adquisición de aprendizajes relevantes y sostenidos en las edades de 3 a 18 años. La agencia sustituirá el actual sistema de

inspecciones o de similar función por niveles y formaciones de cada consejo desconcentrado y estará bajo la égida del CODICEN en estrecha coordinación con el CEB y el CEMS. Los actuales inspectores de los tres subsistemas (CEIP, CES, CETP) constituirán un cuerpo que, desde una mirada común y coordinada, acompañará y orientará a los diferentes centros educativos, superando la compartimentación de perspectivas, modalidades y objetivos, hasta ahora definidos por los respectivos Consejos en forma disociada.

- La gestión del CODICEN, del CEB y del CEMS será apoyada por cinco gerencias más la Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica, que funcionarán todas ellas bajo la dependencia del CODICEN. Las gerencias serán: i) Gestión y Evaluación Presupuestal; ii) Planeamiento e Investigación Educativa; iii) Gestión y Evaluación de Recursos Humanos; iv) Gestión de Infraestructura y Equipamiento; v) Gestión público-privada.
- EDUY21 atribuye al Plan CEIBAL un rol central en apoyar el diseño y la implementación del marco curricular nacional de 3 a 18 años, que trabajará en estrecha coordinación con el CODICEN, el CEB y el CEMS, y en particular con la Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica, y la Gerencia de Planeamiento e Investigación Educativa. Su aporte será fundamental en cuanto a innovación de enfoques pedagógicos con uso de la tecnología y con foco en los centros educativos.
- Se dará prioridad al trabajo de la Comisión Directiva del INEED como espacio de representatividad ciudadana y de instituciones vinculadas a la educación. Sus responsabilidades y funciones serán fortalecidas como evaluador externo e independiente del sistema educativo. En particular, uno de sus cometidos fundamentales es informar a la opinión pública acerca del nivel de aprendizajes y resultados educativos en su conjunto y en cada ciclo, y hacer las recomendaciones que considere necesarias a la ANEP, en el marco del Informe bianual sobre el estado de la educación. Sus recomendaciones no tendrán carácter vinculante para el Ministerio de Educación y el CODICEN pero éstos deberán pronunciarse públicamente al respecto. En efecto, el CODICEN tendrá que informar anualmente al Parlamento cómo ha tenido en cuenta dichas recomendaciones.
- Se crea la Oficina Nacional de Acreditación de Saberes para la Continuidad Educativa (Onasce) con el objetivo de evaluar y reconocer las competencias adquiridas por las personas en sus experiencias de vida/o de trabajo a efectos de validar sus saberes y ofrecer trayectos flexibles de continuidad y culminación de ciclos educativos. La Onasce dependerá del Ministerio de Educación y tendrá un Consejo Asesor Consultivo con representación de los sectores público, privado y de la sociedad civil.

### 4.3.2. Primera infancia: fortalecer avances

#### a) Fundamentación

En el documento *From neurons to neighborhoods* del 2000 (National Research Council and Institute of Medicine, 2000) se realiza un análisis de los conocimientos que la neurociencia ha ido brindando sobre el desarrollo temprano y las evidencias que provienen de las ciencias sociales acerca de los entornos que favorecen la primera infancia. A partir de los hallazgos de la investigación, se subrayan las siguientes conclusiones:

- Del nacimiento hasta los 5 años, los niños desarrollan capacidades fundacionales para el resto de la vida. Esas capacidades son claramente cognitivas y lingüísticas, pero también emocionales, sociales y morales.
- Familia y otros adultos cercanos son “ingredientes activos” en el contexto de desarrollo del niño. Su capacidad de cuidar, sostener y estimular puede marcar una diferencia.
- La salud y el bienestar de los niños desde su nacimiento son absolutamente necesarias pero no suficientes. Se requiere, además, que los adultos que acompañan al niño gocen también de salud y bienestar, de forma de poder generar intercambios favorables.

Los aprendizajes de los primeros años son la base para los posibles aprendizajes posteriores. En una etapa de cambios acelerados, en que se produce el mayor crecimiento y desarrollo de la vida humana, lo que se logre o no, dependerá de los intercambios que el niño tenga con su medio. Una adecuada higiene y alimentación son básicas, por supuesto, pero de ningún modo suficientes: hay un sistema nervioso inmaduro que deberá alcanzar hitos como la marcha, la prensión, la atención, el lenguaje. Todos estos hitos deberán estar en relación con otros tantos, como las acciones de compartir, aceptar límites, aprender a confiar. Para desarrollar las potencialidades deben existir los estímulos adecuados. Parte del desarrollo de ese niño se rige por leyes biológicas pero potenciarlo depende de que se pueda desenvolver en contextos confiables, seguros, pensados para su exploración y su bienestar.

En esta etapa, la importancia de las interacciones del niño con pares y adultos, en entornos de estructura y organización pensados para potenciar todos los aspectos de su desarrollo es lo que debe guiar las decisiones sobre política educativa en la primera infancia. Y dada la dependencia e importancia de la primera infancia que la hace extremadamente sensible a las interacciones con el entorno, es imprescindible que los contextos educativos se articulen con el resto de políticas sociales. Es, por tanto, esencial incluir a la familia en las propuestas educativas para esta etapa, y la coordinación con diferentes instituciones que brinden soporte de alimentación, vivienda, salud, etc. (Marchesi, 2010)

## b) Propuestas

Nuestro país ha reconocido la importancia de la atención calificada a esta etapa y se incorporó la obligatoriedad de asistencia a centros educativos desde los cuatro años de edad en la Ley General de Educación Nro. 18437 (2008). Tal cual se ha señalado en la Parte 2 (Gráfico Nro. 1), se ha alcanzado la universalización en cinco años y se está cerca de lograrlo en cuatro. Asimismo, se está trabajando en extender la obligatoriedad hacia los tres años de edad (actualmente mayor al 60%). Se incorpora también la atención a la primera infancia en el Sistema Nacional de Cuidados, para lo que se está intentando contar con la estructura necesaria para cumplir con sus finalidades. Identificamos tres temas fundamentales para universalizar una educación de primera infancia de calidad.

En primer lugar, a lo largo de la Historia, desde el Jardín de Infantes de Enriqueta Compte y Riqué—en el marco de la reforma varelina que impulsó la creación de instituciones basadas en el método fröbeliano,<sup>10</sup> centrado en el juego— hasta el Marco Curricular para la atención de niños y niñas, Uruguay ocupó un lugar de avanzada. Desde el nacimiento a los 6 años, la Educación de la Primera Infancia en el país marcó líneas avanzadas en materia pedagógica y metodológica. Este documento de 2014 da cuenta de la reflexión curricular, del intercambio colectivo de instituciones interesadas en el tema, liderados por el Ministerio de Educación y Cultura frente a la necesidad de re-direccionar, orientar y unificar criterios para la educación de la primera infancia.

Dicho marco reinterpreta los programas curriculares existentes, los enfoca al desarrollo de competencias, organiza las experiencias de aprendizaje en grandes áreas y se orienta al bienestar y desarrollo óptimo del niño. Debido a la estructura no unificada de la educación para primera infancia existente en nuestro país (dependencia de ANEP, o de MEC dependiendo de las características de la oferta), este marco no ha tenido el conocimiento y apoyo que merece, sobre todo porque requiere de capacitación y concreción para su óptima utilización. Es necesario, también, tener en cuenta la forma en que este modelo de marco puede y debe complementarse e integrarse al marco curricular nacional 3-18, brindando continuidad y lógica de trayectoria a los alumnos, pero manteniendo la atención a las particularidades de la etapa.

En segundo lugar, existe una amplia base de prestaciones educativas para la primera infancia en el país, fundamentalmente en el ámbito urbano. La coordinación entre las diversas modalidades no es la mejor. Se ofrece atención desde ANEP a través de Jardines de Infantes y clase de nivel Inicial en las escuelas del país, a través de la iniciativa privada supervisada por el MEC en los Jardines privados, en propuestas de origen público-privado en los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), surgidos de alianzas de Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay (INAU) con organizaciones de la sociedad civil. Estas tres grandes formas de prestación difieren en sus orientaciones, gestión y estructura, lo que termina generando líneas de trabajo no siempre confluyentes. La generación de un único sistema de gobernanza de las propuestas educativas para la primera infancia sería un primer paso en el camino de lograr la optimización de recursos y de resultados.

10. F. W. A. Fröbel (1782-1852) fue un pedagogo alemán creador del término "jardín de infantes" (*kindergarten*) y de una educación inicial dirigida a la primera infancia basada en el juego y en la actividad espontánea de los niños para el acceso a conocimientos, de manera natural y lúdica, al margen de imposiciones autoritarias.

En tercer lugar, resulta necesario ampliar y fortalecer la formación del personal. En el ámbito público nunca hubo una oferta formativa para brindar educación a menores de 3 años. Recién se reconoce la necesidad de formación para esta etapa en 2017 con la oferta de Maestro en Primera Infancia en el ámbito del Consejo de Formación en Educación (CFE). Sin embargo, existen en el país formaciones profesionales y técnicas privadas para el trabajo con primera infancia. Estas propuestas son variadas, y van desde formación de auxiliares y educadores que llegan hasta los dos años de duración, hasta una oferta universitaria de cuatro años dedicada a la formación de licenciados para la educación de la primera infancia.

Quienes egresan como docentes de formaciones privadas no pueden acceder al circuito de ofertas educativas en la órbita de ANEP. En un panorama de escasos recursos, desaprovechar aquellos en los que se ha invertido, no resulta óptimo. Sería posible y deseable establecer un único formato de ingreso al trabajo como docente para primera infancia, valorando el tipo de formación recibido (técnica o profesional), indistintamente del prestador de la misma, estableciendo estándares que éstos deberán cumplir, con base a los cuales puedan acceder a la carrera.

### **4.3.3. Educación de 3 a 18 años**

#### **a) Fundamentación**

La actual Ley General de Educación N° 18.437 establece la obligatoriedad de la educación de niños, niñas y adolescentes, en educación inicial de 4 y 5 años, educación primaria, media básica y media superior. En la misma ley se establecen nueve ejes transversales prioritarios.

Los aprendizajes de niños, niñas y adolescentes están orientados por tres consejos administrativos que son escasamente coordinados por un cuarto consejo. A su vez un quinto consejo es responsable de la Formación de los Educadores que hasta ahora ha estado escasamente alineada con las metas y los objetivos propuestos para la educación primaria y media.

Cada consejo desconcentrado define por cuenta propia planes de estudios y programas que a grandes líneas se estructuran en torno a áreas de aprendizaje y asignaturas. Se trata de una concepción curricular que reposa en diferentes documentos marco, planes y programas con escasa articulación entre ellos, en los que priman listados de contenidos que muchas veces carecen de objetivos o resultados esperados, y que adolecen de congruencia interna entre los resultados que proponen, los contenidos que incluyen y las estrategias de enseñanza. También hay escasas referencias a las competencias que logren situar los conocimientos en su contexto de ejecución. En efecto, los documentos traducen ajenidad respecto del mundo real y de los intereses de los jóvenes. Una muy débil identificación de las progresiones de aprendizajes caracteriza a estas grillas, donde muchas veces se repiten entre diferentes grados, unidades temáticas y contenidos similares, sin especificaciones de profundización o avance en la complejidad a ser considerada y compartida con estudiantes.

Los programas por asignatura son trabajados por un único docente para todas las asignaturas o uno por asignatura según se trate de Educación Primaria, Media general o Técnico-Profesional. Los programas incluyen generalmente objetivos de la enseñanza de la asignatura en el nivel, contenidos, estrategias metodológicas de enseñanza y de evaluación. Los programas priorizan la transmisión de conocimientos e información que no están necesariamente coordinados entre sí, que no tienen una referencia fuerte a contextos y situaciones de vida, y que no están concebidos para facilitar una progresión coherente y fluida de los aprendizajes a lo largo de y entre los niveles educativos.

## **b) Propuestas**

### **b.1. Marco curricular nacional 3-18**

#### **Antecedentes**

El lector podrá consultar la fundamentación conceptual de por qué del marco curricular común en la Parte 3 Numeral 4, “La necesidad y función de un marco curricular como instrumento del cambio”.

Por otra parte, el CODICEN ha presentado en el 2017 un Marco Curricular de Referencia Nacional en el que se hacen explícitos los principios éticos orientadores, las competencias culturalmente densas y el perfil de egreso del sistema educativo (al completar la educación media superior) así como los perfiles de egreso por tramo.<sup>11</sup>

#### **Cuatro bloques de competencias informan los procesos de enseñanza y aprendizaje**

Se define un marco curricular nacional (MCN) para las edades de 3 a 18 años que comprende la educación básica de 3 a 14 años, y media superior de 15 a 18 años. Se estructura en torno a cuatro bloques de competencias (ver Cuadro Nro. 1) que deben desarrollar, adquirir y evidenciar los estudiantes en su trayectoria educativa. Para ello se establecen perfiles de egreso y de progreso en 3º, 6º, 9º y al finalizar el ciclo educativo. Por otra parte, el MCN establece parámetros para la evaluación en el aula y evaluación estandarizada en estos mismos momentos del ciclo educativo.

11. Véase  
<https://mcrn.anep.edu.uy>.

Cuadro 1

## Bloques de competencias comunes a la educación 3-18

Bloques de competencias	Descripción sucinta
Alfabetizaciones fundamentales	Habilidades requeridas para la vida cotidiana y que sustentan el aprendizaje. Comprende lengua materna, segundas lenguas, STEAM, pensamiento computacional/ lenguaje de programación y comunicación, cultural, educación para la ciudadanía, ambiental y financiera, recreación y deportes.
Maneras de pensar, actuar y trabajar	Herramientas y procesos que ayudan al estudiante en la búsqueda de renovados enfoques, soluciones originales y perspectivas diversas a la luz de responder a desafíos complejos y cambiantes. Comprende: resolución de problemas complejos, pensamiento crítico, creatividad e innovación, colaboración, comunicación y negociación con los otros, formación de opinión y toma de decisiones, flexibilidad cognitiva —capacidad de adaptarse a situaciones cambiantes, novedosas e inesperadas— y aprender a aprender.
Autocuidado, autonomía y responsabilidad	Refiere a forjar capacidades de hacer y ser responsable que definan estilos de vida autónomos, solidarios, saludables y sostenibles. Comprende las competencias vinculadas a cuidarse a sí mismo, a vincularse socialmente, a administrar su propia vida, planificar y proyectar la vida diaria y futura en su vocación, carrera y trabajo, a desempeñarse en sociedad con sentido de iniciativa y espíritu emprendedor, a adaptarse críticamente a los cambios, a ejercer el liderazgo en diferentes aspectos de la vida y a una orientación de servicio.
Ciudadanía global y local	Valores, actitudes y comportamientos que son la base del desarrollo de una conciencia ciudadana democrática y participativa, y del devenir ciudadano en la aldea global con sensibilidad y actuación local. Comprende la concientización y convergencia en valores y derechos humanos universales respetuosos de las diversidades de género, identidades y afiliaciones, poder apreciar las diferencias entre y al interior de las sociedades y estar preparado para interactuar en la diversidad y vincularse con los otros.



## Principios-guía

EDUY21 impulsa una concepción que orienta las prácticas desde una perspectiva humanista, con foco en la personalización y apuntalamiento temprano de los aprendizajes, así como en la detección de dificultades, la experimentación, la flexibilidad curricular, la interdisciplinariedad, el trabajo en proyectos, y la integración de aspectos de la vida de los estudiantes en las propuestas de enseñanza. Se producen bancos de situaciones de aprendizaje que contienen estos principios. Los principios-guía dan sentido y organizan las áreas de conocimientos y disciplinas para ayudar a los alumnos a responder a desafíos.

## Grillas Curriculares de la Educación Básica y Media Superior

El Cuadro Nro. 2 describe los espacios curriculares comunes a la educación básica (3-14) y media superior (15-18). Estos tienen por objetivo principal asegurar la unicidad, la progresión, la fluidez y el logro de los aprendizajes de 3 a 18 años.

En su conjunto, el sistema educativo cuenta actualmente con el currículo de educación inicial y primaria. Cuenta también con un número que va entre las 10 y las 13 grillas de contenidos para cada grado de la educación media (lo que da entre 60 y 80 grillas de contenidos sin solución de continuidad ni progresiones claras). Todo ello será sustituido por: i) un documento de Marco Curricular Nacional con sus cuatro bloques de competencias que establezca un modelo claro de progresión; ii) un documento por cada una de las cinco unidades de aprendizaje—ver cuadro de espacios curriculares—que dan cuenta de las alfabetizaciones fundamentales, definidas con sus grillas correspondientes de contenidos secuenciados y ordenados de 3 a 18 años.

Por ejemplo, la unidad de aprendizaje STEAM no solo presentará las progresiones esperadas en el desarrollo y la adquisición de aprendizajes de 3 a 18 años sino que también los focos temáticos, los objetivos de instrucción y los contenidos comunes a cada una de las materias que integran STEAM. Asimismo, se valora el rol que cumplen las otras unidades de aprendizaje—por ejemplo, valores y ciudadanía, y salud, recreación y deportes—en contribuir a los aprendizajes STEAM.

**Cuadro 2.**  
**Descripción de espacios curriculares comunes  
a la educación básica (3 a 14) y media superior (15 a 18).**

<b>Espacios curriculares (1)</b>	<b>Contribuye al desarrollo de competencias (se identifican dos como máximo)</b>	<b>Descripción sucinta</b>	<b>Tiempo asignado (presencial y en línea) en la educación básica 3-14</b>	<b>Tiempo asignado (presencial y en línea) en la educación media superior 15-18</b>
1. Formación en las alfabetizaciones fundamentales	Alfabetizaciones fundamentales	Se agrupan en cinco unidades de aprendizaje: lenguajes y comunicación; STEAM; ciencias humanas y sociales; valores y ciudadanía; salud, recreación y deportes (2).	60%	25%
2. Desarrollo y cuidado personal y colectivo	Autonomía, autocuidado y responsabilidad  Maneras de pensar, actuar y trabajar	Foco en ayudar a los estudiantes a liderar y a desarrollar sus propias vidas así como a promover estilos de vida sostenibles en interacción con su contexto, sociedad, región, mundo y planeta.	20%	20%
3. Aprendizajes	Maneras de pensar, actuar y trabajar	Foco en promover el desarrollo de proyectos grupales con foco en generar experiencias de participación en la construcción y difusión comunitaria del conocimiento y que sean relevantes para su propia vida y comunidad, la sociedad y la humanidad.	15%	20%
4. Sensibilidades temáticas interdisciplinarios por proyectos	Alfabetizaciones fundamentales  Compromiso global y local	Foco en responder a un amplio abanico de inquietudes de los adolescentes y jóvenes en adquirir una formación específica vinculada a la vida, a la ciudadanía y/o al trabajo. Refleja necesidades de desarrollo local/nacional.	No corresponde	30%
5. Tutorías personalizadas de apoyo a los aprendizajes	Alfabetizaciones fundamentales	Foco en inclusión temprana y preventiva de estrategias diferenciadas para todos los alumnos atendiendo sus diversas capacidades. Efectiviza el principio que cada alumno es un ser especial.	5%	5%

Notas: 1) Se entiende por espacio curricular la organización, progresión e integración de las modalidades y los procesos de enseñanza y de aprendizaje por ciclos y grados de la educación básica y media superior.

2) Cada una de estas unidades de aprendizaje contarán con un documento único que delimita las progresiones esperadas de 3 a 18 años, así como presenta tanto las materias eje sobre las que se articulan, como la forma en que el conjunto de las otras materias y espacios de aprendizaje deben contribuir en cada grado al logro de dichas progresiones.

## **b.2. Sobre la educación básica 3-14**

El nuevo Consejo de Educación Básica (CEB) incluirá los servicios que hoy se encuentran bajo la dependencia del CEIP así como el Ciclo Básico que está bajo la dependencia del CES y del CETP. El CEB incluye los servicios para la población de 3, 4 y 5 años de primera infancia y educación inicial, así como un nuevo ciclo que se define de primero a noveno de educación básica.

Todos los recursos de estos subsistemas se integran y se planifica un esfuerzo edilicio con estructuras integradas y adecuadas para cubrir la totalidad del trayecto considerado desde los 3 a los 18 años. Puede ser en edificios únicos, contiguos o en modalidad de campus integrados. Aquellos recursos edilicios donde hoy se dictan clases de ciclo medio básico y ciclo medio superior de secundaria, se reconvertirán para atender a uno u otro ciclo. En el caso tecnológico, dicha transición será más lenta y convivirán dos ciclos en un mismo recinto edilicio.

La modalidad objetivo de servicio del ciclo de educación básica es la de tiempo extendido y tiempo completo con servicio de alimentación, diversificación de actividades curriculares bajo diversos formatos—por ejemplo, talleres y proyectos— y extensión del tiempo lectivo general. Se tenderá a la formación de un docente de educación básica que combine formación general con especialización en algunas de las alfabetizaciones fundamentales (ver Cuadro Nro. 2). Asimismo, se implementarán cursos y concursos para reforzar el perfil de educación básica de los docentes en servicio de educación primaria y media.

El ciclo de educación básica se caracteriza por trayectorias continuas, sin uso de la repetición entre los 3 años y 3°, 4° y 6°, y 7° y 9°. Para ello se aplican dos estrategias alternativas: anticipación y corrección. Para anticiparse se trabaja en la identificación temprana e intermedia de dificultades mediante evaluaciones formativas en línea a lo largo del año lectivo, con apoyos personalizados a estudiantes que enfrenten dificultades de aprendizajes. Si a pesar de ello se considera que el estudiante al finalizar el año no logra las competencias y conocimientos requeridos, se establecen, en sustitución de la repetición, medidas de apoyo personalizadas bajo la forma de tutoría y subgrupos en contra-horario el siguiente año.

## **b.3. Sobre la educación media superior 15-18**

Como se señaló en el apartado 4.3.1., se crea el Consejo de Educación Media Superior (CEMS) que incluye los servicios que hoy se encuentran bajo la dependencia del CES—bachilleratos—y del CETP—bachilleratos tecnológicos y formación profesional superior—. El CEMS administrará también ofertas de Formación Profesional Básica.

EDUY21 propone estructurar una educación media superior definida en base a cuatro bloques de competencias, una batería de conocimientos de gran aplicación en diversos campos. Por otra parte, propone un amplio sistema de créditos que contemple las capacidades desarrolladas por los estudiantes dentro y fuera del centro educativo.

Hay que partir de la base que no ha de ser solamente el centro educativo el que ofrezca el 100% de lo que aprenden adolescentes y jóvenes: no solo es válido y formativo lo que propone el centro educativo. El aprendizaje y desarrollo de competencias que realizan los adolescentes y jóvenes fuera del centro educativo también lo es.

Las diversas ofertas de bachilleratos existentes se encuadran dentro del perfil de egreso de la educación media superior que combina una formación generalista con sensibilidades temáticas que selecciona el estudiante (ver Cuadro Nro. 2). Esto implica que todas las ofertas comparten un tronco común de materias a partir de las cinco unidades de aprendizajes comunes incorporadas en el marco curricular nacional de 3 a 18—lenguajes y comunicación; STEAM; ciencias humanas y sociales; valores y ciudadanía; salud, recreación y deportes, ver Cuadro Nro. 2—. A ello se suman créditos opcionales que permiten reflejar el interés del estudiante en diferentes especializaciones u ofertas ya estructuradas en los actuales bachilleratos diversificados, la formación profesional superior y los bachilleratos tecnológicos sin que ello implique especialización. Asimismo, los centros tendrán libertad para combinar diferentes ofertas de asignaturas opcionales, fuera de las materias tronco y de las materias optativas definidas como centrales.

El estudiante tendría la posibilidad de combinar diferentes asignaturas dentro de un menú amplio. Los alumnos, orientados por un tutor, podrán ir tomando cursos de manera de organizarse su propio currículum con su perfil de egreso. Podrá tener una orientación general en ciencias naturales y un énfasis en matemática, en física, en ecología, en ciencias médicas u otros. Podrá tener orientación general en ciencias humanas y énfasis en derecho, artes plásticas, artes escénicas, literatura, sociología, etc. Para ello deberán cubrir determinados créditos específicos, además de las competencias generales, pero los mismos tendrán grados de flexibilidad: no todo el que salga con un énfasis tendrá que cursar exactamente lo mismo sino que habrá créditos imprescindibles y optativos para ese mismo énfasis.

En esta propuesta resulta fundamental la figura del Orientador o Tutor Pedagógico al que habrá que preparar para esa función. El mismo está contemplado en el espacio curricular: tutorías personalizadas de apoyo a los aprendizajes (ver Cuadro Nro. 2). Es necesario descubrir las potencialidades, los gustos y las vocaciones para poder ayudar a cada alumno a elegir, a realizar y a validar sus créditos.

El egreso de la educación media superior se cumple cuando el estudiante ha logrado cursar exitosamente el tronco común y los créditos mínimos requeridos. Para las personas mayores de 21 años que están desvinculadas del sistema educativo y que han aprobado el ciclo de educación básica (1° a 9° o 3° de ciclo básico en liceos y escuelas técnicas) se habilitará un examen comprensivo anual de carácter oficial para acreditar las competencias de la educación media superior. El examen lo habilitará a cursar niveles terciarios. Los bachilleratos duales (medio tiempo en centro educativo y medio tiempo en empresa con formación) serán habilitados tanto desde la oferta pública como privada.

#### **b.4. Mapas de progreso para apuntalar el marco curricular**

El marco curricular nacional 3-18 debe complementarse con documentos conexos que vinculen los cuatros bloques de competencias que lo sostienen con las realidades cotidianas de los centros educativos. Los “mapas de progreso” facilitan esta conexión ya que son estándares que describen el desarrollo de una competencia en niveles de complejidad creciente, definiendo lo que los alumnos deben saber, saber hacer y comprender en determinados momentos de su trayectoria educativa. Son “estándares” en el sentido que los diferentes niveles de ese continuo se marcan como expectativa a lograr (SINEACE, 2016).

En efecto, los mapas de progreso aportan a la implementación curricular en tres órdenes complementarios. En primer lugar, porque favorecen la personalización de la propuesta educativa: al sustentarse en la idea de aprendizajes incrementales, facilitan la comprensión de los ritmos personales en el camino de aprender. En segundo lugar, porque los mapas orientan a los docentes—hoja de ruta—en la dirección que los aprendizajes de sus alumnos deben tomar, favoreciendo una toma de decisión pedagógica informada. En tercer lugar, porque facilitan un seguimiento continuo de los aprendizajes y contribuyen a la evaluación de los resultados alcanzados por el sistema educativo (Gysling & Meckes, 2010).

Los mapas de progreso se ajustan a la idea de progresión de aprendizajes como itinerarios personalizados de formación. Describen hacia dónde se desarrolla el aprendizaje durante la trayectoria escolar. Contribuyen a mirar el aprendizaje del estudiante “a lo largo de su formación y no solo año a año”. Y además lo hacen con “énfasis en la progresión y en mejorar la calidad de la educación” (Gysling, 2008 citada por Latorre, 2013: 213).

Como los mapas de progreso no responden a los grados escolares, favorecen la aceptación y comprensión de la diversidad en el aula. En cada grado escolar es posible encontrar estudiantes en un amplio abanico de logros: algunos tendrán logros similares a otros estudiantes con menor trayectoria educativa y otros se podrán asimilar a quienes muestran desarrollo mayor de la competencia. La evidencia sobre logros de aprendizaje nos dice que esto es lo que normalmente se encuentra en cada aula. Los mapas ayudan al docente a identificar en qué lugar está cada estudiante, y hacia dónde deberá acompañarlo pedagógicamente. Por lo tanto, la relación con el grado escolar es orientadora al permitir ubicar al estudiante en el continuo de niveles de aprendizaje, hacia dónde se espera que se dirija y cómo hacer para permitirle ese avance (SINEACE, 2016).

EDUY21 propone que los mapas de progreso se constituyan en metas de aprendizaje para el desarrollo y logro de las competencias vinculadas a las alfabetizaciones fundamentales. Esto permitirá marcar continuos de progresión para las áreas de conocimientos/disciplinas que contribuyen a dichas alfabetizaciones. Por ejemplo, en el caso de Chile, se los tomó a partir de las evidencias de pruebas internacionales. A sabiendas de que supondrían exigencias de aprendizaje a los estudiantes, se los eligió como forma de motor de los aprendizajes (Gysling & Meckes, 2010). Proponemos que las pruebas internacionales TERCE/UNESCO y PISA/OECD constituyan los principales puntos de referencia para la elaboración de los mapas de progreso para la educación básica y media superior.

## b.5. Proceso de implementación del marco curricular

Elaborado por equipo técnico y consejo consultivo designado por el Ministerio de Educación y aprobado por Parlamento (ver Parte 4 Numeral 4.2.)	Marco Curricular Nacional (MCN) Definición del propósito de la educación Definición de los cuatro bloques de competencias Progresión general de competencias y conocimientos de 3 a 18 años	
Elaborado por Equipo técnico y aprobado por CODICEN en consulta con INEEEd	Unidades de aprendizaje de las alfabetizaciones fundamentales y para el logro de los otros tres bloques de competencias Repertorio de estrategias curriculares, pedagógicas y docentes para la implementación de las competencias en los centros educativos Progresión de contenidos y capacidades, así como logros esperados en las cinco unidades de aprendizaje correspondientes a las alfabetizaciones fundamentales y otros tres bloques de competencias	
Definido por Consejos de Educación Básica (CEB) y Media Superior (CEMS) en consulta con CODICEN	Organización y grillas de contenidos y estrategias curriculares flexibles para la educación básica 3-14 años Bancos de situaciones de aprendizaje por bloques de competencias	Organización y grillas de contenidos y estrategias curriculares flexibles para la educación media superior 15-18 (Perfil de egreso común a partir de tronco común con mención en opciones a partir de créditos optativos)
Centros educativos	Adecuación y aterrizaje curricular, pudiendo modificarse grillas contenidos y cargas horarias sobre mínimos establecidos (tiempos presenciales y en línea)	Adecuación y aterrizaje curricular, pudiendo modificarse grillas contenidos y cargas horarias sobre mínimos establecidos (tiempos presenciales y en línea)

A los efectos de apuntalar el proceso de implementación del marco curricular nacional en su conjunto, se creará una Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica, transversal a la educación básica y media superior (ver Parte 4 Numeral 4.3.2.).

### 4.3.4. Gestión localizada de los centros educativos

#### a) Fundamentación

La actual estructura organizativa de los centros educativos responde a una lógica de verticalidad y centralismo desde donde se definen todos los aspectos que hacen a su funcionamiento: el uso de los tiempos, de los espacios, cómo y qué se enseña, cuándo y cómo se evalúa, con qué instrumentos de registro y más allá de lo diversos que estos centros son. Actualmente tanto aquellos que cuentan con 100 estudiantes como los que tienen 2000, hacen lo mismo y a la misma vez, y muchas veces más en función de exigencias administrativas de las autoridades a nivel central que de las necesidades pedagógicas de los estudiantes.

La propuesta curricular es llevada adelante por docentes que realizan esfuerzos significativos pero aislados, interpelando las rigideces de un sistema educativo que

no les permite construir culturas integradas y cohesivas para el logro de proyectos educativos estables y duraderos. Los centros educativos son lugar de llegada y salida permanente de docentes y directivos que rotan, con *modus operandi* que no facilitan la personalización de la propuesta educativa y de los procesos de aprendizaje, así como la necesaria atención que requiere cada estudiante. Asimismo, en muchos casos, la escala de centro no favorece la personalización. Y a esto se suma la falta de personal de docencia indirecta para tutoría y orientación. Miles de alumnos se pierden cada año, sobre todo en los primeros años de la educación media.

La complejidad actual de la sociedad, así como las diversidades de niños y adolescentes y de contextos en que se encuentra y trabaja cada centro, exige que afloren y se apoyen múltiples capacidades y creatividades con que los actores educativos abordan su tarea de educar. El acompañamiento efectivo del aprendizaje de cada niño y adolescente, demanda una alta flexibilidad para adecuarse a cada contexto y realidad.

Cada centro necesita elaborar su proyecto de establecimiento que le permita tener un enfoque ajustado en función de su estudiantado, dentro de un marco universalista de política. Este proyecto de centro le permitirá tomar iniciativas y contar con la autonomía pedagógica para la organización de las clases, el uso de las horas de enseñanza, la organización del tiempo, la planificación y las orientaciones pedagógicas que requieran sus estudiantes, la definición de acciones de formación complementaria y de formación continua necesaria, la apertura del centro a su entorno económico y social, y la realización de actividades facultativas. Esto también requiere recursos económicos que posibiliten financiar los proyectos de trabajo.

## b) Propuestas

- Se debe aumentar significativamente el grado de autonomía de los centros educativos, otorgándoles capacidad de decisión pedagógica, organizativa y en el uso de los recursos educativos, haciendo posible la localización curricular, el desarrollo de proyectos y la flexibilidad para adecuarse a las necesidades de sus estudiantes.
- Los equipos directivos y docentes de todos los centros educativos, en sus diversas modalidades de gestión, tendrán la facultad de proponer su proyecto de localización curricular de la educación básica y de media superior alineado con el marco curricular nacional 3-18. Los proyectos de localización curricular serán apoyados por la Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica.
- A la luz del trabajo aislado y las condiciones desfavorables para el desarrollo profesional que padecen los docentes, se propone la redefinición de los roles docentes y de dirección, la promoción y facilitación del trabajo en equipo y la reconfiguración de la carrera docente.
- Se propone avanzar hacia nuevas formas organizativas de los centros, que den lugar a renovadas culturas institucionales, permitan implementar con gradualidad mecanismos de rendición de cuentas y promuevan el trabajo



colaborativo entre centros, trabajando en redes y comunidades de prácticas para fortalecer los aprendizajes.

- Los profesores y maestros que forman el núcleo estable del centro deberán trabajar en régimen de profesor-cargo, con un mínimo de 30 horas y un máximo de 40 horas semanales y presenciales en el centro. Las horas dedicadas a la docencia directa en aula no deberían superar el 70% del tiempo asignado. Durante el resto del tiempo los docentes trabajarán en planificación, evaluación, coordinación, talleres y en el espacio curricular de tutorías personalizadas de apoyo a los aprendizajes (ver Parte 4 Numeral 4.3.3., Cuadro Nro. 2). Asimismo, se contempla otro grupo de docentes con dedicaciones menores para cubrir horas aula de diversas asignaturas.
- Los centros educativos tendrán un número adecuado a su tamaño y necesidades, de profesionales en roles de docencia directa y cobertura de funciones educativas, sociales y de salud que potencien la propuesta educativa institucional.
- Cada centro educativo podrá implementar dispositivos de apuntalamiento y seguimiento de los aprendizajes en forma personalizada, integrando tiempos presenciales y en línea, y ajustando la propuesta curricular y las estrategias pedagógicas. Esto contribuirá a que se puedan detectar dificultades y rezagos a tiempo, así como a desarrollar estrategias de atención inmediatas. Se aplicarán tests de screening al comienzo de cada año lectivo y cada ciclo. Sus resultados se usarán para elaborar estrategias personalizadas de aprendizaje.
- Los Consejos de Participación serán redimensionados (en tiempos, recursos y acompañamiento profesional) de modo que a través de los mismos se materialice la inclusión efectiva de las familias y los estudiantes en la gestión del centro y en la consolidación de acuerdos de convivencia cotidiana. Dichos consejos serán un actor clave en la conformación de la comunidad educativa y estarán orientados a privilegiar el protagonismo de los adolescentes en sus aprendizajes.

### **Foco en áreas de alta vulnerabilidad en la educación media básica**

Se ampliará la capacidad de las instalaciones edilicias en las zonas con población vulnerable (con capacidad para cubrir en el primer quinquenio al 40% más pobre de la población entre 3 y 14 años) para un modelo de servicio de tiempo extendido o completo con alimentación y diversificación de actividades curriculares en el contra-horario.

Idealmente estas capacidades edilicias serán en unidades que pueden cubrir a la totalidad del ciclo considerado, pero en muchos casos persistirán escuelas, liceos y escuelas técnicas de ciclo básico separados. Se buscará en todos los casos la mayor contigüidad y aprovechamiento de las diferentes facilidades edilicias.

Los centros de educación básica estarán liderados por directoras y directores formados en los cursos anuales de gestión de centros y por educadores regulados por el nuevo estatuto docente, formados en los cursos anuales de postgrado de educación básica. Al menos el 80% del cuerpo docente de estos establecimientos tendrá cargo radicado en el centro de 20, 30 y 40 horas (estas no son horas aula sino que incluyen tiempos de coordinación, preparación de aula, corrección, tutorías, y trabajo en talleres).

## **Nueva carrera y estatuto docente**

La nueva carrera docente se estructura sobre un nuevo estatuto docente que abarca a todos los educadores de la educación básica y media superior. Todos los docentes tendrán el carácter de efectivos o suplentes, suprimiéndose el carácter de interino mediante cursos y concursos que habiliten el paso a efectivo.

La distinción fundamental se produce al interior de los docentes efectivos. Estos podrán optar por cargos radicados en centros o cargos vinculados a asignaturas o áreas temáticas. Los primeros tendrán una carga mínima asignada de 20 horas en un solo centro educativo y máxima de 40 horas, todas ellas presenciales. Los docentes en modalidad asignatura podrán tener cargas similares pero en diversos centros.

Docentes efectivos de cargos radicados en centro podrán agregar una carga horaria de hasta 8 horas asignatura en otros centros si su carga total en centro es de 28 horas o menos. La diferencia entre una modalidad y otra radica en la proporción con que se paga horas aula y horas en otras actividades. Los cargos radicados nunca superarán el 80% de su total de horas en horas aulas y nunca más de 20 horas semanales aula. Las horas asignatura se pagan por hora aula más una hora de preparación cada 5 horas aula. Así, un docente radicado con 20 horas nunca dictará más de 16 horas aula, en tanto un docente de asignatura con 10 horas aula será pago por un total de 12 horas.

La progresión en el grado docente, inicialmente establecida cada cuatro años, no se producirá por antigüedad. Esta será tan solo una variable más para habilitar los cambios de grado. Cada docente en cada grado parte de un total de cero puntos su primer día de trabajo en su nuevo grado debiendo alcanzar los cien puntos para el paso de grado. Cada año de antigüedad proporciona 5 puntos. En un período de 4 años eso completa 20 de los 100 requeridos. Los restantes se obtienen mediante asiduidad de asistencia, desarrollo profesional docente que incluye formación en servicio con foco en los centros educativos, evaluación del director e inspectores y evaluación de pares. Se podrá también con cuatro años de antigüedad —aun sin el puntaje requerido—solicitar el paso de grado, que se otorgará a un cupo determinado por concurso de mérito y oposición.

El año laboral del docente es similar al de los trabajadores generales, con 20 días de licencia con goce de sueldo más los feriados no laborables. Se suman días de licencia por año de antigüedad y por permanencia en centros de alta vulnerabilidad. El salario docente por hora o por tiempo completo será equivalente o superior a la mediana de los ingresos por hora del promedio de los profesionales con

educación terciaria. En el caso de los docentes que revisten cargos radicados en centros definidos como de alta vulnerabilidad dicho salario se multiplica por una razón de hasta 0.25 para todos los grados en todas las cargas horarias iguales o superiores a las 20 horas y por hasta 0.15 en las horas asignaturas de los docentes no radicados. El presupuesto disponible para realizar tales ofertas a los docentes se encuentra bajo el control del director/a del centro educativo (y el contralor de la unidad de presupuesto de los consejos correspondientes), el que debe formalizar la oferta para los docentes que se presentan al cargo.

Todos los docentes que opten por el cambio de estatuto docente pueden presentarse u ofertar sus tiempos en cualquiera de los centros considerados en la nueva modalidad. La selección de los mismos dependerá de una entrevista a cargo del director del centro y de su equipo de dirección. Una vez realizada la entrevista, el director puede cursar oferta de contrato a los docentes que hayan quedado seleccionados. Los docentes que no opten por el cambio de estatuto podrán elegir el centro educativo y las horas de su preferencia de acuerdo a un nuevo sistema de ordenamiento donde la efectividad y la antigüedad dan paso a la evaluación y la asiduidad de asistencia. En cualquier caso, cuando los docentes opten, la harán por un mínimo de tres años, prorrogable en acuerdo con el equipo de dirección.

## 4.4. Un sistema universitario de formación docente

### 4.4.1. Descentralizar y diversificar la formación inicial a escala nacional

#### a) Fundamentación

La formación docente, por razones históricas, quedó en nuestro país adscripta a la matriz normalista y separada de la formación universitaria. Entre los factores de esa separación se cuentan: la separación de la enseñanza secundaria de la Universidad en 1935; la demorada institucionalización de la formación de docentes de enseñanza media (con la creación del Instituto de Profesores Artigas a mediados de siglo XX), a diferencia de la temprana consolidación de la formación magisterial; la posterior creación de la Facultad de Humanidades y Ciencias (1945). Todos estos factores contribuyeron a la referida escisión y a que finalmente la formación docente solo fuera reconocida como “terciaria” a la salida del régimen de facto, con la Ley de Emergencia, N° 15.739.

Diversas iniciativas en pos de la creación de una Facultad de Educación fueron formuladas en el país entre 1934 y 2014 (Haedo, CIDE, Maggiolo, IUDE en la ley vigente N° 18.437, la organización de una Comisión Técnica Inter-partidaria en 2013) aunque todas resultaron infructuosas.

Entre 1985 y 2017, la formación docente, inicial y continua registró diversas innovaciones, como la creación de los Centros Regionales de Profesores —CERP— entre 1996 y 1999 (con la innovación de la formación de profesores de áreas); la creación del Instituto de Posgrados y Perfeccionamiento Docente—IPES, Prof. Juan

Pivel Devoto—, y el establecimiento de un Consejo de Formación en Educación (CFE) como nuevo subsistema de ANEP.

Asimismo, entre 1990 y el presente, el emergente sub-sector universitario privado ofreció diversos programas de especialización y maestría en ciencias de la educación, y la Universidad de la República estableció en 2010 una Maestría en Enseñanza Universitaria. Adicionalmente, algunas instituciones universitarias privadas obtuvieron la habilitación para ofrecer formación docente inicial.

Todo este proceso, cabe recordarlo, se cumple en un contexto internacional, latinoamericano y nacional en el que la matrícula de la educación superior se expande en forma geométrica y en que el sistema de educación superior se transforma de manera estructural, en especial, a impulso de Internet y de la sociedad informacional en red.

En suma, aunque el país no ha conseguido resolver aún el lugar de la formación docente como parte del sistema de educación superior, estamos lejos del quietismo o la indiferencia. Existe hoy un diagnóstico suficientemente compartido sobre la importancia crucial de institucionalizar la formación docente como educación superior, y específicamente universitaria, sin perjuicio de preservar los históricos logros de la formación normalista, manifestada muchas veces en una práctica docente de excelencia.

12. ¿De dónde podrá reclutar legitimidad una futura Universidad de la Educación? De la interdisciplinariedad de los aprendizajes, del hecho de constituirse en la institución que ayude a convertirnos en una sociedad de aprendizajes. Su mandato, su misión, su funcionalidad y su legitimidad no pueden provenir de la prórroga mecánica de la antigua función normalista que tiene su monopolio en el título habilitante.

Se requiere jerarquizar, profesionalizar y potenciar la formación docente, tanto inicial como continua, asignándole un fuerte sustento epistemológico y académico, incorporando a este perfil reflexivo, crítico y académico, las mejores tradiciones de la praxis pedagógica del antiguo modelo normalista.

Se trata asimismo de descentralizar una función tan importante, la cual, si bien puede ser cumplida por un Instituto Universitario de Educación, no puede ser cumplida solo por esta institución. Se requiere un diseño y un esfuerzo multi-institucional, la coexistencia de diversas tradiciones y perspectivas teóricas, el desarrollo de investigación pertinente y en profundidad, alimentada por diversos marcos interpretativos e hipótesis.

13. Estas licenciaturas pueden ser en ciencias de la educación y en docencia, pero también pueden ser admitidos graduados, por ejemplo, en ciencias básicas, tecnológicas, agrarias, de la salud, sociales, humanas y artísticas. Los licenciados en esas disciplinas, interesados y vocacionales de la enseñanza deberían ser admitidos, sujetos a una evaluación diagnóstico y al cumplimiento de: a) un programa de complementación en teoría y en práctica pedagógicas, de un año a tres semestres de duración o b) de un curso de maestría en áreas pedagógico-didácticas.

Se requiere asimismo una implantación nacional de la formación docente, que aproveche la red institucional y multi-campus que ofrecen los CERPS e IFDs (Institutos de Formación Docente) y los campus universitarios regionales públicos y privados.

El desafío adicional es, asimismo, fortalecer una matriz flexible, descentralizada y cognitivamente jerarquizada, de manera de construir nuevos perfiles docentes.

- Descentralización territorial y diversificación institucional de la formación inicial a través de programas de licenciatura de no más de 2.700 horas —de actividades presenciales y supervisadas—, basados en créditos y diversas modalidades formativas, con perfiles de egreso sustentados en competencias docentes, ofertadas por universidades e institutos públicos (entre ellos, también una eventual futura Universidad de Educación)<sup>12</sup> y privados, cuyos diplomas deberían ser en condiciones de igualdad, títulos habilitantes para el ejercicio docente.<sup>13</sup>
- Establecer una Prueba de Aptitud Académica para el acceso a becas de excelencia que permitan el ingreso de los mejores candidatos en formación docente, acompañándolos durante toda su formación y a futuro.
- Implementar un programa nacional de nuevos docentes, procurando mejorar las condiciones de ingreso e inicio de la vida profesional durante por lo menos los dos primeros años.
- Derogar el plan único de formación 2008 y generar un conjunto de licenciaturas semejantes a otras del ámbito universitario nacional o internacional con alto grado de profesionalidad, transformando las premisas sobre las cuales gira a la fecha la referida formación, potenciando el trabajo colaborativo y cooperativo desde la formación inicial, con fuerte foco en las prácticas de enseñanza y de aprendizaje.
- Transformar la carrera profesional de los formadores de formadores, generando un sistema que permita que profesionales de todas las áreas se incorporen a la formación en educación. También deberá estructurarse un sistema de ascenso que tenga en cuenta las características propias de un sistema que aspira a obtener el rango universitario.
- Garantizar una oferta suficiente de plazas de posgrado en los diversos programas públicos y privados, desarrollando una oferta de calidad en materia de formación en servicio, especialización en diversas áreas, maestrías y doctorados.

#### **4.4.2. Formación inicial de docentes de Educación Básica y Media Superior**

##### **a) Fundamentación**

Más allá de las dos tradicionales formaciones—la formación magisterial y la de profesores de asignaturas de enseñanza media—, la ley vigente sumó la de educadores sociales y “otras titulaciones que la educación nacional requiera” (Artículo 84). Es decir que además de los perfiles de egreso concebidos en relación con los niveles educativos (educación de la primera infancia, primaria, media básica, media superior y educación social) se abre un amplio campo a la identificación de necesidades y oportunidades formativas diversas.

De hecho, se requiere la integración de primera infancia, primaria, media básica

y social en un primer perfil comprensivo: educación básica—sin perjuicio de los énfasis que pueden obtenerse en trayectos por créditos y flexibles—. Por su parte, la formación en educación media superior incluye asimismo diversos perfiles específicos de egreso.

Así, por ejemplo, la formación en educación media básica (subsistema no implementado establecido por la ley vigente, que haría parte en una nueva etapa de la educación básica, en las edades de 3 a 14 años) podría centrarse en la formación por áreas del conocimiento y no solo en la formación disciplinaria específica por “asignaturas”, más pertinente en la formación de adolescentes y jóvenes, de tres años de duración (edades de 15 a 18 años). Ello no excluye la presencia de profesores de asignatura en la formación básica escolar y media, ni la presencia de profesores de área en la educación media superior. Además, estos perfiles no son mutuamente excluyentes y podrían reunirse, a través de una formación flexible y por créditos, en los mismos profesores.

Es posible y cada vez más necesaria la complementación de la formación inicial con la especialización en educación inclusiva que implica asumir que todos los alumnos son especiales. El país tiene una rica tradición de la antigua educación especial que era objeto de buenos posgrados docentes en el Instituto Magisterial Superior (IMS). Bajo un concepto amplio de educación inclusiva, se priorizará la formación en los códigos lingüísticos y culturales de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de sectores populares.

## **b) Propuestas**

- Docentes de educación básica (ciclo de 3 a 14 años) con énfasis en educación inicial y primaria (maestros) y en media básica (profesores). El perfil de egreso sería de docente generalista con especialización inicial de área, alineado al marco curricular nacional 3-18 (por ejemplo, inicial; cálculo y ciencias; lenguajes; ciencias sociales; tecnologías digitales, artes y creatividad; recreación, deportes y educación física; y educación inclusiva).
- Docentes de educación media superior (ciclo de 15 a 18 años). Los perfiles específicos serían de profesores de área con especialización inicial de base disciplinaria o combinando dos o más disciplinas alineado al marco curricular nacional de 3-18 (por ejemplo, Matemática; Física; Química; Biología; Informática; Tecnología; Derecho, Educación en Valores y Ciencias Sociales Interculturales; Historia; Artes y Creatividad, Lengua castellana; Lenguas extranjeras; Recreación, Deportes y Educación Física). Estas formaciones deben articularse naturalmente con ofertas de formación continua que amplíen y profundicen esta formación inicial.

### 4.4.3. Formación en servicio y de post-grado

#### a) Fundamentación

La formación continua y en servicio es en verdad parte de una transformación educativa de larga duración, que afecta todos los perfiles profesionales. En el caso de la docencia, la formación continua constituye una necesidad inherente a la jerarquía social y cognitiva de esta profesión.

Se diferencia básicamente en dos modalidades: i) la formación continua puntual, modular, específica y de relativamente corta duración; ii) la formación de posgrado en sentido estricto: especialización, maestría, doctorado y posdoctorado.

La primera modalidad, sin perjuicio de que puede ser ofertada por instituciones terciarias y universitarias nacionales (IPES/ANEP, UdelaR, UTEC, Universidades e Instituciones Universitarias Privadas) o del exterior, puede articularse a través de entidades disciplinarias, gremiales, de comunidades de aprendizaje, de comunidades de práctica, de círculos de buenas prácticas, de redes más o menos formales o emergentes y *ad hoc* de educadores, apelando a redes telemáticas, en el marco de procesos de investigación.

Este tipo de formación modular continua debería poder ser acreditada por medio de portafolios, de creaciones y publicaciones, de créditos asignados a diversas expresiones de formación continua. Ello requiere un acuerdo interuniversitario que se exprese en la ley de creación de una eventual futura Universidad de Educación y/o en las ordenanzas de cada institución, consensuadas y convergentes a nivel del sistema de formación docente en su conjunto.

La segunda modalidad es la de programas académicos formales: especializaciones (de 300 a 360 horas) y un trabajo integrador final; maestrías (de al menos 500 horas de actividades presenciales y supervisadas y una tesis, desarrollados a lo largo de por lo menos un año, idealmente, dos), con mayor profundidad teórica; doctorados de al menos tres años de duración y de instancias que aseguren la formación de alto nivel de un investigador y docente. Y en posdoctorados y estancias posdoctorales de investigación posteriores.

Estos niveles (especialización, maestría y doctorado) están reglamentados para el sector privado por el decreto N° 104/2014 y por la Ordenanza de posgrado de UdelaR. No está aún reglamentado el nivel de posdoctorado.

#### b) Propuestas

- Asegurar un sistema de provisión y de reconocimiento. Estimular una oferta extendida de formación continua modular y un sistema de formación de posgrado—especialización, maestría y doctorado—, con estándares de calidad en la región y el mundo, implementados por el sistema de educación superior en su conjunto (instituciones públicas y privadas).
- La formación continua modular debe encuadrarse en una estrategia global y en una ordenanza o reglamentación en la que converjan las diversas



instituciones, asignando a las diversas expresiones de esta modalidad de formación continua el correspondiente reconocimiento de créditos.

La formación continua de posgrado ya ha sido reglamentada en el país. Se requiere proveer una red de posgrados que permita ampliar y profundizar las formaciones de grado en las más diversas direcciones (por ejemplo, Enseñanzas y Aprendizajes en STEAM; Necesidades de aprendizaje; Aprendizajes y Evaluación; Administración Educativa; Liderazgo de Centros Educativos; Neurociencias de los aprendizajes; Enseñanza por Temas Transversales y Áreas de Aprendizajes; Artes y creatividad; Pensamiento computacional/ lenguaje de programación; Tecnologías digitales y programación: Lenguas; Educación telemática y virtual).

## **4.5. Un sistema de evaluación de la educación**

### **4.5.1. Desde dónde conceptualizamos la evaluación**

#### **a) La evaluación como soporte y evidencia de los aprendizajes**

Los sistemas educativos existen para que los alumnos aprendan. Si ese objetivo no se cumple, todos los dineros movilizados, todos los cargos creados y todos los edificios construidos pasan a convertirse en recursos malgastados. Lo que justifica el gran esfuerzo económico y organizativo que implica sostener la enseñanza no es el tamaño del esfuerzo en sí mismo, sino los procesos y resultados que se van obteniendo. Los aprendizajes desarrollados y logrados (ya sean cognitivos, emocionales, sociales, morales o cívicos) son la justificaciones últimas de todo lo que intentamos.

Aprender no es lo mismo que enseñar. Un docente, o una gran cantidad de docentes, pueden desarrollar concienzudamente sus clases y cumplir de manera estricta con su planificación sin generar necesariamente en los alumnos los aprendizajes buscados. Las razones de este desencuentro pueden ser múltiples. Puede ocurrir que los planes y programas estén mal diseñados, puede suceder que los métodos pedagógicos no se ajusten a las características de los alumnos o puede faltar un clima institucional adecuado. Cualquiera sea la razón, el punto es que, cuando este desencuentro se produce, un docente puede cumplir con todo lo que se le exige (y ser bien evaluado en función de esos criterios) sin generar impactos significativos positivos en los alumnos.

Todo esto explica por qué es tan importante evaluar aprendizajes. Si no lo hacemos, podemos engañarnos. Por ejemplo, podemos sentirnos satisfechos porque el calendario escolar se cumple razonablemente, porque hay recursos disponibles y porque los alumnos están en las aulas, sin percibir que nada de eso se traduce (o no se traduce de manera suficiente) en el cumplimiento de los objetivos que nos hemos fijado.

La educación uruguaya tiene un déficit histórico en materia de evaluación de aprendizajes. Recién en la primera mitad de los años noventa se realizaron las

primeras mediciones globales y sistemáticas, con uso del instrumental que ya se venía usando en otras sociedades. Durante los diez años siguientes hubo experiencias valiosas pero posteriormente el tema perdió vigor. En el año 2012, la puesta en marcha del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) abrió una nueva etapa que registra avances significativos, así como ofrece promisorias perspectivas de futuro.

El desarrollo de mejores instrumentos de evaluación exige de debates. Debemos construir acuerdos sobre lo que queremos evaluar, sobre las maneras de hacerlo y sobre el modo de construir el puente entre la evaluación y las prácticas pedagógicas. Hay riesgos a evitar y experiencias de otros países de las que aprender. Pero lo que no podemos pretender, ya bien entrado el siglo XXI, es que la evaluación no tenga ningún papel a jugar, o apenas un papel marginal, en la educación de las nuevas generaciones de uruguayos.

## **b) La evaluación en un marco de transformaciones profundas**

Pensar la evaluación de los aprendizajes en el marco de las transformaciones profundas que se proponen nos exige pensar en el para qué de cada instancia evaluadora. Desarrollar los cuatro bloques de competencias (ver Parte 4 Numeral 4.3.3.) demanda partir de docentes con capacidades para generar ambientes de aprendizaje en los que los alumnos sean los protagonistas, que los construyan en forma situada y colaborativa (CASC, aprendizaje constructivo, autorregulado, situado, colaborativo, OECD, OIE-UNESCO & UNICEF, 2016), desarrollando su propia autorregulación en estos procesos.

En estos ambientes serán los docentes, como profesionales de la educación, que promoverán la exploración y el desarrollo de las diferentes capacidades y competencias de acuerdo al marco curricular nacional 3-18. Una parte fundamental en este desarrollo será la evaluación formativa y las estrategias que posibiliten la metacognición en cada estudiante que, desde un rol de enseñante-guía-tutor realizarán los docentes. En efecto, incorporar la evaluación integrada a los procesos de aprendizaje.

Ésta será la evaluación que prime en la educación de 3 a 18 años y la que retroalimente los progresos que cada niño, adolescente y joven vaya logrando, desde su singularidad. Cada estudiante podrá avanzar, porque la evaluación formativa, así como el protagonismo y la autorregulación, sustituirán a la poco significativa, rutinaria y clasificadora evaluación que hoy prevalece, para integrar la evaluación a la enseñanza, y dejarla de considerar como punto final del proceso (Ravela, Picarino & Loureiro, 2017).

La necesaria acreditación de los ciclos implica, pues, una tarea colectiva de los docentes para que cada estudiante sea evaluado en todas las competencias y dimensiones que estipule el marco curricular nacional 3-18 de acuerdo a los perfiles de egreso definidos en cada nivel y los niveles de desempeños que se establezcan. Los docentes, en cada centro educativo, a través de múltiples estrategias que pongan en evidencia los singulares procesos efectuados por cada estudiante, son quienes acreditarán, al finalizar cada ciclo, que se han alcanzado los saberes estipulados.

#### **4.5.2. Sobre las prácticas de evaluación como soporte y evidencia de los aprendizajes**

Las actuales prácticas de evaluación continúan actuando como herramientas de control y de clasificación de los estudiantes. La asociación entre el esfuerzo del estudiante y su relación directa con el aprendizaje logrado, que solo depende de su voluntad de aprender, y el de un rol docente que verifica permanente los conocimientos adquiridos, es la base de un sistema controlador de la disciplina. Este permite perpetuar una pedagogía homogénea, donde deben permanecer “quietos” los estudiantes en el salón.

Niños, niñas, adolescentes y jóvenes están fuertemente marcados (y por lo tanto sus familias y la sociedad toda) por lo que implican las calificaciones en la escuela y en los centros de educación: hay quienes son “burros” y hay quienes son “inteligentes”. Las calificaciones marcan un destino.

Una proporción importante de docentes continúa reforzando este imaginario y reproduce prácticas bajo las que subyace el disciplinamiento y el manejo del poder, de espaldas a todos los avances y las evidencias aportadas por la psicología cognitiva y la neurociencia de los aprendizajes. Las reglamentaciones de pasaje de grado y las pautas que prescribe el sistema no dan lugar a otra posibilidad.

La educación secundaria, unida aún por el cordón umbilical a la universidad, perpetúa una concepción examínista que, sumada a la fragmentación de los saberes en disciplinas, profundiza esta clasificación de los estudiantes a niveles extremos, provocando una verdadera expulsión de quienes “no llegan” o “no pueden”, osea, aquellos que no aprenden lo definido por programas que, en definitiva, pueden llegar a ser listados de temas que los estudiantes deben poder memorizar y repetir.

Para argumentar en torno a un paradigma educativo inclusivo (ver Parte 3), que valore y promueva la diversidad y que atienda la singularidad, es necesario superar la concepción de evaluación existente, la calificación sin criterios, la arbitrariedad, y el vínculo perverso entre calificación y capacidad de las personas. Esto no es sencillo de lograr y requiere formación, acompañamientos, estructuras organizativas y elaboración de nuevos instrumentos que permitan hacer procesos colectivos a los docentes y a las familias (que esperan cada boletín con notas para muchas veces castigar o premiar). Se trata de procesos que llevarán a los estudiantes a involucrarse en la toma de conciencia y autorregulación de sus aprendizajes.

El gran desafío en el terreno de la evaluación es compatibilizar la necesidad de este cambio de paradigma a la interna del sistema educativo y en la sociedad, con la necesidad de acreditar aprendizajes y de monitorear al sistema educativo (incluyendo los niveles de aprendizajes) a nivel del país. La imperiosa necesidad de que los estudiantes completen la educación obligatoria y logren aprendizajes significativos de forma equitativa exige estrategias que conjuguen el desarrollo de las capacidades internas de los centros, la necesidad de transparencia y rendición de cuentas, apuntaladas por una retroalimentación constructiva a alumnos, familias y comunidades.

### 4.5.3. Modificar el régimen y normas de aprobación de cursos y ciclos educativos

#### a) Fundamentación

En el presente los estudiantes son evaluados y calificados sobre la base de criterios no explícitos y altamente dependientes de la discrecionalidad de cada docente. En educación media los denominados “escritos” suelen incluir principalmente actividades de tipo memorístico, declarativo y descontextualizado. La aprobación de los distintos niveles educativos está basada en un enfoque homogeneizador: todos los estudiantes deben aprobar los mismos cursos en los mismos tiempos. Los estudiantes que no aprueban cierta cantidad de materias deben volver a cursarlas todas, incluso las que han aprobado. Los saberes y capacidades construidos fuera del ámbito de la educación formal no son reconocidos para la acreditación. Los reglamentos de evaluación, los boletines de calificaciones y las rutinas institucionales asociadas, se han tornado en ritos burocráticos carentes de sentido educativo.

#### b) Propuestas

- De conformidad al diseño curricular propuesto (ver Parte 4 Numeral 4.3.3.), se establecerá un régimen de promoción basado en perfiles de egreso que permita combinar una formación básica común a todos con la oportunidad para que cada estudiante profundice su formación en aquellas áreas por las que tiene mayor inclinación, interés, motivación y talento. La aprobación de los ciclos de la educación básica en el tramo de 12-14 y de media superior en 15-18 estará basada en dos componentes, uno común a todos y otro personal, introduciendo mayor opcionalidad en el currículo a partir de 12-14. Se reconocerán saberes adquiridos fuera del sistema educativo formal, en instituciones especializadas, de educación no formal, artística, deportiva, científica o laboral.
- La evaluación de los estudiantes con fines de certificación se realizará al final de cada ciclo o nivel, estará basada en descripciones de los desempeños esperados y sustentada en diversidad de fuentes de evidencia y muestras de dominio de diversas competencias y disciplinas. El estudiante tendrá múltiples oportunidades y modalidades para demostrar los aprendizajes que ha logrado. La evaluación tendrá carácter integral en lugar de proceder por mera acumulación de notas en materias diferentes. Ningún estudiante deberá volver a cursar materias o saberes que ha aprobado.
- Durante los cursos y años al interior de un ciclo educativo se realizarán evaluaciones de carácter formativo, orientadas a identificar dificultades y brindar apoyo pedagógico personalizado a cada estudiante.

14. Según señala el INEEEd, “Aristas producirá información sobre los desempeños en lectura y matemática de los estudiantes de tercero y sexto de escuela y tercero de media, con foco en los conocimientos y capacidades que el sistema educativo uruguayo se propone que alcancen sus estudiantes”. Además, buscará conocer sus habilidades socioemocionales y sus opiniones sobre el clima escolar, la convivencia y la participación en los centros; véase <https://www.ineed.edu.uy/nuestro-trabajo/aristas.html>

15. TERCE es el estudio realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la UNESCO; véase <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0024/002435/243532S.pdf>.

16. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), véase <http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

#### 4.5.4. Desarrollar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de los estudiantes con exámenes nacionales al final de 6°, 9° y 12° grados

##### a) Fundamentación

Las evaluaciones de aprendizaje a gran escala en nuestro país se iniciaron en 1996. Siempre han tenido un carácter “diagnóstico” o “formativo”, es decir, orientadas a brindar información a los docentes sobre los logros de sus estudiantes y, en algunos casos, a ofrecer información general a las autoridades y a la ciudadanía. El nuevo sistema de evaluación en desarrollo en el INEE (Aristas)<sup>14</sup> está orientado en este último sentido, al igual que las evaluaciones internacionales en las que participa Uruguay (TERCE<sup>15</sup> y PISA)<sup>16</sup>. Hasta el momento no han existido pruebas nacionales que tengan incidencia en la acreditación de aprendizajes estudiantiles. Recientemente el Departamento de Investigación y Estadística Educativa de ANEP (DIEE) y el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) han puesto en marcha un sistema de Evaluación Infantil Temprana (EIT) para niños y niñas de 4 y 5 años de edad que permitirá el diagnóstico temprano de las habilidades básicas de cada niño y niña, con el fin de identificar a aquellos que tienen riesgo de experimentar dificultades de aprendizaje. En este caso, la evaluación tiene como finalidad principal propiciar la intervención oportuna para desarrollar acciones preventivas tempranas y personalizadas.

##### b) Propuestas

- Evaluaciones como procesos de aprendizaje se propone un modelo estandarizado de monitoreo y seguimiento del alumno a lo largo de su educación con el propósito de superar el vacío de información respecto a los tipos de trayectorias que desarrollan los alumnos. Los centros educativos tendrán que registrar la trayectoria individual de cada alumno (cambios en los conocimientos y competencias de los alumnos a lo largo del tiempo) e informar a madres y padres sobre los logros y los avances de sus hijos o menores a cargo en relación con los objetivos, metas y estándares curriculares. Será necesario establecer a nivel central un formato estandarizado para registrar las trayectorias individuales e informar a las familias y los estudiantes.
- El Departamento de Investigación y Estadística Educativa de ANEP (DIEE) y las pruebas SEA (Sistema de Evaluación de Aprendizajes) aplican propuestas de evaluación en línea, de carácter formativo a través de tecnología del Plan Ceibal. Su objetivo es generar un ámbito de reflexión sobre la enseñanza y el aprendizaje (actualmente abarcan solamente a primaria, desde 3° a 6° año) para que los docentes cuenten con información complementaria en algunas áreas del conocimiento, su análisis y reflexión de sus resultados. A su vez permite a los docentes familiarizarse con propuestas de evaluación diferentes a las instauradas en sus prácticas. Se acotan a tres áreas del conocimiento: lectura, matemática y ciencias, y los instrumentos que utilizan están diseñados para este fin, incorporando a actores de los subsistemas (docentes e inspectores) a fin de acordar referentes comunes en esas áreas del conocimiento.
- La evaluación en línea es una buena iniciativa que puede fortalecerse y

mejorarse. Entendemos del caso que se pueden ampliar sus cometidos actuales y extender su aplicación a la enseñanza media. Sería deseable considerar su eventual uso para mediciones y evaluaciones nacionales censales de rendimientos educativos y niveles de aprendizaje en base a pruebas que tienen que estar diseñadas, desarrolladas, administradas, y calificadas bajo condiciones controladas. Con estas evaluaciones, los centros educativos y los docentes tienen la posibilidad de recibir información periódica sobre los conocimientos y las competencias de sus alumnos con respecto a los objetivos establecidos a nivel nacional. Es fundamental establecer controles para preservar la seguridad de las pruebas.

- A través de la evaluación en línea no es posible cubrir la gama de capacidades y competencias que el marco curricular nacional 3-18 y los niveles de desempeño establezcan para los perfiles de egreso. En segundo lugar, existe el riesgo de aumentar la brecha de inequidad. Las habilidades y competencias que se ponen en juego en estas pruebas se basan fundamentalmente en capacidades de lectoescritura y razonamiento y de expresión, que colocan en posición ventajosa a algunos estudiantes y en gran desventaja a otros. En tercer lugar, pueden llegar a desplazar en los hechos a las nuevas prácticas profesionales de evaluación que los docentes necesitan desarrollar, donde la integralidad del estudiante, la interdisciplinaridad y múltiples estrategias que evidencien los progresos (contemplando las inteligencias múltiples) han de ser los pilares. Los resultados de pruebas en línea corren el riesgo de instaurarse como solución para una tarea que resulta ardua para los docentes. Y de alguna manera puede atentar contra su desarrollo profesional.
- En su conjunto, las pruebas diagnósticas y pruebas formativas en línea tienen gran potencial, siempre aplicadas en la primera mitad del período lectivo para aportar valiosos insumos a efectos que los docentes los incorporen tempranamente. De esa forma podrán redefinir estrategias que apunten a mejorar los procesos de aprendizaje de cada estudiante. Es imperativo que estas pruebas diagnósticas y en línea sean aplicadas en la educación básica y media superior.

## Evaluaciones nacionales en el trayecto de 3-18

- Avanzar en el desarrollo de evaluaciones nacionales, alineadas a los perfiles de egreso, que involucren a todos los estudiantes, con fines de intervención pedagógica temprana y de acreditación, dependiendo de los niveles educativos. En educación Inicial y hasta 3° de la educación básica debería avanzarse en la línea de trabajo de la Evaluación Infantil Temprana (EIT), es decir, pruebas nacionales orientadas a brindar apoyos personalizados a cada estudiante. Al final de 6° de la educación básica se incorporaría una prueba nacional de egreso, al estilo de lo que se hace actualmente con los colegios autorizados. La realización de esta prueba sería parte de los requisitos para finalizar el ciclo, con carácter obligatorio para todos los estudiantes, pero no tendría consecuencias estrictas para la aprobación del curso. Su finalidad principal sería identificar las insuficiencias en lectura,

17. En el presente algunos de los países que aplican pruebas nacionales al final de la educación media básica son: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Inglaterra y Escocia.

escritura y matemática de cada estudiante, que deberán ser acompañadas al inicio del año siguiente de la educación básica, mediante intervenciones específicas de apoyo y acompañamiento pedagógico, social y psicológico.

- Al final de la educación básica<sup>17</sup> habría un examen nacional cuya aprobación sería uno de los elementos para la acreditación del ciclo, si bien no la única ni la principal fuente para la calificación del estudiante. Esto crearía un fuerte incentivo para docentes, estudiantes y familias en cuanto a considerar la prueba como parte de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Habría varias oportunidades para rendirla y apoyos para los estudiantes que no tengan un resultado aceptable. La consigna es que nadie se quede fuera sin oportunidades de educarse y de aprender. A los efectos de la acreditación, se combinaría con otras formas de evaluación, opcionales y diferenciadas en función de los intereses de los estudiantes, según se indicó más arriba.
- Al final de la educación media superior se propondrían varios exámenes nacionales, en diversas disciplinas. Cada estudiante podría optar por rendir dos de ellos. Los resultados formarían parte de su certificado de estudios. Un enfoque de este tipo permitiría balancear la opcionalidad en las trayectorias curriculares y en las formas de evaluación con el aseguramiento de un conjunto de competencias y saberes comunes a todos los estudiantes.

#### **4.5.5. Sistema de evaluación de educadores**

##### **a) Fundamentación**

En muchos aspectos, la respuesta básica para mejorar y permitir el acceso de los alumnos a una enseñanza de calidad está en atraer mejores candidatos a futuros docentes, brindarles una formación más pertinente y rigurosa, mejorar las condiciones de trabajo, generar una verdadera carrera docente y una bien pensada política de incentivos a la buena labor y a la buena función docente.

En nuestro país es muy insuficiente o nula la información objetiva que se releva sobre la efectividad de los docentes. Entendemos por docencia efectiva aquella que consistentemente logra avances y logros de aprendizaje en el alumnado. Necesitamos concebir y diseñar un buen sistema de evaluación de educadores (justo, transparente y factible) que integre información proveniente de: asistencia a dar clase y cumplir con sus funciones, observaciones de la calidad de la enseñanza en el aula, evidencia de progresos en los alumnos e insumos de padres y alumnos. Necesitamos también mecanismos de reconocimiento, directos o indirectos, a la buena actuación de los docentes y los centros educativos.



## b) Propuestas

- Generar cambios en la normativa a efectos de vincular la retribución que el docente percibe con el desarrollo profesional y la carrera de los mismos, reconociendo la formación y la evaluación del desempeño profesional. A su vez, propiciar cambios en la carrera docente, a efectos de que la antigüedad no sea el único o principal parámetro de ascenso profesional.
- Desarrollar acciones para transformar las condiciones de trabajo de los docentes, lo que implica además de mejoras salariales, mejoras en la infraestructura existente (material y tecnológica), consideración de los contextos donde los docentes se desempeñan y su vinculación con la remuneración de los mismos y, a la vez, atender cuestiones atinentes a la salud ocupacional en general.
- En paralelo es necesario avanzar hacia una reorganización del sistema de inspecciones y una mejora general del servicio de inspección en el marco de un cambio hacia un sistema educativo orientado a la descentralización y la autonomía de los centros, alienado con el marco curricular nacional 3-18. Generar un sistema para la observación y evaluación de las prácticas en el aula. Aumentar la frecuencia de inspecciones y supervisiones de la tarea docente por año (en particular, observar al docente en situación de clase). Mejorar la calidad de estas inspecciones y su vinculación con los procesos de mejora del funcionamiento de los centros educativos y las comunidades educativas.

### 4.5.6. De la Evaluación de Centro

#### Desarrollar los sistemas de información pública sobre los centros educativos

##### a) Fundamentación

Partimos de la observación que los centros educativos se han limitado, en gran medida, a instrumentar lo prescripto y que no han desarrollado en general capacidades para planificar ni implementar proyectos. Cuando lo hacen en general es en forma fragmentada, por parte de algunos docentes de una institución. Por su parte, los mismos no han logrado transitar fuera de un marco sumamente estructurado definido décadas atrás. Entendemos que la evaluación que debe prevalecer hasta que se alcancen mayores capacidades, propiciará la mejora y el estímulo al trabajo colectivo y a los procesos que cada centro, en forma peculiar, irá transitando conforme se generen las condiciones laborales y organizativas que lo habiliten.

Hasta el momento los resultados de cada centro educativo en las evaluaciones externas de aprendizaje han tenido carácter confidencial. Esto ha sido parte de una política de uso de los resultados por parte de docentes, directivos e inspectores, evitando la construcción de rankings y la estigmatización de centros educativos. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que muchos países han dejado atrás la lógica del mercado educativo y hacen públicos los resultados de cada centro educativo desde una perspectiva de transparencia ciudadana y el derecho a la educación.<sup>18</sup> Uruguay, en cambio, se caracteriza por una débil rectoría

18. Este ha sido, por ejemplo, el enfoque seguido en Brasil bajo los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rouseff.

combinada con una baja autonomía formal de centro, que va de la mano con una muy débil cultura de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados educativos ante las familias y la ciudadanía.

En nuestro país en este momento existe información pública por centro educativo sobre indicadores como matrícula y aprobación de cursos, a través de los monitores educativos de Primaria y Secundaria. La difusión pública de esta información fue resultado de una demanda judicial realizada por medios de prensa. Los resultados de las evaluaciones en línea no pueden ser utilizados para fines de información pública, dado el carácter no controlado de su aplicación y su finalidad formativa. El nuevo sistema de pruebas "Aristas" en desarrollo en el INEEed tendrá carácter muestral, por lo que tampoco permitirá ofrecer información sobre logros en cada centro educativo.

## b) Propuestas

- Implementar modalidades como las de Escocia y de Ecuador, en que en el marco de los cometidos de la Agencia de Desarrollo y Evaluación Curricular y Pedagógica, equipos de evaluación multidisciplinares visitan bi o tri anualmente a cada centro y lo evalúan en forma situada en todos los aspectos que hacen a su funcionamiento, teniendo en cuenta su contexto, sus proyectos elaborados e implementados, su financiación y el uso de su presupuesto, el trabajo colectivo y las autoevaluaciones efectuadas. Asimismo, dialoga con sus actores y efectúa luego las recomendaciones para su mejora, así como al cuerpo inspectivo y al nivel central informa de las debilidades, fortalezas y necesidades de apoyaturas.
- Es necesario elaborar perfiles para cada rol, en forma participativa y combinar la autoevaluación en base a una pauta común, la co-evaluación, la evaluación como parte de un trabajo colectivo y contextualizado (o sea la evaluación de centro mencionada en el punto anterior), lo que, sumado al Informe anual de quien lo supervisa, a las instancias formativas y concursos efectuados, otorgue un puntaje. No aporta al desarrollo profesional docente una evaluación de desempeño centrada solo en un acto administrativo.
- Desarrollar los Monitores Educativos existentes, incluyendo a la Educación Técnica y a la Educación Inicial, incorporando una amplia gama de indicadores y formas de información a las familias y la ciudadanía: resultados de los exámenes y pruebas nacionales que se apliquen al final de 6° y 9° grados de educación básica, y al final de la educación media superior; el cumplimiento de horas de clase estipuladas; indicadores de infraestructura, condiciones edilicias y equipamiento didáctico; dedicación y condiciones de trabajo de los docentes; información generada por los propios centros educativos acerca de sus proyectos e iniciativas. Se incluirían también los resultados de encuestas de opinión de estudiantes, familias y docentes sobre la educación en general y el propio centro educativo. Asimismo, se propiciará el desarrollo de estrategias para que los monitores sean más accesibles a las familias y potenciar su uso en el marco de una concepción de la educación como derecho, que requiere de información transparente. En ese sentido resulta clave descartar de manera explícita la lógica de rankings.

Finalmente, se debe promover que las familias, a través de los Consejos de Participación, participen y autoevalúan cada año el funcionamiento del centro educativo, a la par de docentes y de estudiantes, y que contribuyan en proyectos de mejora.

### **Auto-evaluación de los centros educativos**

- La tendencia general hoy se orienta hacia la localización curricular, que implica autonomía administrativa y pedagógica de los centros educativos. Una mayor autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros educativos, va de la mano con mayor responsabilidad y con mecanismos de evaluación interna y externa de los centros educativos. Los componentes internos y externos de rendición de cuentas se complementan.
- Los procesos de autoevaluación institucional relevarían información general sobre el centro educativo y sobre la gestión interna del proceso de enseñanza y de aprendizaje, y combinarán criterios propios, desarrollados por el centro educativo con criterios externos estandarizados (comunes a todos los centros educativos). El sistema seguiría además un modelo de gestión con foco en la optimización de las operaciones cotidianas y ajuste a pautas y protocolos que sirvan de orientación y guía, elaborados a nivel central con participación de los centros educativos (protocolos consistentemente implementados en todos los centros educativos). No tiene que dar cuenta de todas y cada una de las actividades sino de aquellas que resulten importantes para la gestión.
- Fortalecer las evaluaciones frecuentes de tipo formativo desarrolladas por los docentes para valorar rendimientos e identificar las necesidades individuales de aprendizaje de los alumnos. Se trata de pruebas —con un foco principal orientado a procesos— concebidas para ayudar a tomar decisiones sobre la trayectoria educativa de los alumnos. Es decir, su objetivo principal es respaldar los procesos de aprendizaje. Son evaluaciones donde la información se obtiene para fortalecer el rendimiento de los alumnos. El contenido de las pruebas es determinado por el docente en relación con las metas educativas trazadas y el ritmo de avance de su clase. La evaluación formativa es crucial para el logro de aprendizajes efectivos y los docentes son los principales responsables a la hora de evaluar a los alumnos a nivel individual. Esto es, queda a cargo de cada centro educativo evaluar el proceso de aprendizaje de los alumnos a nivel individual, identificar necesidades educativas especiales y específicas de aprendizaje, y adaptar la enseñanza para maximizar resultados. Requiere fortalecer las competencias de los docentes para realizar este tipo de evaluaciones.

# Bibliografía

---

Algan, Y. 2016. *Rien ne peut expliquer que l'école amplifie les inégalités*. Idées, Le Monde. París, 25 de agosto de 2016. Disponible en: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/08/25/yann-algan-rien-ne-peut-expliquer-que-l-ecole-amplifie-les-inegalites\\_4987802\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/08/25/yann-algan-rien-ne-peut-expliquer-que-l-ecole-amplifie-les-inegalites_4987802_3232.html) 8

(Accessed 5 October 2017)

Amadio, M., J.C. Tedesco y R. Opertti 2015. *El currículo en los debates y en las reformas educativas al horizonte 2030: para una agenda curricular del siglo XXI*. IBE Working Papers on Curriculum Issues No. 15. Geneva, UNESCO-IBE.

Aristimuño, A. 2016. *Renovación curricular*. Paper presentado en el Seminario y Taller Internacional "Una educación secundaria para todos. Desafíos para el siglo XXI". Montevideo, 3 y 4 de noviembre, organizado por el Consejo de Educación Secundaria y UNICEF.

Blakemore, S y Frith, U. 2007. *Cómo aprende el cerebro. Claves para la educación*. Barcelona: Ariel. En inglés. *Book of the Brain How it works*. Bookazine series. Bournemouth, Future Publishing Ltd.

Cullen, C. 2009. *Entrañas éticas de la identidad docente*. Buenos Aires, La Crujía Ediciones.

CEIP, 2007. *Breve análisis histórico de la educación en el Uruguay. Documento para la discusión*. Montevideo, Consejo de Educación Inicial y Primaria. Disponible en: [www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programescolar/analisis\\_historico.pdf](http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programescolar/analisis_historico.pdf) CEIP, 2008. *Programa de Educación Inicial y Primaria*. Tercera edición 2013. Disponible en: [www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programescolar/ProgramaEscolar\\_14-6.pdf](http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programescolar/ProgramaEscolar_14-6.pdf)

CEIP 2013. *Programa de Educación Inicial y Primaria 2008*. Montevideo, Consejo de Educación Inicial y Primaria. Disponible en: [http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programescolar/ProgramaEscolar\\_14-6.pdf](http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programescolar/ProgramaEscolar_14-6.pdf)

Cussiánovich A. 2005. *Participación ciudadana de la infancia desde el paradigma del protagonismo*. II Congreso Mundial de Infancia Adolescencia "Ciudadanía desde la Niñez y Adolescencia y Exigibilidad de sus Derechos". IFEJANT. Disponible en: <https://www.crin.org/es/biblioteca/archivo-de-noticias/participacion-ciudadana-de-la-infancia-desde-el-paradigma-del>

Cardozo, S. 2008. *Políticas educativas, logros y desafíos del sector 1990-2008*. Cuadernos de la ENIA. MIDES-INFAMILIA: Montevideo. CEPAL.

Davis, N. (2016). *What is the fourth industrial revolution?* World Economic Forum, Geneva. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/what-is-the-fourth-industrial-revolution/> (Accessed 21 April 2017).

De Armas, G., Aristimuño, A. 2012. *La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Montevideo, UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.org/uruguay/spanish/transformaciones-web.pdf> (Accessed 14 November 2016).

De Armas, Gustavo. 2014. "Desafíos para la educación de adolescentes y jóvenes en Uruguay". En *Plan Nacional de Juventudes 2015-2025*. Montevideo: Instituto Nacional de la Juventud / Ministerio de Desarrollo Social (81-111). Disponible en ([http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/26838/1/ref-inju\\_estudios.pdf](http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/26838/1/ref-inju_estudios.pdf))"

De Armas, Gustavo y Retamoso, Alejandro. 2010. *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. UNICEF, Montevideo.

Defior, S., Serrano, F. y Gutiérrez, N. 2015. *Dificultades específicas del aprendizaje*. Madrid: SÍNTESIS.

Dunwill, E. 2016. *4 changes that will shape the classroom of the future: Making education fully technological*. Disponible en: <https://elearningindustry.com/4-changes-will-shape-classroom-of-the-future-making-education-fully-technological> (Accessed 2 August 2017)

---

Eberstadt, N. 2016. *Men Without Work: America's Invisible Crisis*. West Conshohocken: Templeton Press.

EDUY21 2017a. *Diseño curricular y estrategias pedagógicas*. Insumos para *Libro Abierto*. Montevideo, EDUY21.

EDUY21 2017b. *Gestión de centros*. Insumos para *Libro Abierto*. Montevideo, EDUY21.

EDUY21 2017c. *La evaluación de aprendizajes en una agenda de transformación educativa*. Insumos para el *Libro Abierto*. Montevideo, EDUY21.

EDUY21 2017d. *Políticas docentes*. Insumos para *Libro Abierto*. Montevideo, EDUY21.

EDUY21 2017e. *Dimensión socioeducativa del sistema*. Insumos para el *Libro Abierto*. Montevideo, EDUY21.

*Estrategia nacional para la infancia y la adolescencia 2010-2030: bases para su implementación*. 2008.ENIA. República Oriental del Uruguay. Disponible en: [www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf](http://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf)

Filardo, Verónica (coord.); Cabrera, Mariana; Aguiar, Sebastián 2011. *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo Informe*. Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de la Juventud, Programa Infancia, Adolescencia y Familia, Montevideo.

Filardo, Verónica y Mancebo, María Ester. 2013. *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Universidad de la República–CSIC, Montevideo.

Filgueira, F., Porzecanski, R. 2017. *Ageing, the knowledge economy and human capital creation in Latin America. From early childhood to secondary education*. Washington: World Bank.

Finnish National Board of Education. 2016. *National Core Curriculum for Basic Education (2014)*. Helsinki, Finnish National Board of Education.

García-Huidobro, J.E. 2000. "La deserción y el fracaso escolar". En *Educación, Pobreza y Deserción escolar*. Santiago: UNESCO.

Gray, A. (2016). *The 10 skills you need to thrive in the Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum, Geneva. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-10-skills-you-need-to-thrive-in-the-fourth-industrial-revolution/> (Accessed 3 July 2017).

Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE). 2017. *Documento n°9: Plan Nacional de Educación – Aportes al Congreso Nacional de Educación*. Montevideo. Disponible en: <http://www.polomercosur.org/grupoeducacion/>

Gysling, J. & Meckes, L. 2010. *Estándares de aprendizaje en Chile: Mapas de progreso y Niveles de logro SIMCE 2002 a 2010*. Serie Documentos, Santiago de Chile: PREAL.

Henny, C. 2016. *9 things that will shape the future of education: What learning will look like in 10 years?* Disponible en: <https://elearningindustry.com/9-things-shape-future-of-education-learning-10-years> (Accessed 2 August 2017).

INEEd. 2014. *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/informe-educacion-2014.pdf> (Accessed 16 March 2018)

INEEd 2014. *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-16*. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf> (Accessed 16 March 2018).

---

INEEd 2017. *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay*. Montevideo: INEE. Joel, D. 2015. *Sex beyond the genitalia: The human brain mosaic*. New York, The Rockefeller University (edited by Bruce S. McEwen). Disponible en: <http://www.pnas.org/content/112/50/15468.full.pdf> (Accessed 19 September 2017).

Jonnaert, P., Ettayebi, M., Defise, R. 2009. *Curriculum et compétences: Un cadre opérationnel*. Brussels, De Boeck.

Katz, L., Krueger, A. 2016. *The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015*. Disponible en: [https://krueger.princeton.edu/sites/default/files/akrueger/files/katz\\_krueger\\_cws\\_-\\_march\\_29\\_20165.pdf](https://krueger.princeton.edu/sites/default/files/akrueger/files/katz_krueger_cws_-_march_29_20165.pdf) (Accessed 19 September 2017).

Kilpi, E., (ed). 2016. Perspectives on new work. Exploring emerging conceptualizations. *Sitra Studies*, 114. Disponible en: <https://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksia114.pdf>

Latorre, M. 2013. Mapas de progreso del aprendizaje (MPA) y Rutas de aprendizaje (RA) en Perú – 2013, en *Revista IIPSI*, Vol 16 N°1 2013, Lima: UNMSM.

Leisman, C. 2017. *Crucial competencies in the fourth industrial revolution*. HRSG, Ontario. Disponible en: <http://resources.hrsg.ca/recruiter/crucial-competencies-in-the-fourth-industrial-revolution> (Accessed 3 July 2017).

LLECE-UNESCO. 2015. *Factores asociados. Informe de resultados tercer. Tercer estudio regional comparativo y explicativo*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf> (Accessed 4 April 2018).

Luckin, R., Holmes, W. 2016. *Intelligence Unleashed. An argument for AI in Education*. Disponible en: <https://www.pearson.com/content/dam/one-dot-com/one-dot-com/global/Files/about-pearson/innovation/Intelligence-Unleashed-Publication.pdf> (Accessed 11 November 2017).

Lyon, G. R. 1995. "Toward a definition of dyslexia". En *Annals of Dyslexia*, 45, 3-27.

Maddah, M. 2016. *Welcoming the Fourth Industrial Revolution: Paving the Road of Innovation Towards a Cyber-Physical Reality by 2030*. American University of Science and Technology (AUST), Beirut. Disponible en: <https://50.unido.org/files/research-paper-competition/Research-Paper-Maddah.pdf> (Accessed 25 April 2017).

Marchant, T., Lucchini, G., & Cuadrado, B. 2007. "¿Por qué Leer Bien es Importante?: Asociación del Dominio Lector con Otros Aprendizajes". En *Psykhe*, 16(2), 3-16.

Marchesi, A. 2010. "Preámbulo de la primera infancia (0 a 6 años) y su futuro. En *Metas educativas 2021*. OEI, Madrid: Santillana.

Martinis, P. 2011. *Los procesos educativos y la cohesión social en Uruguay*. Montevideo. SEGUIB - CLAHE. McClure, L. 2016. *What is the future of education? Teachers respond*. Disponible en: <http://blog.ed.ted.com/2016/02/12/whats-the-future-of-education-teachers-respond/> (Accessed 2 August 2017). Moll, F., Lent, R. 2016. The various forms of neuroplasticity: Biological bases of learning and teaching. *Prospects*, 178, 199-213.

Muskin, J. 2015. "Evaluación del aprendizaje del estudiante y el currículo: Problemas y consecuencias para la política, el diseño y la aplicación". En *Reflexiones en progreso sobre Cuestiones fundamentales y actuales del currículo, el aprendizaje y la evaluación*, No. 1. Ginebra: IBE-UNESCO.

Naciones Unidas. 2015. *La Agenda de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/> (Accessed 22 September 2017).



---

National Research Council and Institute of Medicine 2000. From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development. En J. P. Shonkoff, & D. A. Phillips (Eds.), Washington, DC: Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, Board on Children, Youth, and Families, Commission on Behavioral and Social Sciences. National Academy Press.

OECD, OIE-UNESCO, UNICEF. 2016. *Serie Aprendizajes y Oportunidades. La naturaleza del aprendizaje: Usando la investigación para inspirar la práctica*. Disponible en: [https://www.unicef.org/lac/20160505\\_UNICEF\\_UNESCO\\_OECD\\_Naturaleza\\_Aprendizaje\\_.pdf](https://www.unicef.org/lac/20160505_UNICEF_UNESCO_OECD_Naturaleza_Aprendizaje_.pdf) (Accessed 14 November 2016).

OIE-UNESCO, UNICEF. 1996. *La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global*. Ginebra: OIE-UNESCO/UNICEF. Opertti, R. 2011. "Cambiar las miradas y los movimientos en educación. Ventanas de oportunidades para el Uruguay". En F. Filgueira y P. Mieres (eds.), *Jóvenes en Tránsito. Oportunidades y Obstáculos en las Trayectorias Hacia la Vida Adulta*. Montevideo: Rumbos/UNFPA, pp. 63-113.

Opertti, R. 2014. "La educación uruguaya del futuro que necesitamos hoy". En E. Martínez Larrechea, E., Chiancone Castro, A. (eds). *Repensar el sistema educativo para sostener una sociedad inclusiva*. Montevideo: Grupo Magro Editores/UDE. pp. 71 – 101.

Opertti, R. 2016. "15 pistas sobre la educación en el mundo". En Separata del *Diario El Observador*. Opertti, R. 2017. "15 Claves de Análisis para Apuntalar la Agenda educativa 2030". En *Reflexiones en progreso sobre Cuestiones fundamentales y actuales del currículo, el aprendizaje y la evaluación*, No. 14. Genève: IBE-UNESCO.

Pasturino, M. 2015. *Hacia la conformación de equipos estables en los centros de educación media básica en Uruguay. Análisis de problemas de gestión de los centros de educación media básica y primeras medidas para impulsar la conformación de equipos educativos estables e incluyentes*. Montevideo, WBG-UPI.

Pont, B. 2014. "Lead the Change Series". En *Q&A with Beatriz Pont*. AERA Educational Change Special Interest Group. Issue N. 35.

Ravela P., Picaroni B., Loureiro G. 2017. *¿Cómo mejorar la evaluación en el aula? Reflexiones y propuestas de trabajo para docentes*. Montevideo: Grupo Magro Editores. Reigosa-Crespo V., et. al. 2012. "Basic numerical capacities and prevalence of developmental dyscalculia: The Havana survey". En *Developmental Psychology*, 48, 123-135.

Reynolds, M., Wheldall, K., & Madelaine, A. 2011. "What Recent Reviews Tell Us About the Efficacy of Reading Interventions for Struggling Readers in the Early Years of Schooling". En *International Journal of Disability, Development and Education*, 58(3), 257–286. <http://doi.org/10.1080/1034912X.2011.598406>

Ribeiro S. et. al. 2016. "Physiology and assessment as low-hanging fruit for education overhaul". *Prospects*, 178, 249-264. Rivas, A., Mezzadra, F., y Veeda, C. 2013. *Caminos para la educación: bases, esencias e ideas de política educativa*. Buenos Aires: Fundación Lúminis.

Roegiers, X. 2010. *La pédagogie de l'intégration. Des systèmes d'éducation et de formation au coeur de nos sociétés*. Bruxelles: De Boeck.

Ross, A. 2017. *The industries of the future*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Saarikivi, K. 2014. "Interview with Katri Saarikivi: What Neuroscience Tells us About Upgrading Work y Cognition". En *Biohacker Summit Blog* (1º Diciembre 2014). Disponible en: <http://biohackersummit.com/2014/12/01/interview-neuroscientist-katri-saarikivi/>

Schwab, K. 2017. *La quatrième révolution industrielle. Préface de Maurice Lévy*. France: Dunod. Schwab, K. 2016. *The fourth industrial revolution*. Geneva: World Economic Forum. Disponible en: [https://www.google.com.uy/?gws\\_rd=ssl#q=the+fourth+industrial+revolution+klaus+schwab+3+maart+2016](https://www.google.com.uy/?gws_rd=ssl#q=the+fourth+industrial+revolution+klaus+schwab+3+maart+2016) (Accessed 21 April 2017). SLO, 2009. *Curriculum in development*. Netherlands: Enschede.



---

SINEACE, 2016. *Estándares de aprendizaje como Mapas de progreso: elaboración y desafíos. El caso de Perú*. Lima: SINEACE.

Tikly, L. 2017. "The Future of Education for All as a Global Regime of Educational Governance". En *Comparative Education Review*, Vol. 61, no. 1, pp. 22-57.

Torres, R. M. 1995. "Repetition: A Major Obstacle to Education for All". En *Education News*, N. 12. New York: UNICEF.

UNESCO. 2017. *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina*. París: UNESCO.

UNESCO. 2015. *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. París: UNESCO. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/ESP-Marco-de-Accion-E2030-aprobado.pdf>

UNESCO-IBE, GEMR. 2016. *Global Monitoring of Target 4.7: Themes in National Curriculum Frameworks. In-Progress Reflection No. 6 on Current and Critical Issues in the Curriculum, Learning and Assessment*. Background paper prepared for the 2016 Global Education Monitoring Report. Geneva, UNESCO-IBE.

UNESCO-IBE. 2016. *Reaching Out to All Learners: a resource pack for supporting inclusive education. Training Tools for Curriculum Development*. Geneva, UNESCO-IBE.

UNESCO-IBE. 2015a. *Repositioning and reconceptualizing the curriculum for the effective realization of Sustainable Development Goal Four, for holistic development and sustainable ways of living*. Discussion paper presented at the World Education Forum, Incheon, Republic of Korea, 19–22 May 2015. Geneva, UNESCO-IBE.

UNESCO-IBE. 2015b. *Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?* París: UNESCO.

UNESCO-OIE. 2017. *Herramientas de formación para el desarrollo curricular: Una caja de recursos*. Ginebra, UNESCO-OIE. Disponible en: <http://inprogressreflections.ibe-unesco.org/una-caja-de-recursos/> (Accessed 19 September 2017).

UNESCO-OIE. 2013. *Herramientas de formación para el desarrollo curricular: Una caja de recursos*. Ginebra, UNESCO-OIE.

UNESCO-OIE, UCU. 2016. *Apuntes de Irmeli Halinen sobre educación, currículo y aprendizajes*. Diploma en Diseño y Desarrollo Curricular. Ginebra: UNESCO-OIE. UNESCO-OIE, P. Stabback et. al. 2016. *¿Qué hace a un currículo de calidad? Reflexiones en progreso No 2 sobre Cuestiones fundamentales y actuales del currículo y el aprendizaje*. Ginebra: UNESCO-OIE.

USCRossierOnline. 2014. *What will education look like in 20 years?* Disponible en: <https://rossieronline.usc.edu/blog/education-20-years/> (Accessed 2 August 2017).

Vázquez, M. (2009). *La promoción del cambio organizacional a partir de la autoevaluación* – Tesis Doctoral. Barcelona: Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma de Barcelona.

Vezub, L.F. 2010. *El desarrollo profesional docente centrado en la escuela. Concepciones, políticas y experiencias*. Buenos Aires: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

World Economic Forum. 2017. *Realizing the Human Potential in the Fourth Industrial Revolution. An Agenda for Leaders to Shape the Future of Education, Gender and Work*. Genève: World Economic Forum. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_EGW\\_Whitepaper.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_EGW_Whitepaper.pdf) (Accessed 19 September 2017)

---

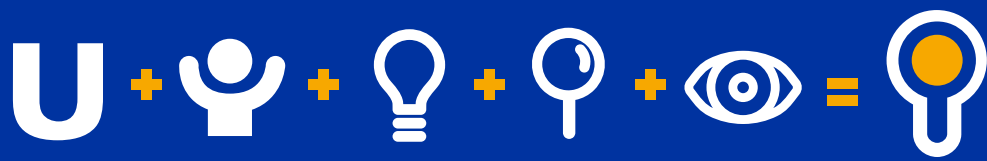
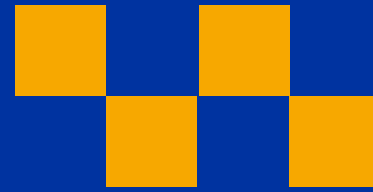
World Bank. 2018. *Learning. To realize education's promise*. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018> (Accessed 5 October 2017)

World Economic Forum. 2015. *New Vision for Education. Unlocking the Potential of Technology*. Genève: World Economic Forum. Geneva. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA\\_NewVisionforEducation\\_Report2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_NewVisionforEducation_Report2015.pdf) (Accessed 3 July 2017)

Yorston, J. 2016. *Global Education: The Future of Learning and the Fourth Industrial Revolution*. NESLI, Melbourne. Disponible en: <http://www.nesli.org/global-education-the-future-of-learning-and-the-fourth-revolution-3.html>









[www.eduy21.org](http://www.eduy21.org)

 @eduy21

 Eduy21

 Uruguay 1242