

PLAN ESTRATÉGICO 2017-2020



INEEd

Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

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

Montevideo, 2019

ISBN: 978-9974-8673-9-0

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU
Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay
(+598) 2604 4649 – 2604 8590
ineed@ineed.edu.uy
www.ineed.edu.uy

Cómo citar: INEEd (2019), *Plan estratégico 2017-2020*, INEEd, Montevideo.

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

ÍNDICE GENERAL

I. PRESENTACIÓN	5
II. MARCO INSTITUCIONAL	9
El INEEd en la Ley General de Educación n° 18.437.....	9
La misión	11
La evaluación del sistema educativo.....	11
Formas de trabajo	16
III. LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS 2017-2020	19
Contexto.....	19
Prioridades definidas	21
Línea 1 – Informe sobre el estado de la educación en Uruguay.....	22
Línea 2 – Evaluación de logros educativos	22
Línea 3 – Mirador Educativo	27
Línea 4 – Evaluación longitudinal de aprendizajes.....	30
Línea 5 – Estudios	32
Línea 6 – Diálogo y aportes a la agenda educativa.....	36
IV. DESARROLLO INSTITUCIONAL	39

I. PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) es una institución de derecho público no estatal con independencia técnica, que empezó a trabajar en 2012 como un nuevo actor en el escenario educativo nacional, destinado a contribuir a la mejora de la educación. El surgimiento del INEEd, así como otros cambios promovidos por la Ley n° 18.437 en 2008, forma parte de un conjunto de acciones resultantes de una nueva concepción del Estado como garante de derechos para toda la población.

De acuerdo a la mencionada ley, el INEEd tiene el cometido de “evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas”. De esta forma, el INEEd se propone generar conocimiento que permita orientar la reflexión para incidir en la mejora de la calidad de la educación en Uruguay, y combina la evaluación, el análisis y el diálogo como formas de trabajo que nos permitan, como sociedad, saber cómo avanzamos en el cumplimiento del derecho a la educación de calidad.

El INEEd procura relevar datos y aportar información sobre la calidad y el estado de la educación en el país a todos los actores del sistema educativo y a la ciudadanía y, en particular, a aquellos que tengan la obligación de mejorarla, ampliarla o cambiarla.

Evaluar es una forma de conocer para dar sentido al quehacer. Por eso, el trabajo del INEEd busca aportar al debate público informado, orientar el diseño de políticas educativas e informar para la toma de mejores decisiones dentro y fuera de las aulas.

La creación del INEEd se puede enmarcar en algunas tendencias regionales de profundizar las funciones de los gobiernos y en el avance hacia la orientación y coordinación de políticas a partir del uso intensivo de información y conocimiento. Es así que, cada vez más, la producción de información y de conocimiento y la política se influyen y constituyen mutuamente. El conocimiento especializado incide en la identificación de problemas y agendas de política, en los marcos interpretativos de los actores y en la legitimación de las políticas y, por su parte, los organismos de gobierno estimulan y orientan la producción de información y conocimiento a través de distintos sistemas y demandas.





Sin embargo, en el campo educativo no se trata de procesos simples o lineales. La información, la investigación y la evaluación pueden iluminar e informar sustantivamente el debate y la formulación de nuevas políticas en la medida en que logren dialogar con los sistemas de conocimiento existentes (saberes, creencias y explicaciones que operan en el marco de tradiciones político-pedagógicas), ayudando a incrementar la flexibilidad interpretativa de todos los actores de la educación.

Siendo conscientes de las dificultades existentes para facilitar el uso de los resultados de evaluaciones por parte de tomadores de decisión y profesionales en general, desde el INEEd se entiende que es necesario contar con insumos de calidad y generar espacios en los que distintos productos de conocimiento especializado (investigaciones, evaluaciones, estudios) fertilicen y sean productivamente recontextualizados por diversos actores, a través de diferentes modos de uso del conocimiento (describir y resolver problemas, informar o legitimar una política, medir y evaluar sus efectos, entre otros). Es, en este sentido, que la utilidad social de una institución como el INEEd reside en la capacidad de generar insumos confiables de información y conocimiento, que sean pertinentes y comprensibles, que permitan evaluar el desempeño de los sistemas, atender a las necesidades del ejercicio del gobierno y de la administración educativa manteniendo en todo momento una conexión fuerte con las demandas de la sociedad y la evidencia que respalde acciones.

El *Plan Estratégico 2013-2016* tuvo el enorme desafío de interpretar los cometidos del Instituto establecidos en la Ley General de Educación y transformarlos en líneas de acción que permitieran a la organización naciente hacerse un lugar de relevancia en un ecosistema institucional complejo como es el Sistema Nacional de Educación Pública.





Cinco años después podemos afirmar que se ha logrado la conformación efectiva del Instituto, tanto en lo relativo a la fase de montaje institucional y establecimiento de los equipos técnicos, como en cuanto a la generación de una prolífera y satisfactoria producción, que se manifiesta en la realización de diversos estudios particulares, en la elaboración y publicación de dos informes sobre el estado de la educación en Uruguay, en el desarrollo conceptual e inicio de la puesta en marcha de la evaluación Aristas y en el desarrollo del Mirador Educativo.

En este proceso, el *Plan Estratégico 2013-2016* ha sido, sin duda, una guía de trabajo fundamental y un instrumento de orientación clave en el proceso de creación del Instituto. Ha facilitado la generación de un posicionamiento claro sobre el lugar y quehacer del Instituto en la etapa de formación y ha contribuido a establecer vínculos de trabajo con los actores más relevantes del sistema educativo en Uruguay.

De la misma manera, el *Plan Estratégico 2017-2020* pretende ser un instrumento de orientación estratégica y operativa para esta etapa de *consolidación institucional*. Para ello debe continuar con las líneas prioritarias de acción ya iniciadas en el período anterior, sin dejar de lado las temáticas emergentes del contexto actual: la puesta en marcha de líneas de alto impacto, el desafío que implica la implementación de las evaluaciones nacionales de logros educativos (Aristas) y el monitoreo de metas a través del Mirador Educativo. También contemplará la ampliación de acuerdos técnicos y políticos con otras instituciones a medida que los roles de cada parte de este ecosistema institucional se vayan definiendo con mayor claridad y se consolide el equipo humano abocado a la gestión técnica y administrativa de la organización.





II. MARCO INSTITUCIONAL

EL INEED EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN N° 18.437

El INEEd fue creado por la Ley General de Educación n° 18.437 (título IV, artículos 113 a 119), de diciembre de 2008, que expresa los elementos significativos para su creación:

Lo configura como una **persona jurídica de derecho público no estatal**, con independencia técnica, tanto con relación a las autoridades educativas, como a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Expresa que el INEEd deberá “aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir **una educación de calidad**” y “aportar información acerca de sus aprendizajes”.

En forma complementaria, expresa como cometido propio del INEEd “**evaluar la calidad de la educación** nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativa”.

Le encomienda “dar a conocer el **grado de cumplimiento de los objetivos y metas** establecidos por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas”, al mismo tiempo que indica que las políticas de difusión de información resguardarán la identidad de los educandos, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización y discriminación”.

Le asigna el cometido de “**proponer criterios y modalidades** en los procesos evaluativos del Sistema Nacional de Educación en los niveles inicial, primario y medio”.

Establece su obligación de realizar cada dos años “un **informe sobre el estado de la educación en el Uruguay** [...] que sea publicado, enviado al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los distintos organismos de la enseñanza, dándole la máxima difusión”.



Cometidos principales

EVALUAR

la calidad de la educación nacional a nivel de inicial, primaria y media, mediante estudios e investigaciones que contribuyan a explicar los fenómenos educativos

INFORMAR Y ORIENTAR

la toma de decisiones, para contribuir a que se garantice el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad

PROMOVER DIÁLOGOS

con todos los actores (autoridades, docentes, estudiantes, familias, sociedad civil, entre otros)

DIFUNDIR

el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del sistema educativo



LA MISIÓN

A partir de los mandatos establecidos en la ley, el INEEed se propone como MISIÓN:

Orientar la toma de decisiones informada para contribuir a que se garantice el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad. Aportar información para el diálogo, debate y construcción de políticas educativas en nuestro país, sobre una base de información relevante, rigurosa y válida, construida desde una posición de independencia y transparencia. Promover la articulación de las diversas perspectivas y valoraciones acerca de la educación.

El INEEed ha sido concebido como una institución que, por un lado, provee información relevante, la analiza, reflexiona, promueve el diálogo y articula y, por otro lado, aporta evidencias, selecciona las temáticas sobre las cuales informar teniendo en cuenta las preocupaciones y perspectivas de los distintos actores, contribuye a la construcción de visiones acerca de qué hacer en educación, aporta para que los debates públicos sobre educación se basen en información rigurosa y confiable, y construye espacios de aprendizaje para que esto sea posible.

El Instituto tiene una preocupación especial por la utilidad de su trabajo para el debate y la construcción de políticas educativas, considerando como actores clave a las instituciones y autoridades del sistema educativo, pero también a la sociedad civil, las organizaciones y los individuos involucrados. Intenta llevar adelante un enfoque de la evaluación que ilumine las políticas de manera pertinente y que sea una instancia de aprendizaje para las personas y las organizaciones.

En este sentido, se propone evaluar a partir de la investigación rigurosa para generar conocimiento relevante que permita comprender y explicar las variables y los determinantes más relevantes que inciden en las realidades educativas del país y orientar al sistema sobre posibles alternativas de solución.

LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

El INEEed tiene la compleja tarea de observar, monitorear y evaluar el sistema educativo, manteniendo siempre como eje central al estudiante y su derecho a la educación. La educación es un derecho de todos, es una de las formas de acceder a la acumulación cultural de la humanidad y de nuestra comunidad y, al mismo tiempo, es una posibilidad de desarrollar lo nuevo, crear proyectos y construir futuros diversos.

El derecho a la educación no es un constructo estático, sino que evoluciona con el tiempo y en la medida que evolucionan también las expectativas de los Estados y de la propia sociedad. Pero, sin perjuicio de los contextos y la evolución de algunas expectativas, es necesario reconocer que hay elementos sustantivos que serán siempre la base que compone y define las características de cada sistema educativo.



La labor del INEE y del propio sistema educativo tiene sentido para garantizar el ejercicio del derecho a una educación de calidad para toda la población y en particular de los niños y adolescentes.

La evaluación del sistema educativo requiere reconocer la existencia de tres actores estratégicos como los pilares sustantivos para el logro de los cometidos esperados: el estudiante, el docente y el sistema educativo en su conjunto.

El estudiante. El INEE se propone orientar su trabajo manteniendo siempre el foco puesto en los estudiantes, objetivo esencial de la educación. Los logros del sistema educativo podrán evaluarse en la medida que se definan claramente las expectativas existentes respecto de su alcance. Ello contribuirá en el proceso para la consecución de una enseñanza de calidad y equitativa.

Es en este sentido que dentro de las acciones del Instituto se incluirá el análisis de los desempeños de los estudiantes, sus características e intereses, sus trayectorias educativas y cómo experimentan la educación que reciben.

El docente. Para garantizar el derecho a la educación es necesario considerar al docente, actor clave en el proceso continuo e indispensable de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, se propone comprender la profesión docente, considerando tanto la formación inicial, como la continua, su motivación y condiciones de trabajo, y la carrera docente.

Será clave comprender qué se enseña en las aulas, cuál es la cultura y cuáles son las prácticas que efectivamente tienen lugar, cómo se evalúa lo que los estudiantes aprenden y qué herramientas se brindan a los docentes para garantizar que todos los estudiantes alcancen las habilidades esperadas.

El sistema educativo. El Estado uruguayo se vale de un sistema que comprende todo el ciclo de educación obligatoria (inicial, primaria, media básica y media superior). El accionar del INEE estará orientado a contribuir a la mejora de la política, a brindar información y monitorear los resultados, contexto, recursos, funcionamiento, formas de organización, formatos y modelos de gestión de los centros educativos, así como las habilidades que transmite a sus estudiantes. Los perfiles de egreso de todo el tramo de la educación obligatoria y los de cada tramo educativo, así como su especificación en mallas curriculares y herramientas diseñadas al servicio de los procesos de enseñanza son un insumo fundamental para dar cuenta del logro del sistema en términos de las habilidades que se espera alcancen sus estudiantes. Dentro del sistema son considerados todos los actores, tanto las autoridades y ámbitos de decisión política, como los de participación y actividad sindical y los de agrupación de padres de estudiantes y de docentes.



La calidad de la educación

El concepto de calidad de la educación, inherente a la misión del INEEEd¹, debe ser considerado en el marco de una visión amplia sobre la tarea educativa. La “calidad” de la educación es un concepto que ha sido utilizado en nuestra región en forma continua y con multiplicidad de significados durante las últimas décadas y que se sigue debatiendo en diversos ámbitos de intercambio a nivel regional. La discusión regional está incorporando la necesidad de considerar la inclusión y la equidad como dimensiones fundamentales de la calidad de la educación, en la medida en que esta es un requisito para que los países puedan avanzar con mayor celeridad en la consecución de la igualdad social y educativa.

No es este documento el lugar para analizar el estado del arte y los debates en torno al significado del término, pero sí para plantear que la perspectiva adoptada por el INEEEd es que la noción de calidad debe partir de un enfoque sistémico que considere los siguientes aspectos:

- (i). el **contexto** o entorno, que plantea al sistema educativo necesidades y demandas y que tiene dinámicas sociales y culturales que pueden apoyar u obstaculizar la labor educativa: la composición y distribución espacial del alumnado, las condiciones de vida de la población, su capital cultural y educativo, los requerimientos de conocimientos y habilidades para que los jóvenes puedan insertarse y desempeñarse en distintos ámbitos, los mensajes y pautas de vida que transmiten los medios de comunicación y las redes sociales son algunos de los elementos del contexto;
- (ii). los **insumos** que recibe el sistema educativo del entorno permiten su operación en forma más o menos adecuada (se incluyen aquí recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros);
- (iii). los **procesos** que constituyen la vida y funcionamiento del sistema, que incluyen el acceso y trayectoria de los alumnos, pero también la gestión y funcionamiento de los centros educativos, los procesos pedagógicos dentro de las aulas y la gestión en mayor escala en los niveles regional y nacional; y
- (iv). los **logros** del sistema, que en el corto plazo incluyen los desempeños de los estudiantes (conocimientos, habilidades, actitudes y valores) y en el largo plazo implican la influencia de la educación en la transformación cultural y la mejora de los estándares de vida de la población.

¹ “El Instituto Nacional de Evaluación Educativa tendrá como cometido evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativa” (artículo 115 de la Ley General de Educación n° 18.437).

Desde la perspectiva de los logros o resultados, la educación es buena (de calidad) en la medida en que:

- a. establece un currículo adecuado a las características de los alumnos (pertinencia) y a las necesidades de la sociedad (relevancia);
- b. logra que todos los estudiantes accedan y permanezcan en el sistema educativo, de acuerdo con los mandatos legales vigentes (cobertura) y que recorran el trayecto educativo en los tiempos previstos sin rezago ni extraedad;
- c. logra que todos los estudiantes adquieran conocimientos y capacidades relevantes para la vida personal y social, en tanto herramientas para participar en la sociedad, para desarrollar su proyecto personal, incluyendo el acceso a un trabajo en función de un proyecto de vida;
- d. considera la desigual situación de alumnos, familias y escuelas brindando los soportes necesarios para reducir las inequidades de origen de los estudiantes;
- e. apoya de un modo especial a quien lo necesita, para que todos alcancen aprendizajes relevantes (inclusión);
- f. logra conjugar la formación de ciudadanos en el marco de pautas para la convivencia y de los valores implicados en la declaración de derechos humanos, con el desarrollo de la libertad personal para tomar opciones y establecer una escala de valores propia en forma reflexiva; y
- g. conjuga el logro de un conjunto de conocimientos y capacidades comunes por parte de todos los estudiantes con el desarrollo de oportunidades personalizadas para el desarrollo de las habilidades, inclinaciones y opciones individuales de los estudiantes.

Lo anterior tiene consecuencias prácticas relevantes en la definición del tipo de conocimientos y habilidades a evaluar desde el INEE y el modo de llegar a dicha definición. También implica asumir expresamente que toda aproximación evaluativa a la educación incluye algunos aspectos relevantes y deja de lado otros.

Paralelamente, es importante considerar la necesidad de definir la calidad o la buena educación desde el punto de vista de los procesos a través de los cuales tiene lugar el día a día. Desde este punto de vista, evaluar la calidad educativa incluye la necesidad de incluir la valoración de:

- el estado de la infraestructura y equipamiento de los centros educativos;
- las actividades de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar al interior de las aulas;
- los ecosistemas educativos que habilitan trayectorias diversas y remueven obstáculos para el aprendizaje en la diversidad;
- la formación y las prácticas de enseñanza de los docentes;
- las oportunidades de aprendizaje que se brindan a los estudiantes en las aulas;
- las condiciones de trabajo de los educadores y los sistemas de evaluación y apoyo;
- el ambiente humano y formativo en los centros educativos;
- la gestión de las instituciones;
- la conducción del sistema y las políticas implementadas; y
- la suficiencia de los recursos financieros, la adecuación en su asignación a diversos rubros y la eficiencia de su gestión.



Finalmente, es relevante señalar la vinculación de los conceptos anteriores con la concepción de la educación como derecho, según lo enfatiza la ley.

¿Qué entendemos por evaluación?

La evaluación se puede definir como el juicio de valor que resulta de contrastar el resultado de la medición de una realidad empírica con un parámetro normativo previamente definido, así como la generación de conocimiento que aporte a la comprensión de los fenómenos educativos en general. Evaluar algo implica primero medirlo, pero no se reduce a ello. El juicio de valor es el resultado de contrastar el resultado de una medición con un parámetro previamente establecido.

En el caso del aprendizaje de los alumnos, se puede pensar que se ha evaluado porque se ha aplicado una prueba o examen, cuando en realidad lo único que se ha hecho es relevar información más o menos precisa. Para que haya evaluación se debe llegar a un juicio sobre lo adecuado o inadecuado del desempeño observado, lo que implica determinar qué es lo que los alumnos deberían saber, es decir, definir un criterio que sirva como referente para compararlo con el resultado de la prueba. Lo mismo ocurre al evaluar docentes, escuelas, programas o sistemas educativos.

Evaluar, por tanto, no es solo producir mediciones. Lo que define a la evaluación es la producción de juicios de valor sobre la realidad con el fin de intervenir para transformarla. Los juicios de valor pueden ser construidos en términos relativos o absolutos. El juicio es relativo cuando se compara la situación del objeto de evaluación consigo mismo en otros momentos del tiempo (decimos, por ejemplo, que un alumno ha mejorado su desempeño) o con otros objetos similares (decimos, por ejemplo, que una escuela tiene mejores resultados o mejor infraestructura que otra). El juicio es absoluto cuando comparamos la situación del objeto de evaluación con una definición conceptual de lo deseable —que técnicamente suele denominarse referente—. Decimos, por ejemplo, que el desempeño de un alumno es bueno porque ha logrado ciertos aprendizajes definidos en el currículo, o que la infraestructura de una escuela es buena porque cumple con un conjunto de parámetros previamente definidos. La elección del modo de establecer el juicio de valor depende de la finalidad de la evaluación.

Podríamos decir, entonces, que los elementos clave para definir una evaluación son: contar con un referente o conjunto de criterios de valoración pertinentes, producir información confiable, comparar información y referente para formular juicios de valor, y sugerir cursos de acción para transformar la realidad evaluada, en caso de ser necesario. Estos elementos están presentes en todo proceso de evaluación y adoptan formas diversas según qué es lo que esté siendo evaluado, con qué finalidad y el grado en el cual existen objetivos y metas definidos claramente (que puedan ser utilizados como parámetros externos para realizar la evaluación).

Una institución como el INEEd tiene como finalidad evaluar la educación como un todo, no a los estudiantes, docentes o centros educativos individualmente. Para hacerlo de manera apropiada es importante:



- a. Construir, en primer lugar, un referente amplio y abarcativo acerca de la calidad de la educación, que tenga en cuenta la diversidad de aspectos o dimensiones relevantes del funcionamiento de la educación nacional, según fue expresado en el apartado anterior. En segundo lugar, construir referentes específicos para cada uno de los aspectos que sean objeto de evaluación: aprendizajes de los estudiantes, infraestructura y gestión de los centros educativos, condiciones de trabajo de los docentes, prácticas de enseñanza, impacto de los programas, etc.
- b. Utilizar información rigurosa y confiable —en algunos casos producida por el propio INEE y en otros casos por otras instituciones— sobre dichos aspectos.
- c. Establecer múltiples comparaciones relevantes, pertinentes y complementarias. En algunos casos tendrá sentido comparar la situación del país con la de otros países, en otros será relevante comparar la evolución de ciertos indicadores a lo largo del tiempo y, en otros, la situación de ciertos aspectos con un conjunto de criterios de valor.
- d. Realizar una inversión importante de tiempo y recursos en el diálogo con la diversidad de actores involucrados en la educación, como forma de propiciar que la información y los juicios de valor generados por la evaluación contribuyan a modificar la realidad educativa. En este sentido, la labor del INEE no se limita a la publicación de un informe, sino que incluye los esfuerzos por generar ámbitos de discusión, favorecer el diseño de políticas basadas en información y la toma de decisiones.

Dado el carácter público del objeto evaluado, la educación, y la diversidad de perspectivas y prioridades que con relación a ella existen en la sociedad, una institución pública e independiente como el INEE debe, necesariamente, tener en cuenta esta pluralidad de miradas en el momento de construir referentes. El INEE no puede erigirse en único juez de la situación educativa, aunque tampoco puede eludir la toma de decisiones que permitan realizar las evaluaciones. De allí la importancia del diálogo y la escucha de los puntos de vista de los distintos actores involucrados (partidos políticos, autoridades educativas, educadores, organizaciones docentes, organizaciones de la sociedad civil, familias, ciudadanos en general) tanto para construir referentes y valoraciones como para contribuir a que se definan y tomen cursos de acción.

FORMAS DE TRABAJO

En términos operativos, el INEE ha venido implementando y procura consolidar la estrategia de combinar diversas metodologías de trabajo de cara a alcanzar una adecuada integralidad en la generación y análisis de información, sin desconocer la peculiaridad de los diferentes territorios del país y, por tanto, la necesidad de trabajar generando un diálogo permanente entre el análisis a nivel nacional y a nivel local.

En este sentido, algunas de las formas en las que se ha venido trabajando son:

- **Identificación, jerarquización y seguimiento de las metas educativas del país**, de modo de informar a toda la ciudadanía su grado de cumplimiento.
- **Realización de estudios e investigaciones específicas**, que procuran analizar problemáticas relevantes sobre las cuales el INEE está interesado en aportar una mirada adicional o complementaria a las existentes. Estos estudios contemplan



metodologías que permiten la interacción entre teorías y prácticas, de modo de hacer pertinentes los resultados a las realidades cotidianas.

- **Desarrollo de un marco de evaluación de logros del sistema educativo**, orientado por aquello que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) espera que los estudiantes alcancen al finalizar cada ciclo.
- **Desarrollo de pruebas nacionales** para la evaluación de los logros de los estudiantes.
- **Elaboración de informes propios** sobre temáticas de interés del sector a partir de fuentes de información primaria (encuesta docente, Aristas, etc.) o secundaria (encuestas, pruebas internacionales, información administrativa, etc.).
- **Generación de alianzas** de trabajo con diferentes actores tanto nacionales como internacionales que potencien el hacer del Instituto, sea formando parte de redes regionales existentes, como en intercambios bilaterales.
- **Realización de instancias de formación e intercambio** con actores técnicos y académicos, tanto a nivel local como internacional y con grupos de investigación externos, para generar nuevas miradas sobre las problemáticas y desafíos actuales. Este diálogo debería realizarse durante los procesos de producción del conocimiento para garantizar su pertinencia, tanto desde la definición inicial de prioridades temáticas, la definición de las preguntas clave de investigación y las metodologías, hasta los formatos de difusión e intercambio sobre los resultados.
- **Formación de docentes** en herramientas para la evaluación en aula, así como en metodologías para la investigación educativa desde la perspectiva docente.
- **Difusión** de información relevante en diversos formatos como boletines, publicaciones, contacto con actores locales, seminarios, etc.

Cualquiera sea el formato o la metodología, para lograr un trabajo que aporte al sistema educativo nacional es imprescindible, y por tanto prioritario para el INEE, hacerlo promoviendo instancias de diálogo con actores educativos y de la sociedad civil en los diferentes momentos del proceso de evaluación en un sentido amplio. Es por ello que el INEE realiza distintos tipos de encuentros y actividades con otros para la generación de hipótesis de trabajo, para la incorporación de perspectivas de expertos y preocupaciones de actores del sistema y de la sociedad, y también para el análisis y para la difusión.





III. LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS 2017-2020

CONTEXTO

Este Plan Estratégico toma en cuenta las necesidades y características propias del contexto en el que se desarrollarán las líneas de acción que han sido priorizadas, tanto en lo que respecta al contexto económico, como al político y social.

En este sentido, es importante destacar que este plan de acción corresponde a un Instituto con cinco años de vida, cuya función se desarrolla en el marco de un sistema educativo público de larga data y conformado por instituciones de amplia tradición que afrontan una importante demanda social.

Para el INEEd este será un período de afianzamiento que implica a la vez un proceso hacia adentro de desarrollo institucional y consolidación de perfiles, roles y funciones, y un proceso hacia afuera de cimentación del lugar que ocupa en el ecosistema de instituciones y actores educativos y sociales, para mantener la relevancia y pertinencia de sus aportes.

Es relevante considerar que la Ley de Presupuesto 2016-2020 incrementó varias de las partidas dedicadas a educación, pero no en la medida de lo solicitado por los organismos para llevar adelante sus planes. En el caso particular del INEEd, ha sido necesario concentrar los esfuerzos en las acciones prioritarias, dilatando la atención de otras líneas de acción inicialmente consideradas.

Adicionalmente, vale la pena reflexionar sobre el lugar de un Instituto que se consolida en un contexto en movimiento y de una complejidad que tiene varias caras. Por un lado, el propio sistema educativo a monitorear y evaluar es complejo y no es estático, y es necesario reconocer y valorar las complejidades y los constantes cambios que se suceden a la hora de definir criterios y formatos para evaluar.



Asimismo, es necesario contemplar el contexto sociopolítico del país, las estructuras de gobernanza y el rol que la sociedad asume que debe cumplir cada actor, y en particular el sistema educativo, en el desarrollo global del país.

Por otro lado, en todos los ámbitos de la sociedad, y también en el educativo, se cuenta cada vez con más información disponible, amplia y a veces hasta en tiempo real, lo que dificulta la tarea de focalizar esfuerzos, seleccionar y priorizar la información relevante a ser analizada en cada momento.

También son complejos los procesos educativos, tanto los tradicionales, con la interacción de estudiantes y docentes en aulas heterogéneas en las que se empieza a contar con nuevas tecnologías, nuevos ambientes y nuevas metodologías de trabajo; como los procesos autogestionados en la era de internet, cuando muchos contenidos y materiales están disponibles y a la mano de todos, y los niños, los adolescentes y las familias gestionan sus propios procesos de aprendizaje incorporando aportes y herramientas mucho más allá de lo que el centro educativo les ofrece.

Por último, es pertinente considerar también la complejidad del entramado de actores a nivel nacional, regional e internacional con los que se abren demandas y oportunidades de interacción, ya sea como parte del trabajo técnico, compartiendo experiencias y conocimientos con otras instituciones de evaluación y de investigación, o como parte de las funciones de difusión de resultados de las evaluaciones a diferentes actores políticos, sociales y educativos, del ámbito local y de organismos internacionales y multilaterales.

Para finalizar, parece oportuno mencionar que en el período de ejecución de este plan tendrá lugar el proceso de campaña electoral y de elecciones nacionales, así como un nuevo cambio de autoridades a nivel nacional. También se realizará un nuevo Congreso Nacional de Educación y la creación de la Universidad de la Educación, entre otros hitos de relevancia.



PRIORIDADES DEFINIDAS

Es en este contexto que toma aún mayor relevancia el papel del INEEd en generar y poner a disposición de los diferentes actores —tanto del sistema educativo como de la sociedad— información relevante y de calidad y espacios de intercambio sobre los desafíos significativos para el país en materia de educación.

Para el período 2017-2020 el INEEd define como **objetivo estratégico principal** brindar información válida para contribuir a decisiones de política que aporten a la disminución de la inequidad que atraviesa actualmente los distintos resultados del sistema educativo. Para ello procura dar respuesta a los temas más relevantes asociados a las prioridades de política educativa del país y renueva y refuerza su compromiso con los tres objetivos estratégicos definidos desde sus orígenes:

1. aportar a la generación de un debate público informado,
2. aportar al diseño de políticas educativas y
3. orientar la toma de decisiones.

A partir de las restricciones y condiciones mencionadas, y sin perder de vista los tres actores clave (el estudiante, el docente y el sistema), el INEEd, como institución joven y pequeña en su estructura, racionalizará sus esfuerzos para los próximos años concentrándose en las siguientes seis líneas de acción:

- Línea 1 - Informe sobre el estado de la educación en Uruguay
- Línea 2 - Evaluación de logros educativos
- Línea 3 - Mirador Educativo
- Línea 4 - Evaluaciones longitudinales de aprendizajes
- Línea 5 - Estudios
- Línea 6 - Diálogo y aportes a la agenda educativa



LÍNEA 1

INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY

De acuerdo a lo estipulado por la ley, el Informe sobre el estado de la educación en Uruguay será elaborado cada dos años para ser publicado y enviado a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a los organismos responsables de la enseñanza.

El informe dará cuenta de los principales avances, problemas y desafíos para el sistema educativo nacional en sus niveles inicial, primario y medio, y pondrá foco diferenciado en temáticas que sean de especial interés para cada período.

Meta 2020:

Haber publicado la segunda y tercera edición del Informe sobre el estado de la educación en Uruguay.

El Informe sobre el estado de la educación en Uruguay tendrá las siguientes características distintivas:

- i. ofrecerá una visión abarcativa del conjunto de la situación educativa y, simultáneamente, se enfocará en algunos temas prioritarios para la agenda educativa nacional;
- ii. buscará proponer una agenda de alternativas para la discusión y reflexión que trascienda el diagnóstico y que aporte a la formulación de políticas educativas basadas en evidencias;
- iii. articulará información de diversas fuentes, tanto de trabajos realizados o encomendados por el propio INEEd como de los realizados por otras instituciones y organismos; y
- iv. buscará recoger las inquietudes y perspectivas de la diversidad de actores vinculados a la educación nacional, para lo cual se alimentará de un conjunto de actividades y seminarios de discusión que el INEEd promoverá en forma continua.

LÍNEA 2

EVALUACIÓN DE LOGROS EDUCATIVOS

De acuerdo al artículo 115 de la Ley nº 18.437, el INEEd tiene entre sus cometidos “evaluar la calidad educativa en el Uruguay en sus niveles inicial, primario y medio” y “aportar información acerca de los aprendizajes de los educandos”.

El concepto de calidad ha sido utilizado con multiplicidad de significados y su abordaje implica considerar la complejidad de la tarea educativa². Si bien esta consideración es pertinente a todas las líneas de trabajo del INEEd, lo es particularmente aquí, ya que

² INEEd, *Plan Estratégico 2013-2016*, INEEd, Montevideo, 2013, p. 15.



uno de los usos más habituales del concepto “calidad” ha sido el que lo asocia al desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas de logro. Desde la perspectiva del INEE, este es un indicador más de la calidad educativa que deberá comprenderse a través de su contextualización, análisis de pertinencia y relevancia para la política educativa.

Metas 2020:

Haber realizado tres evaluaciones nacionales: dos de primaria (Aristas) y una de media, ambas con representatividad en todo el país. Haber realizado la primera evaluación censal de educación media básica rural.

El concepto de calidad que maneja el INEE es amplio, entendiendo que los logros educativos no abarcan solamente los desempeños de sus estudiantes en áreas cognitivas, sino al menos todos aquellos que el sistema espera alcanzar³, los cuales, a su vez, deben ser equitativos. No hay calidad sin equidad.

Para la evaluación de desempeños y logros educativos el INEE combinará la realización de Aristas, la Evaluación Nacional de Logros Educativos, con el apoyo a la participación de Uruguay en pruebas internacionales.

Aristas, Evaluación Nacional de Logros Educativos

El INEE ha desarrollado una evaluación multidimensional, que considera tanto el desempeño de los estudiantes en lectura y matemática, así como sus habilidades socioemocionales y aspectos relativos a la convivencia, participación y el abordaje de los derechos humanos. Asimismo, toma en cuenta las oportunidades de aprendizaje que los estudiantes tuvieron en las aulas, las interacciones entre docentes y alumnos, los contextos socioeconómicos (de familiares y estudiantes) en que ocurren dichos procesos, sin dejar de lado características y opiniones de los docentes, directores, familias y estudiantes.

La evaluación nacional de logros del sistema educativo da voz a distintos actores a lo largo del país:



³ ANEP, Marco Curricular de Referencia Nacional. Documento base para la consulta, ANEP, Montevideo, 2016.

Entre esos actores releva, con foco en el derecho de los niños y adolescentes a recibir una educación de calidad, una multiplicidad de dimensiones:

La evaluación se estructura sobre cinco componentes principales, articulados con los perfiles de egreso establecidos por la ANEP:



- i. los saberes y lenguajes fundamentales para comprender, operar y relacionarse con el mundo (desempeño en lectura y matemática);
- ii. las percepciones y actitudes de los actores educativos con relación a la convivencia, la participación y el abordaje de los derechos humanos, entendidos como componentes clave en una dimensión práctica de la formación ciudadana;
- iii. las habilidades socioemocionales de los estudiantes;
- iv. las oportunidades de aprendizaje en el aula; y
- v. el contexto familiar y entorno escolar.

El hecho de que la prueba tome en cuenta los avances del sistema educativo sobre los perfiles de egreso permitirá realizar una evaluación propiamente dicha del desempeño del sistema. A largo plazo, podrá informarse la proporción de alumnos que alcanza el logro “esperado” por el sistema educativo. Para que esto se alcance será necesaria la interacción entre el diseño curricular y la evidencia que surja de la evaluación acerca de qué son capaces de hacer los estudiantes. “Un sistema de evaluación externa debe enfocarse en aquellos aprendizajes que son deseables y exigibles para todos los estudiantes que finalizan un ciclo”⁴.

⁴ INEEed, *Plan estratégico 2013-2016*, INEEed, Montevideo, 2013, p. 26.

COMPONENTES DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE LOGROS EDUCATIVOS

HABILIDADES SOCIOEMOCIONALES	
Motivación y autorregulación del aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> • Autorregulación metacognitiva • Autoeficacia académica • Mentalidad de crecimiento • Valoración de la tarea • Motivación intrínseca • Perseverancia académica
Habilidades interpersonales	<ul style="list-style-type: none"> • Empatía • Cooperación • Habilidades en redes sociales • Habilidades de relacionamiento
Habilidades intrapersonales	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación emocional • Autocontrol
Conductas de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Conductas internalizantes • Conductas externalizantes
LECTURA	
Intenciones de los textos	<ul style="list-style-type: none"> • Narrar • Explicar • Persuadir • Describir
Dimensiones de la competencia	<ul style="list-style-type: none"> • Lectura literal • Lectura inferencial • Lectura crítica
MATEMÁTICA	
Contenidos	<ul style="list-style-type: none"> • Numeración • Operaciones • Magnitudes y medidas • Estadística y probabilidad • Geometría • Álgebra
Dimensiones de la competencia	<ul style="list-style-type: none"> • Información • Aplicación • Comprensión
CONTEXTO FAMILIAR	
<ul style="list-style-type: none"> • Estatus socioeconómico y cultural • Clima educativo del hogar 	
ENTORNO ESCOLAR	
<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo escolar • Capacidad profesional • Clima de aprendizaje • Relaciones de confianza percibidas en el centro educativo • Infraestructura y recursos escolares 	
CONVIVENCIA, PARTICIPACIÓN Y ABORDAJE DE LOS DERECHOS HUMANOS	
Convivencia	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones interpersonales • Sistema de normas y reglas • Abordaje de conflictos
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios para la participación • Actitudes hacia la participación estudiantil y familiar • Voz del estudiante
Abordaje de los derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Abordaje de la inclusión y la diversidad
OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE	
Prácticas de enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura y secuencia • Textos y recursos • Prácticas pedagógicas • Nivel de exigencia cognitiva de las tareas • Características y experiencia de los docentes



El diseño y la puesta en marcha de este sistema han requerido de un trabajo cuidadoso que incluyó, entre otras, las siguientes actividades:

- a. relevar la situación de las pruebas existentes en la ANEP y las demandas que al respecto puedan tener los consejos desconcentrados;
- b. analizar los aprendizajes esperados al final de los distintos ciclos educativos de acuerdo a los perfiles de egreso que están siendo definidos por la ANEP;
- c. establecer un cronograma de aplicaciones que optimice la calidad de la información y que permita realizar un seguimiento longitudinal de algunas cohortes de estudiantes; y
- d. establecer las áreas de evaluación a incorporar en cada etapa del plan de trabajo, contemplando no solamente matemática, lectura o ciencias naturales, sino también analizando las posibilidades de incorporar habilidades tecnológicas, escritura, aspectos vinculados a las actitudes y valores de los educandos, etc.

Un sistema de evaluación externa debe enfocarse en aquellos aprendizajes que son deseables y exigibles para todos los estudiantes que finalizan un ciclo. En Uruguay son aquellos establecidos en los perfiles de egreso de la ANEP, los que normalmente un docente espera que sus alumnos traigan consigo. Es preciso manejar de manera cuidadosa la tensión entre aquellos aprendizajes que todos los alumnos deberían lograr y la diversidad propia de cada contexto local.

Participación de Uruguay en pruebas internacionales

El INEED entiende prioritario sostener e incrementar la participación de Uruguay en estudios internacionales y procurará consolidar su rol en apoyo de estos. En este sentido, se prevé apoyar la continuidad en los estudios en los que ha estado participando durante la última década:

- (i). **PISA**. Liderado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, por su sigla en inglés) y aplicado por la ANEP, se enfoca en las competencias en lectura, matemática y ciencias de los estudiantes de 15 años.
- (ii). **SERCE/TERCE**. Liderado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por su sigla en inglés) y aplicado por la ANEP, se enfoca en los desempeños de los estudiantes de tercero y sexto de educación primaria, en lectura, matemática, ciencias y escritura.

Tanto PISA como SERCE/TERCE son relevantes porque permiten ubicar los logros educativos del país, en distintos niveles del ciclo escolar, en términos comparados con otros, ya sean de la región o no.



Asimismo, los marcos de evaluación de ambos proyectos dan cuenta de su pertinencia para la política educativa uruguaya, ya que se encuentran en línea con una parte de los fines establecidos en la Ley General de Educación.

Si bien hasta el momento la implementación de dichas pruebas ha estado en manos de la ANEP, el INEEed ha venido involucrándose en ellas y elaborando sus propios informes en forma autónoma e independiente. Esta práctica será continuada garantizando que todos los informes se hagan públicos. También colaborará con las definiciones técnicas que sea necesario tomar a lo largo de la implementación de estos proyectos.

Por otra parte, Uruguay comenzará a participar a partir de 2018 en el Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Uso de la Información (ICILS, por su sigla en inglés), liderado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA, por su sigla en inglés). Este estudio permite medir los resultados de la alfabetización comunicacional y manejo de información computacional en los estudiantes de segundo año de educación media básica de distintos países, es decir, su capacidad técnica e intelectual para lograr un propósito comunicativo. La participación en este estudio es liderada por el Plan Ceibal con apoyo del INEEed.

LÍNEA 3

MIRADOR EDUCATIVO

El Mirador Educativo (mirador.ineed.edu.uy) es la herramienta por la cual el INEEed pone a disposición de la población información pertinente sobre la consecución de metas y objetivos que se propone la ANEP (siendo este uno de los cometidos legales más relevantes del Instituto).

El principal objetivo del Mirador Educativo es dar cuenta de la evolución y situación de una serie de dimensiones relevantes para la política educativa y, de este modo, busca cumplir dos de los cometidos del Instituto: aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad y dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas (artículo 115 de la Ley General de Educación nº 18.437).

Meta 2020:

Haber incorporado información de todos los componentes y dimensiones previstos en el sistema de monitoreo y haber realizado reportes metodológicos y analíticos relacionados al contenido del Mirador Educativo.

El carácter multidimensional de un sistema educativo se refleja en la diversidad de la información analizada y reportada. El Mirador Educativo se organiza a partir de tres elementos centrales interrelacionados: a) un conjunto de preguntas asociadas a las dimensiones de política educativa que procura monitorear el Instituto, b) un conjunto de indicadores organizados por componentes y dimensiones de análisis, y c) un conjunto de metas que el país se ha trazado para alcanzar hacia el año 2020 y hacia el año 2030.



El Mirador Educativo procura ser:

1

Un sistema

Que aporte información de manera ordenada y coherente, sobre componentes del sistema educativo.

PREGUNTAS

4

...que aporte herramientas para entender el estado de la educación

Ofrecer lecturas sobre la evolución de los datos reportados, documentos metodológicos y enlaces a estudios relacionados con los indicadores y metas.

2

...de monitoreo

Que permita conocer de manera periódica en qué medida se están alcanzando las metas educativas que el país se ha propuesto.

METAS

5

...que sea fácil de interpretar

Presentando de manera clara la información, para facilitar su interpretación.

3

...a través de datos que informen

Reportando indicadores vinculados a la estructura conceptual del sistema.

INDICADORES

6

...y sencillo de usar

Mediante una interfase que permita navegar de manera intuitiva dentro de las preguntas, indicadores y metas, así como entre estos.

Como punto de partida, a partir de 2015 el Instituto realizó un análisis de los indicadores educativos que se reportan periódicamente a nivel nacional (fórmula de cálculo, periodicidad, dependencia) y planteó el desarrollo de un conjunto de indicadores complementarios que ampliaran la información sobre el sistema. Además, analizó las metas que el país se trazó en el área educativa —ya sea mediante acuerdos internacionales o en los compromisos realizados por el gobierno en el presupuesto nacional— y, considerando estos elementos, construyó la estructura del sistema de monitoreo del INEED.

El Mirador Educativo se estructura en torno a diferentes componentes:



Para cada uno de ellos se han definido preguntas, seleccionado indicadores e identificado metas (siempre que existan y sea posible su medición) para dar seguimiento continuo al accionar de la educación nacional, los cuales se actualizan y difunden a través de un portal web destinado a padres, docentes, investigadores, gestores y autoridades.

En el marco de esta línea, se incluyen diferentes estrategias para dar cuenta de los objetivos propuestos, entre ellas:

1. monitoreo de metas del sistema educativo,
2. reporte de información del sistema educativo mediante indicadores para diferentes dimensiones de análisis de cada componente,
3. seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito educativo y
4. desarrollo de reportes anuales analíticos y metodológicos sobre las diversas temáticas abordadas.

El portal web del Mirador Educativo fue lanzado a fines de 2016 y, en su primera fase, aporta información sobre alumnos y recursos, con preguntas asociadas que refieren al acceso, tránsito y egreso de los estudiantes del sistema educativo formal obligatorio y a los recursos económicos que el país destina a la educación. A partir de los resultados de Aristas será posible incorporar indicadores sobre el desempeño de los estudiantes y recursos con que cuentan los centros educativos.

Durante 2017 y años siguientes se irán incorporando otras dimensiones indispensables como docentes, gestión, oportunidades de aprendizaje y contexto; así como nuevos indicadores para las dimensiones ya consideradas. Este sistema se nutre de relevamientos propios del INEE y de información proveniente del sistema educativo.

LÍNEA 4

EVALUACIÓN LONGITUDINAL DE APRENDIZAJES

La medición del aprendizaje implica considerar el proceso que transita cada estudiante. Para ello es necesario incorporar una mirada que incorpore la dimensión “tiempo”.

Como se planteó en el desarrollo de la línea 2 (Evaluación de logros educativos), el monitoreo de los logros del sistema se realizará a través de mediciones transversales que dan cuenta de los desempeños alcanzados por los estudiantes en ciertos momentos específicos. Incorporar la mirada longitudinal permite e implica dar cuenta del aprendizaje entre dos momentos del tiempo y no solo del desempeño en un momento en particular.

Metas 2020:

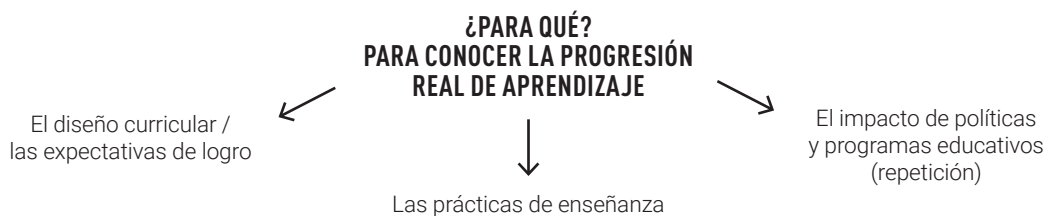
Completar el estudio de aprendizajes entre tercer y cuarto año de educación primaria y seguimiento de alumnos de sexto año de educación primaria a primero de educación media.

Los estudios longitudinales consideran el transcurso del tiempo como variable fundamental de interés. A diferencia de los estudios transversales que sacan una “foto” de una realidad en un momento dado, el estudio longitudinal se enfoca en el seguimiento de un mismo grupo de individuos, regiones o países a lo largo de un período de tiempo. De esta manera, ofrece indicadores más precisos de los cambios ocurridos en la población de interés, permitiendo identificar fenómenos de corto, mediano y largo plazo⁵. También presenta ventajas analíticas frente a los estudios transversales en educación, dado que permite establecer encadenamientos o secuencias de eventos entre ámbitos que se encuentran dentro (académicos) y fuera del sistema educativo (vitales, familiares, laborales)⁶.

⁵ J. M. Wooldridge, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, The Mitt Press, Cambridge, 2010.

⁶ Peter Lynn (coord.), *Methodology of Longitudinal Surveys*, Wiley Series in Survey Methodology, West Sussex, Wiley, 2009.





Históricamente, en Uruguay la medición estandarizada de resultados educativos se ha centrado en la evaluación de desempeños acumulados por los estudiantes hasta el momento de la prueba, estimando luego cuáles son los factores escolares y extraescolares asociados a ellos. Este tipo de evaluaciones realizadas por la ANEP (en 1996, 1999, 2002, 2005, 2009 y 2013) han sido muy relevantes, dado que han permitido analizar la situación de los logros cognitivos a nivel del sistema, así como la evolución que dichos logros han tenido en el tiempo.

No obstante, la realización de estudios longitudinales (de estudiantes o de escuelas) permite analizar los cambios que se suceden en distintos momentos del tiempo en las mismas unidades de observación. Así, realizar una prueba estandarizada a una muestra representativa de estudiantes de determinado grado escolar en un momento dado (t_0) y volver a realizarla cierto período de tiempo posterior (t_1) a los mismos estudiantes (o a una muestra representativa de ellos) permite identificar el aprendizaje alcanzado durante dicho período de tiempo, así como, por ejemplo, qué proporción de estudiantes cambian su nivel de desempeño con mayor exposición a la escolarización o qué tipo de factores tienen mayor incidencia en dichos cambios. Este tipo de estudios también permiten comprender qué procesos escolares y de aula llevan a distintos cambios en los aprendizajes de los estudiantes seguidos en el tiempo. La comprensión de las diversas dinámicas escolares que llevan a distintos cambios en los aprendizajes es un aspecto central para el diseño de políticas de mejora escolar basadas en evidencias válidas.

De manera adicional al abordaje cuantitativo o de gran escala, se propone un acercamiento cualitativo complementario, lo que permitirá comprender de mejor manera los procesos escolares involucrados en el cambio en los aprendizajes, así como brindar ejemplos cercanos de dichos procesos a los actores centrales de la implementación de las políticas educativas: inspectores, directores, estudiantes y padres.

Dado el potencial de este tipo de estudios, el INEEEd se propone comenzar la realización de estudios longitudinales a partir de las mediciones de Aristas. Además del énfasis en el aprendizaje, se podrán estudiar las diversas trayectorias educativas y su vínculo con el aprendizaje.

Estudio de aprendizajes entre tercer y cuarto año de educación primaria

El INEEEd se propone la realización de un estudio longitudinal que analice el cambio en el aprendizaje y en los procesos escolares y de aula de tercer a cuarto grado de educación primaria. En particular, se espera medir aprendizaje en lectura y matemática entre la finalización de tercero y la del año siguiente, así como identificar los factores escolares

que contribuyen a comprender diversas tendencias educativas a través de la aplicación de instrumentos equiparables.

La justificación para analizar el tránsito y el aprendizaje entre tercero y cuarto de educación primaria surge de la evidencia presentada en, al menos, tres fuentes de información sobre los desempeños que alcanzan los estudiantes al egresar de este nivel.

Tanto la última evaluación nacional (realizada por la ANEP en 2013) como la internacional (el TERCE) aplicadas entre estudiantes de tercero y sexto de primaria indican que más de la mitad de ellos alcanza logros que podrían ser considerados por debajo de lo esperado. Este aspecto también es consignado por la ANEP en su Marco Curricular de Referencia Nacional (MCRN) como uno de los desafíos a afrontar⁷. Asimismo, la serie de evaluaciones realizadas por la ANEP desde 1996 a 2013 señala que no ha habido cambios relevantes en el tiempo y que se mantuvo la inequidad⁸. Ello interpela al sistema educativo en al menos dos sentidos: ¿cómo se está trabajando en primaria? y ¿cuál es la progresión real de los aprendizajes a lo largo del sistema educativo?

Si bien no se desconocen los problemas de los estudiantes en el tránsito de educación primaria a educación media, ni las bajas tasas de egreso de esta última, con el diseño propuesto se busca brindar evidencia sobre las diversas modalidades de aprendizaje en educación primaria como insumo para mejorar los logros en este nivel, lo que deberá repercutir en una mejora de los logros (desempeños cognitivos, continuidad educativa y culminación de ciclos) en el siguiente nivel educativo.

LÍNEA 5 ESTUDIOS

Esta línea de trabajo incluirá una diversidad de estudios que combinarán de manera balanceada aproximaciones cuantitativas y cualitativas en torno a las principales dimensiones de la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos, tanto los determinantes sociales de origen del estudiante, como los del proceso de aprendizaje por el que transita.

Metas 2020:

Completar cuatro nuevos estudios.

En el período 2017–2020 se continuarán algunas de las líneas de investigación ya iniciadas y se dará lugar a nuevas temáticas que aparezcan como relevantes al contexto. Los planes operativos de cada año definirán las líneas de acción priorizadas para dar sentido al accionar del Instituto en su conjunto.

Los temas a priorizar surgirán de las decisiones que adopte el propio INEE, de los acuerdos que se establezcan con los organismos de la enseñanza y de las propuestas y

⁷ ANEP, *Marco Curricular de Referencia Nacional. Documento base para la consulta*, ANEP, Montevideo, 2016.

⁸ INEE, *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*, INEE, Montevideo, 2017.



recomendaciones que el INEE recoja de otros actores educativos en el marco de su línea de trabajo de articulación de discusiones y actores relevantes.

Los estudios del INEE en los próximos años harán énfasis en los siguientes temas:

1. la formación, el trabajo y el desarrollo profesional docente;
2. el financiamiento y el gasto en educación;
3. la trayectoria educativa de los estudiantes;
4. buenas prácticas, escuelas de contextos desfavorecidos que presentan buenos resultados;
5. gobierno, gestión y procesos de descentralización;
6. la evaluación de la implementación, los resultados y el impacto de programas e innovaciones; y
7. los currículos y los planes de estudio.

La formación, el trabajo y el desarrollo profesional docente

La relevancia de investigar acerca de la profesión docente radica en la trascendencia que los educadores tienen para el sistema educativo. Contar con docentes preparados, en cantidad suficiente, trabajando en buenas condiciones y siendo reconocidos y valorados por la tarea que desempeñan son elementos necesarios para alcanzar buenos resultados en cualquier sistema educativo.

Para abordar estos aspectos será necesario articular una perspectiva teórica clara y sólida con las líneas de política de formación docente que se han venido desarrollando en los últimos años en nuestro país, de modo que su análisis permita identificar evidencia sólida a considerar en el diseño de nuevas políticas.

Numerosos estudios sostienen que las condiciones en las que los docentes desempeñan sus funciones y la formación recibida (inicial, de servicio y posgrado) tienen una incidencia directa y relevante, tanto en el desarrollo que pueda alcanzar el sistema educativo como en los aprendizajes que los estudiantes logren adquirir.

Asimismo, desde hace varias décadas se insiste en la necesidad de realizar cambios en las instituciones educativas y de actualizar la formación docente a los nuevos requerimientos. Los argumentos empleados se sostienen sobre el reconocimiento actual de un conjunto de cambios sociales, culturales y de otras formas de concebir el proceso educativo de manera más amplia.



Los docentes son agentes protagonistas de primer orden del proceso educativo y, por lo tanto, es preciso dar cuenta de su accionar en tanto tales. Se requiere información para saber en qué medida el arreglo institucional (salarios, selección, etc.) conforma un conjunto de condiciones coherente que mejora los aprendizajes o cuál es el impacto de largo plazo en la composición de la fuerza docente. Se plantea que el accionar docente será un elemento clave para el logro de los objetivos educativos, dependiendo de las condiciones institucionales en las que se desenvuelven y de las características personales y profesionales que cada docente porta y pone en acción en el ejercicio de sus labores.

El *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016* concluye con algunas interrogantes sobre el estado de la docencia en nuestro país en torno básicamente a dos dimensiones: el desarrollo profesional y las condiciones de trabajo. Las conclusiones del informe dan cuenta de la acumulación de resultados de estudios sobre la docencia llevados adelante por el INEEed desde sus comienzos, cubriendo distintas dimensiones de la profesión en la actualidad.

En los próximos años el INEEed se propone ahondar en estas dos dimensiones mencionadas. Para ello se cuenta con información tomada de la Encuesta Nacional Docente 2015 del INEEed, así como de otros estudios realizados por la ANEP. Se procura profundizar en la oferta de formación continua, la inclusión educativa, el estado actual de los docentes, la relación entre las teorías educativas y las prácticas efectivas en el aula, la salud ocupacional (condiciones de trabajo, licencias médicas, enfermedades profesionales, etc.), las concepciones previas y las creencias de los docentes, etc.

El financiamiento y el gasto en educación

El diagnóstico de la situación educativa en el país y el aporte de evidencias que ayuden en la definición de prioridades de política educativa requieren de información sobre la situación actual en términos de magnitud y distribución de recursos educativos y su evolución.

La calidad de un sistema educativo no puede concebirse sin equidad tanto en resultados educativos como en los insumos y procesos⁹. Conocer los recursos que son necesarios para el cumplimiento del derecho a una educación de calidad implica cuestionar si el gasto en educación tiene la magnitud y forma, en cuanto a su distribución y utilización, que contribuyan a asegurar o favorecer ese derecho¹⁰. En este sentido, existen varios factores a tener en cuenta en el análisis de la relación entre el gasto, los resultados y la calidad; algunos de los más relevantes son la asignación y distribución del gasto.

En consecuencia, al estudiar el gasto educativo no solo importa la cantidad de recursos invertidos, sino también cómo son utilizados. A su vez, tener una perspectiva histórica sobre cómo ha evolucionado el financiamiento educativo en el país brindará nuevos elementos para comprender la situación actual y la prioridad que ha adquirido recientemente.

⁹ INEEed, *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*, INEEed, Montevideo, 2017.

¹⁰ César Guadalupe, *Contar para que cuente. Una introducción general a los sistemas de información educativa*, Universidad del Pacífico, Lima, 2015; UNESCO, *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, UNESCO, Santiago de Chile, 2007.

En este marco, el INEEd ha definido algunos ejes principales de análisis de la línea de investigación sobre financiamiento y gasto en educación:

- magnitud y composición del gasto dirigido a educación,
- salarios del sector educación,
- efectividad en el uso de los recursos educativos,
- desigualdad en la asignación de los recursos educativos,
- financiamiento de los recursos educativos y
- retornos educativos.

La trayectoria educativa de los estudiantes

Se ahondará en la identificación y estudio de las principales barreras que impiden transiciones más fluidas entre los niveles, atendiendo a los temas relacionados con la inclusión de todos los niños y adolescentes.

Buenas prácticas, escuelas de contextos desfavorecidos que presentan buenos desempeños

Respecto del estudio de las escuelas que logran desempeños por encima del promedio de los desempeños de los centros con contextos similares, el INEEd contará con información confiable a partir de Aristas como para poder identificarlos. Considerando esa evidencia —y en diálogo con la literatura existente— aplicará una metodología para describir y estudiar esos casos tomando en cuenta, además, centros de contextos y características similares pero que presentan resultados diversos.

Gobierno, gestión y procesos de descentralización

Dentro de esta línea se buscará abordar temas tales como: funcionamiento de las instituciones, gestión, perfil pedagógico, administrativo, normativo, así como las condiciones de infraestructura en la que se desarrolla el trabajo. También se estudiarán los recursos disponibles y la relación entre la disponibilidad de oferta educativa (infraestructura) y los requerimientos efectivos de la población en el tramo de la educación obligatoria. En cuanto al proceso de “territorialización” que desarrolla la ANEP, el INEEd abrirá una línea de investigación sobre gobierno del sistema que incluya la cuestión de la descentralización o la desconcentración de funciones. Se construirá un marco conceptual y metodológico que permita delinear proyectos que comenzarán a implementarse en 2019.



La evaluación de la implementación y el impacto de programas e innovaciones

En la última década el país ha realizado una importante inversión de recursos en una gran diversidad de programas: Maestros Comunitarios, Compromiso Educativo, Tránsito Educativo, escuelas de tiempo completo, Plan Ceibal, descentralización territorial, campus regionales, por mencionar algunos. La mayor parte de estos programas tiene alguna forma de evaluación, pero en algunos de ellos sus diseños fueron elaborados luego de implementado el programa, es decir, no suelen contar con una línea de base que permita una evaluación suficientemente robusta a partir de la cual poder identificar cuál es la contribución específica de dicho programa.

El INEEd continuará el trabajo con los equipos técnicos del sistema educativo para la evaluación de la implementación e impacto de los principales programas e inversiones educativas. Se busca, además, avanzar en la identificación, documentación y difusión de experiencias de innovación poco conocidas.

Los currículos y los planes de estudio

En la medida de las posibilidades del Instituto, se iniciarán estudios sobre los currículos y los planes de estudio, así como de los perfiles de egreso que están siendo elaborados por la ANEP. El INEEd espera que los resultados de Aristas sean tomados en cuenta para la elaboración de los perfiles de egreso.

LÍNEA 6 DIÁLOGO Y APORTES A LA AGENDA EDUCATIVA

Espacios de diálogo

El INEEd desarrolla procesos consultivos o de intercambio con diversos actores educativos, ya sean docentes, directivos, inspectores, técnicos y autoridades; así como con el sistema político, las organizaciones docentes y de la sociedad civil. Para ello continuará aportando estudios rigurosos y herramientas para la discusión y construcción de políticas educativas.

En el período 2017-2020 se gestionarán diferentes modalidades de intercambios: seminarios especializados, mesas de discusión y conversatorios, reuniones periódicas con el Consejo Directivo Central de la ANEP y otras autoridades del sistema educativo, intercambios en el interior del país, entre otras.

Como insumo para esta línea de acción se mantendrá permanente contacto con los actores del sistema educativo

Metas 2020:

Creación de al menos dos espacios permanentes de diálogo con autoridades y actores del sistema.



procurando disponer de un análisis del contexto, así como información actualizada de las decisiones de las autoridades tanto en temas estratégicos como operativos del quehacer educativo.

Asimismo, se procurará profundizar en las relaciones interinstitucionales y continuar realizando convenios con diferentes entidades para el desarrollo de estudios y eventos.

Comunicación y articulación

Dentro de esta línea de trabajo estarán incluidas todas las acciones de comunicación y articulación del INEEEd. Entre ellas se destacan:

- a. la gestión de la imagen institucional;
- b. la gestión del sitio web del INEEEd, la presencia en redes sociales y la construcción de las bases de datos electrónicas de usuarios y audiencias;
- c. la presencia del INEEEd en los medios de prensa (seguimiento, contactos, ruedas de prensa, entrevistas, comunicados);
- d. la gestión de la política de publicaciones del INEEEd, tanto en formato impreso como electrónico, incluyendo la revisión editorial, diagramación e impresión de las publicaciones del Instituto y la gestión de registros de propiedad intelectual;
- e. la organización de eventos (seminarios, congresos, talleres, instancias de discusión), incluyendo convocatorias a concursos de proyectos y otros;
- f. el relacionamiento permanente con actores del sistema educativo a través de boletines, encuentros de discusión, seminarios y espacios de consulta; y
- g. la gestión del Centro de Documentación y Publicaciones.





IV. DESARROLLO INSTITUCIONAL

En esta etapa de consolidación el INEEd se propone continuar con su desarrollo institucional, procurando avances tanto de estructura como de los procesos y de los recursos humanos que vayan acompañando la evolución y el crecimiento del accionar del Instituto.

En este sentido, durante el período de vigencia de este plan estratégico el INEEd implementará acciones de: mejora de proceso de gestión, adaptación del diseño institucional y fortalecimiento de capacidades técnicas.

Mejora continua de procesos de gestión

A cinco años del nacimiento de la institución, se entiende necesario mantener una filosofía de mejora continua que permita la revisión periódica de los procesos actuales y, cuando corresponda, el ajuste o actualización de los mecanismos, instrumentos y manuales de procedimientos a ser utilizados, de manera de facilitar las adaptaciones que sean necesarias a medida que los procesos de trabajo se adapten a las nuevas líneas de acción del período.

En particular, se considera prioritario avanzar en el desarrollo de sistemas informáticos que permitan consolidar los esfuerzos ya iniciados en términos de automatización de procesos clave y la homogenización de algunos protocolos de trabajo.

Adaptación del diseño institucional

Como parte del desarrollo del Instituto, se ha iniciado un proceso de análisis de los ajustes necesarios en relación al diseño institucional, que permitan al INEEd adaptarse a los nuevos desafíos asociados a las líneas de acción previstas en este Plan 2017-2020 (entre otras, las primeras ediciones de Aristas y la consolidación del Mirador Educativo).



En lo inmediato, se entiende necesario dar mayor relevancia a la unidad de sistemas informáticos para dar respuesta a las crecientes necesidades de manejo de grandes bases de datos e interconexión con sistemas externos.

Asimismo, durante los próximos años se continuará el análisis de los requerimientos en términos de equipos técnicos y se formularán los ajustes que permitan consolidar al INEEd con las mejores condiciones para continuar su labor.

Fortalecimiento de capacidades técnicas

Finalmente, para completar el proceso de desarrollo será necesario continuar contando con un plan de capacitación que permita el continuo fortalecimiento de las capacidades técnicas existentes y el desarrollo de nuevas capacidades que van apareciendo como necesarias. En particular, se entiende necesario fortalecer las capacidades específicas vinculadas a modelos de análisis de datos complejos, así como de relacionamiento con otras instituciones del sector, en el ámbito nacional e internacional, tanto para el intercambio técnico como para la obtención de fondos para la realización de proyectos especiales.

