



OCDE Revisión de recursos educativos

Uruguay

Paulo Santiago, Beatrice Ávalos, Tracey Burns,
Alejandro Morduchowicz y Thomas Radinger



OCDE Revisión de recursos educativos: Uruguay 2016

Paulo Santiago, Beatrice Ávalos, Tracey Burns,
Alejandro Morduchowicz y Thomas Radinger



Esta traducción se publica en acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son responsabilidad exclusiva del autor de la traducción. En caso de discrepancia entre el trabajo original y la traducción, solo el texto del trabajo original se considerará válido.

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones e interpretaciones que figuran en ella no reflejan necesariamente el parecer oficial de los gobiernos de los países miembros de la OCDE.

Los textos y los mapas incluidos en la obra no prejuzgan el estatus o la soberanía de cualquier territorio, ni los límites o fronteras internacionales, ni el nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Publicado originalmente en inglés por la OCDE bajo el título:
OECD Reviews of School Resources: Uruguay 2016, OECD Reviews of School Resources
© 2016 OECD

©Instituto Nacional de Evaluación Educativa para esta edición en español

Puede encontrar más información en el sitio web del proyecto:
<http://www.oecd.org/edu/school/schoolresourcesreview.htm>

Créditos fotográficos: Portada © VLADGRIN / Shutterstock.com.
Traducción: Denise Rugo

PRÓLOGO

El presente informe para Uruguay es parte de la Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos (mencionada también como *Revisión de recursos educativos*, ver Anexo A para consultar más detalles) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El objeto de la revisión es analizar cómo se pueden regular, distribuir, utilizar y gestionar los recursos educativos con el fin de mejorar la calidad, equidad y eficacia de la educación. Los recursos educativos se contemplan en forma amplia e incluyen recursos financieros (por ejemplo, gastos en educación, presupuesto educativo), recursos físicos (por ejemplo, infraestructura de los centros educativos, computadoras), recursos humanos (por ejemplo, docentes, directores de los centros educativos) y otros recursos (por ejemplo, horas de clase).

Uruguay fue uno de los países que optaron por participar en la serie de revisiones por país y recibir la visita de un equipo externo de revisión. Los miembros del equipo de revisión de la OCDE fueron: Paulo Santiago (Secretaría de la OCDE), coordinador de la revisión; Beatrice Ávalos (Investigadora Asociada del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile); Tracey Burns (Secretaría de la OCDE); Alejandro Morduchowicz (Especialista Líder en Educación de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo) y Thomas Radinger (Secretaría de la OCDE). Las biografías de los miembros del equipo de revisión se incluyen en el Anexo B. La presente publicación es el informe elaborado por el equipo de revisión. El informe contiene, desde una perspectiva internacional, un análisis independiente de los principales problemas que enfrenta el uso de los recursos educativos en Uruguay, las iniciativas de la política actual y los posibles enfoques futuros. El informe se elaboró con tres fines: i) ofrecer información y asesoramiento a las autoridades educativas uruguayas; ii) ayudar a otros países a comprender el enfoque de Uruguay con respecto al uso de los recursos educativos; y iii) ofrecer datos para el análisis comparativo final de la Revisión de recursos educativos de la OCDE.

El alcance del análisis de este informe incluye la educación en la primera infancia, inicial, primaria y secundaria. A solicitud de las autoridades uruguayas, las áreas de intervención de la Revisión de recursos educativos en Uruguay son las siguientes: i) la gobernanza del uso de los recursos educativos, incluyendo el rol de los directores de los centros educativos; ii) la financiación de la educación (incluyendo planificación, distribución, incentivos y monitoreo); y iii) la profesión docente. El análisis que se presenta en el informe refiere a la situación que enfrentaba el sistema educativo en marzo de 2015, cuando el equipo de revisión visitó Uruguay.

La participación de Uruguay en la revisión de la OCDE fue coordinada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Las coordinadoras nacionales fueron Cecilia Llambí, en ese entonces investigadora asociada del INEEd, de diciembre de 2013 a agosto de 2015; y Cecilia Oreiro, investigadora del INEEd, a partir de agosto de 2015. Gran parte de la participación de Uruguay implicó la preparación de un informe país exhaustivo e informativo sobre el uso de los recursos educativos redactado por Cecilia Llambí (coordinadora), Lucía Castro, Melissa Hernández y Cecilia Oreiro del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). El equipo de revisión de la OCDE agradece enormemente a las autoras principales del informe país y a todos los que las ayudaron a elaborar un documento informativo de alta calidad. El informe país es un producto importante del proyecto de la OCDE en sí mismo, así como una fuente importante para el equipo de revisión. Excepto en caso de que se indique de otro modo, los datos para este informe se extraen del informe país de Uruguay. El informe país sigue las pautas preparadas por la Secretaría de la OCDE y ofrece amplia información, análisis y temas de debate con respecto al contexto nacional, la organización del sistema educativo, el uso de los recursos educativos y las perspectivas de las partes interesadas claves. En este sentido, el Informe país y el presente informe se complementan entre sí y, para obtener una visión más integral de la efectividad del uso de los recursos educativos en Uruguay, deben leerse en conjunto.

La visita de revisión a Uruguay se realizó desde el 17 al 25 de marzo de 2015. El itinerario se incluye en el Anexo C. La visita fue diseñada por la OCDE en colaboración con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) de Uruguay. Asimismo, implicó una visita preparatoria de parte de la Secretaría de la OCDE, realizada el 15 y 16 de diciembre de 2014. El equipo de revisión conversó con las autoridades educativas, incluyendo la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y sus consejos de educación, los inspectores, el Ministerio de Educación y Cultura, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), una Comisión Departamental de Educación; el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd); autoridades nacionales responsables del gasto público, incluyendo el Ministerio de Economía y Finanzas; sindicatos de docentes; organizaciones no gubernamentales interesadas en la educación; representantes de colegios privados; representantes de instituciones de formación docente; e investigadores interesados en la efectividad del uso de los recursos educativos. El equipo también visitó una serie de escuelas en cinco departamentos (Flores, Montevideo, Paysandú, Río Negro y San José), donde interactuó con la administración de los centros educativos, los docentes, los padres y los alumnos. El objetivo de esta actividad fue ofrecer al equipo de revisión una muestra representativa de la información y opiniones sobre el uso de los recursos educativos y cómo se puede mejorar su efectividad. En general, el equipo de revisión de la OCDE mantuvo 45 reuniones y entrevistó a aproximadamente 200 personas.

El equipo de revisión de la OCDE desea expresar su gratitud a todas las personas que destinaron tiempo de sus apretadas agendas para compartir sus perspectivas, experiencias y conocimientos. Las reuniones fueron abiertas y generaron información muy enriquecedora. Agradecemos especialmente a las coordinadoras nacionales, Cecilia Llambí y Cecilia Oreiro, por haber hecho un enorme esfuerzo para responder a las consultas y atender las necesidades del equipo de revisión. El equipo de revisión quedó impresionado por su eficacia y conocimientos técnicos. Además, agradecemos a otros miembros del equipo, en particular a Lucía Castro, Carolina Cohenar y Melissa Hernández, del INEEd, por brindar un excelente apoyo. El equipo de revisión desea también expresar su gratitud a Pedro Ravela, Director Ejecutivo del INEEd entre 2012 y 2014, por fomentar la participación de Uruguay en la Revisión de recursos educativos de la OCDE. La amabilidad y hospitalidad que recibimos durante toda nuestra estadía en Uruguay hizo que nuestra tarea como equipo de revisión sea tan placentera y disfrutable como estimulante y desafiante.

El equipo de revisión de la OCDE agradece también a los colegas de la OCDE. Luka Boeskens y Francisc Masdeu ofrecieron apoyo analítico y Eleonore Morena brindó apoyo administrativo, editorial y de diseño. Deborah Nusche y Claire Shewbridge prestaron asesoramiento y Yuri Belfali aportó pautas y apoyo.

El presente informe se divide en cinco capítulos. El capítulo 1 incluye el contexto nacional, con información sobre el sistema educativo uruguayo. El capítulo 2 analiza la gobernanza del uso de los recursos educativos. El capítulo 3 revisa los enfoques de la financiación educativa. El capítulo 4 trata sobre la organización y funcionamiento de la educación, mientras que el capítulo 5 aborda la gestión del personal docente. Los capítulos 2 a 5 incluyen las fortalezas, dificultades y recomendaciones de la política.

Las recomendaciones de política intentan aprovechar y fortalecer las reformas que ya se están implementando en Uruguay, y el fuerte compromiso para promover mejoras que fue evidente entre las personas con las que se reunió el equipo de revisión de la OCDE. Las sugerencias deben tener en cuenta las dificultades que enfrenta cualquier grupo de visita, independientemente de lo bien informado que esté, para captar la complejidad del sistema educativo uruguayo y comprender plenamente todos los problemas. Este informe es, evidentemente, responsabilidad del equipo de revisión de la OCDE. Si bien el equipo extrajo datos e información del informe país de Uruguay y

otros documentos, así como de los numerosos debates con una gran cantidad de personal uruguayo, los errores o malinterpretaciones de este informe son su responsabilidad.

ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	11
RESUMEN EJECUTIVO	13
EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES	17
Contexto del sistema educativo	17
Fortalezas y desafíos.....	18
Recomendaciones sobre la política.....	28
CAPÍTULO 1. LA EDUCACIÓN EN URUGUAY	39
Contexto.....	40
La gobernanza del sistema educativo	45
La organización del sistema educativo	51
Principales tendencias y problemas	69
REFERENCIAS	75
CAPÍTULO 2. GOBERNANZA DEL USO DE LOS RECURSOS EDUCATIVOS EN URUGUAY	78
Contexto y características	79
Fortalezas.....	91
Desafíos	95
Recomendaciones sobre la política.....	110
REFERENCIAS	124
CAPÍTULO 3. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY	128
Contexto y características	129
Fortalezas.....	146
Desafíos	152
Recomendaciones sobre la política.....	160
REFERENCIAS	169
CAPÍTULO 4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS DE URUGUAY	173
Contexto y características	174
Fortalezas.....	185
Desafíos	193
Recomendaciones sobre la política.....	206
REFERENCIAS	227
CAPÍTULO 5. EL PERSONAL DOCENTE EN URUGUAY	230
Contexto y características	231

Fortalezas.....	253
Desafíos	258
Recomendaciones sobre la política.....	274
REFERENCIAS	286
ANEXO 5.A1. DATOS DESCRIPTIVOS SOBRE LOS DOCENTES	290
ANEXO A. REVISIÓN DE POLÍTICAS PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DEL USO DE LOS RECURSOS EDUCATIVOS DE LA OCDE	292
ANEXO B. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO DE REVISIÓN	293
ANEXO C. PROGRAMA DE LA VISITA	295

Tablas

Tabla 1.1. Departamentos de Uruguay	41
Tabla 1.2. El sistema educativo uruguayo	52
Tabla 1.3. Matricula de educación en la primera infancia e inicial, por edad y tipo de oferta, 2013	56
Tabla 1.4. Centros educativos y alumnos de educación primaria, 2013	58
Tabla 1.5. Centros educativos y alumnos de educación media básica, 2013.....	60
Tabla 1.6. Centros educativos y alumnos de educación media superior, 2013.....	62
Tabla 1.7. Indicadores de calidad y equidad en educación seleccionados en Uruguay, en función de la prueba PISA 2012	72
Tabla 2.1. Cantidad de alumnos, centros educativos y docentes por nivel de educación, sector de provisión y ubicación, 2003 y 2014.....	83
Tabla 2.2. Tamaño de los centros y relación entre alumnos y docentes por nivel de educación, sector de provisión y ubicación, 2003 y 2014	84
Tabla 2.3. Principales programas educativos compensatorios de Uruguay.....	88
Tabla 2.4. Cantidad de centros especiales y alumnos con necesidades especiales, 2003 y 2014	100
Tabla 2.5. Tasas de repetición de grado en educación primaria y educación media básica del sector público, 2002, 2008 y 2013	102
Tabla 2.6. Tasas de culminación de educación secundaria por rango etario, 2002, 2008 y 2013	103
Tabla 4.1. Salarios reglamentarios de los directores en educación primaria y secundaria, 2014	197
Tabla 4.2. Participación de los padres en la educación de sus hijos	204
Tabla 4.3. Expectativas de los padres sobre el alto desempeño académico, según lo informado por los directores en PISA 2012	205
Tabla 5.1. Distribución de género de los docentes, centros públicos administrados por la ANEP, 2007.....	232
Tabla 5.2. Distribución etaria de los docentes, centros públicos administrados por la ANEP, 2007	232
Tabla 5.3. Relación entre alumnos y docentes, según el nivel educativo, 2013	233
Tabla 5.4. Titulación de docentes, centros públicos administrados por la ANEP, 2007	234
Tabla 5.5. Estimación de la proporción de docentes con título en función de las percepciones de los directores de los centros, indicadas como parte de los cuestionarios de PISA, 2003 y 2012	236

Tabla 5.6. Proporción de candidatos a docentes según su condición laboral por institución de formación docente, 2014	239
Tabla 5.7. Distribución de los docentes en los diferentes tipos de cargos docentes y años de antigüedad, según el nivel y tipo de educación, centros públicos administrados por la ANEP, 2007	240
Tabla 5.8. Salario mensual bruto de los docentes de educación primaria y secundaria (programas generales) por grado en la escala salarial, 2005-2014	244
Tabla 5.9. Horas semanales remuneradas y no remuneradas por tipo de ocupación, 2012... ..	245
Tabla 5.10. Distribución de docentes según la cantidad de centros educativos en que trabajan, centros públicos administrados por la ANEP, 2007	248
Tabla 5.11. Áreas que cubren los cursos de desarrollo profesional a los que asisten los docentes, por nivel y tipo educativo, centros públicos administrados por la ANEP, 2007	252
Tabla 5.12. Percepciones de los alumnos sobre la adecuación de la carga semanal de los programas de formación docente para las cohortes de alumnos de 2005 y 2008, por tipo de institución	261
Tabla 5.13. Índice de escasez de docentes en función de las percepciones de los directores, indicadas en los cuestionarios de PISA, 2003 y 2012	263
Tabla 5.14. Cantidad de centros donde trabajan los docentes por tipo de cargo docente, educación secundaria pública (programas generales), 2013.....	265
Tabla 5.A1.1. Cantidad de docentes, por nivel y tipo educativo, determinados años entre 2000 y 2014	290
Tabla 5.A1.2. Cantidad de docentes, centros públicos administrados por la ANEP, 2007	291

Figuras

Figura 1.1. Pirámides de población uruguaya en 2000, 2015 y 2030	42
Figura 1.2. Variación de la población uruguaya en edad escolar en comparación con la OCDE	43
Figura 1.3. Evolución del crecimiento del PIB en Uruguay, la OCDE, y Latinoamérica y el Caribe, 2000-2014	44
Figura 1.4. La gobernanza de la educación en Uruguay.....	46
Figura 1.5. Matrícula por nivel educativo, 2003-2013	55
Figura 1.6. Matrícula de educación en la primera infancia e inicial por sector, 2003-2013....	57
Figura 1.7. Matrícula en educación primaria por sector, 2003-2013	59
Figura 1.8. Matrícula en educación media básica por sector y tipo de programa, 2000-2013 ..	61
Figura 1.9. Matrícula en educación media superior por sector y tipo de programa, 2000-2013	63
Figura 1.10. Matrícula en centros educativos especiales por sector, 2003-2013	66
Figura 2.1. Autonomía de los centros educativos en Uruguay y la OCDE, 2012.....	81
Figura 2.2. Confianza en la educación, Uruguay y comparación con determinados países, 2006-2012.....	108
Figura 3.1. Gasto total en educación como porcentaje del PIB por fuente, 2004-2013.....	130
Figura 3.2. Gasto público en educación como porcentaje del PIB, determinados países, 2006 y 2011	130
Figura 3.3. Gasto público en educación como porcentaje del gasto del gobierno central por nivel educativo, 2004-2013	131
Figura 3.4. Gasto total en educación por tipo de financiación y prestación, 2013	132
Figura 3.5. Proporción del gasto público en instituciones educativas por nivel de educación, 2012	133

Figura 3.6. Gasto público en educación como porcentaje del PIB por nivel educativo, 2004-2013	134
Figura 3.7. Gasto público en educación preterciaria como porcentaje del PIB por nivel educativo, para determinados países, 2011	135
Figura 3.8. Distribución del gasto público en educación en los diferentes niveles educativos, 2004-2013	135
Figura 3.9. Gasto público anual por alumno en relación con el PIB per cápita por nivel y tipo educativo, 2004-2013	136
Figura 3.10. Gasto público anual por categoría de recursos, por nivel y tipo educativo, 2005-2013	138
Figura 3.11. Gasto público en salarios del personal como proporción del gasto público actual, 2005-2013	139
Figura 3.12. Gasto en salarios de todo el personal como proporción del gasto total en instituciones públicas, por nivel educativo, para determinados países, 2011	139
Figura 3.13. Gasto de capital público como proporción del gasto público anual en educación, 2005-2013	143
Figura 3.14. Gasto de capital como proporción del gasto total en instituciones públicas según el nivel de educación, para determinados países, 2011	144
Figura 3.15. Percepciones de los directores de los centros con respecto a la suficiencia de los recursos educativos, educación secundaria, 2012	151
Figura 3.16. Gasto anual por alumno por institución educativa en relación con el PIB per cápita, por nivel educativo, en determinados países, 2010	152
Figura 3.17. Gasto anual por alumno por nivel educativo y sector de la educación, 2004-2012	153
Figura 3.18. Gasto por alumno de 6 a 15 años de edad y desempeño en matemática en el estudio PISA 2012	154
Figura 3.19. Percepciones de los directores de los centros con respecto a la suficiencia de la infraestructura edilicia, educación secundaria, 2012	159
Figura 4.1. Visión de los directores respecto de la participación de los docentes en la gestión de los centros	188
Figura 4.2. Tendencia en la distribución de docentes de apoyo y trabajadores sociales por quintil sociocultural	202
Figura 5.1. Incidencia de la falta de titulación de los docentes, educación secundaria pública, programas generales, 2005-2014	234
Figura 5.2. Estado de titulación de los docentes y nivel de educación, en función de los informes elaborados por los directores de los centros educativos para PISA 2012, para determinados países	235
Figura 5.3. Cantidad de alumnos inscritos y egresados de programas de formación docente inicial, de formación para educación primaria y secundaria, 2000-2014	238
Figura 5.4. Salarios docentes (luego de 15 años de experiencia/capacitación mínima) en relación con el PIB per cápita, educación media básica y superior, para determinados países, 2010	246
Figura 5.5. Distribución de docentes según la cantidad de horas contratadas, centros públicos administrados por la ANEP, 2007	248
Figura 5.6. Índice de salario real promedio, sector general y educativo, 1997-2013	254
Figura 5.7. Tasas de permanencia en los programas de formación docente para la cohorte de estudiantes de 2008, por tipo de institución	259
Figura 5.8. Grado de satisfacción de los docentes respecto a determinados aspectos profesionales, centros públicos administrados por la ANEP, 2007	269

Cuadros

Cuadro 2.1. Construcción de capacidades explícita en Colombia: la certificación de los municipios.....	106
Cuadro 2.2. Reformar la gobernanza de la educación a través de la construcción de capacidades locales en Alemania.....	107
Cuadro 2.4. Visión estratégica y 20 años de descentralización de la educación en Suecia...	112
Cuadro 2.5. Tres lecciones para aumentar la participación de las partes interesadas, extraídas de los modelos existentes en Países Bajos y el Reino Unido	113
Cuadro 3.1. Enfoques respecto de la financiación de la educación	163
Cuadro 3.2. La financiación de los centros educativos en Chile	164
Cuadro 4.1. Recomendaciones de la OCDE sobre procedimientos para la evaluación educativa.....	207
Cuadro 4.2. Presentación de planificación del desarrollo educativo y autoevaluación: el caso de Austria.....	210
Cuadro 4.3. Ejemplos de iniciativas para apoyar las autoevaluaciones de los centros.....	211
Cuadro 4.4. Estrategias integrales de la dirección de los centros educativos	214
Cuadro 4.5. Ejemplos de estándares profesionales para los directores de los centros.....	216
Cuadro 4.6. Desarrollo de los directores de centros educativos en Latinoamérica y el Caribe	218
Cuadro 5.1. Marcos de competencias de los docentes de Chile y Perú	276

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ATD	Asambleas Técnico Docentes
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
CBR	Informe país (Country Background Report)
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CFE	Consejo de Formación en Educación
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CODICEN	Consejo Directivo Central
ESCS	Situación económica, social y cultural (Economic, Social and Cultural Status)
GURI	Gestión Unificada de Registros e Información
IFD	Institutos de Formación Docente
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INEEd	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INET	Instituto Normal de Enseñanza Técnica
IINN	Instituto Normal de Montevideo
IPA	Instituto de Profesores Artigas
IPES	Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto interno bruto

PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Programme for International Student Assessment)
PPA	Paridad del poder adquisitivo
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	Tecnología de la información y Comunicación

RESUMEN EJECUTIVO

En educación primaria se logró la universalización. Además, el acceso a la educación inicial es bueno entre niños de 4 y 5 años, con tasas de cobertura considerablemente superiores al promedio de Latinoamérica. No obstante, las tasas de culminación de primer ciclo y segundo ciclo de educación media siguen siendo insatisfactorias y aumentaron lentamente durante las últimas décadas en comparación con otros países de la región. Uruguay presenta también tasas de repetición muy elevadas en comparación con la región y a nivel internacional, lo que se traduce en una gran cantidad de alumnos con extraedad. Además, el nivel de los logros de los alumnos en las evaluaciones internacionales disminuyó, pero se mantiene por encima del promedio regional. Una de las principales preocupaciones es la significativa proporción de alumnos con bajo rendimiento en educación media.

El reconocimiento de los problemas de equidad en la educación llevó a Uruguay a invertir considerablemente en programas que apuntaban a mejorar esta dimensión. No obstante, siguen existiendo notorias inequidades a nivel educativo en función del nivel socioeconómico de los alumnos. Uruguay ocupó el lugar número cinco como país con una fuerte relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento de los estudiantes entre todos los países participantes de las pruebas PISA 2012. Existen grandes diferencias en los logros de los alumnos, según el tipo de centro, su ubicación y sus recursos educativos. Estas inequidades se reflejan en los logros de los estudiantes. En 2010, solo el 25% de los jóvenes de 15 a 17 años del quintil de menores ingresos había completado el primer ciclo de educación media y el 7% de los de 18 a 20 años había completado el segundo ciclo de educación media, en comparación con el 85% y 57% de los del quintil de mayores ingresos, respectivamente.

Se identificaron las siguientes prioridades de la política con el fin de mejorar la efectividad del uso de los recursos en el sistema educativo uruguayo.

Repensar la gobernanza de la educación para facilitar la implementación de las reformas y mejorar el uso de los recursos educativos

Uno de los principales desafíos de la educación en Uruguay tiene que ver con la estructura de su gobernanza institucional y la distribución de responsabilidades para desarrollar e implementar la política educativa. No está claro quién es responsable de definir la política educativa y quién es, en definitiva, responsable de su implementación y los resultados de aprendizaje dentro del sistema educativo. Esto se produce por la ambigüedad de roles entre el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y sus consejos desconcentrados. Las líneas de responsabilidad no están claras, existe falta de liderazgo en el sistema educativo en su conjunto y competencia entre los consejos de educación por los recursos. Además, la estructura de gobernanza está altamente fragmentada ya que, en la práctica, cada consejo educativo hace funcionar su subsistema de una forma bastante independiente. Conforme a los acuerdos de gobernanza actuales, solo resulta viable realizar cambios pequeños y graduales. La gobernanza educativa está, además, excesivamente centralizada en Uruguay, lo que permite muy poca autonomía tanto a nivel de los centros educativos como de los departamentos. Otra de las principales características de la gobernanza de la educación en Uruguay es la administración conjunta institucionalizada con los docentes, lo que plantea preocupaciones ya que, inevitablemente, actúan intereses creados.

En consecuencia, existe la necesidad de aclarar las competencias dentro del sector educativo. El primer paso que se debería tomar es concentrar la responsabilidad principal y la rendición de cuentas en un solo órgano que dirigiera el desarrollo de la política educativa. El órgano que naturalmente parece ser más adecuado en Uruguay es el CODICEN, que debería tener sus responsabilidades fortalecidas en comparación con los consejos desconcentrados. El objetivo consiste en definir la entidad que se hará responsable del estado de la educación en Uruguay; reducir la duplicación innecesaria de esfuerzos; ofrecer la posibilidad de una mejor coordinación en los diferentes niveles y tipos de educación; establecer vínculos más estrechos entre los sectores de financiamiento, asignación de recursos y rendición de cuentas; facilitar la congruencia entre los objetivos educativos estratégicos y la administración de los centros educativos; y ayudar en la planificación a mediano y largo plazo en educación. Otra de las prioridades es revisar la pertinencia de la administración conjunta institucionalizada con los docentes. Un sistema educativo debería estar centrado en los alumnos, y la administración conjunta con los docentes plantea el riesgo de que, por el contrario, pase a estar centrado en los docentes. Incluso, Uruguay podría buscar formas para gradualmente dotar de mayor autonomía a los centros educativos y a los niveles inferiores de gobierno (departamentos) a efectos de permitirles promover mejoras en la educación. Existen determinadas decisiones que es mejor que las tomen las autoridades locales y directores de los centros educativos, que conocen mejor sus necesidades, para garantizar una asignación de recursos mejor.

Aumentar el gasto público general en educación y, a su vez, abordar las ineficiencias claves

El financiamiento público de la educación aumentó significativamente durante los últimos años. En términos reales, el gasto público en educación aumentó a una tasa anual promedio del 10% entre 2004 y 2013. Esto refleja la creciente importancia de la educación como área de inversión pública y un claro compromiso de las autoridades nacionales para aumentar los recursos. No obstante, a pesar de las medidas recientes, el gasto público en educación sigue estando considerablemente por debajo del promedio de la OCDE y debajo del gasto equivalente en otros países de Latinoamérica. Además, si bien el proceso presupuestario multianual permite planificar a mediano plazo, la preparación del presupuesto no es estratégica.

El gobierno uruguayo debería continuar realizando esfuerzos para aumentar la cantidad invertida en educación, en términos reales y como porcentaje del producto interno bruto (PIB), tanto como se pueda en el marco de la situación económica general y la política fiscal del gobierno. Las prioridades relacionadas con el incremento de financiamiento incluyen el aumento de las horas de clase en enseñanza primaria, la expansión de la educación media, el crecimiento de la educación en la primera infancia y educación inicial, y el incremento de los salarios de los docentes y directores de los centros. Dadas las limitaciones en el aumento del gasto público en educación, resulta importante garantizar la eficiencia dentro del presupuesto existente. Esto podría traducirse en disminuir las tasas de abandono en educación media, reducir las tasas de repetición, rever la existencia de muchos centros educativos pequeños, mejorar la designación de docentes para los centros y aumentar las tasas de culminación de formación docente inicial. Además, existe la necesidad de desarrollar un enfoque estratégico para la planificación presupuestaria. Una estrategia educativa que aporta información a la planificación presupuestaria necesita objetivos claros, metas definidas a las que apuntar, un marco de indicadores, y estructuras claras para informar sobre los progresos y el desempeño.

Mejorar la transparencia de los mecanismos de financiamiento educativo y el monitoreo del uso de los recursos públicos

La distribución de los recursos en los centros educativos carece de transparencia. Si bien cada consejo parece contar con un algoritmo establecido para distribuir los recursos públicos a cada centro, los parámetros que definen el fundamento de la distribución no se hacen públicos. Además, el personal adicional designado a los centros educativos depende del asesoramiento subjetivo de los inspectores. La falta de transparencia incluye el hecho de que no existe información disponible a nivel público sobre los recursos que se asignan a cada centro. También surgen problemas en el monitoreo del uso de los recursos financieros: no es habitual que se realicen análisis del impacto de estos recursos en los logros académicos; no se destinan suficientes recursos para los procedimientos de auditoría; no existe información sobre el uso de los presupuestos a nivel de los centros educativos; y, en general, se carece de análisis de costo-beneficio de las diferentes políticas y programas educativos.

Con el fin de ofrecer una mayor transparencia a la distribución de los recursos públicos en los centros educativos, se recomienda incorporar una fórmula de financiamiento. La distribución a través de una fórmula es más probable que lleve a una asignación más eficiente y equitativa en comparación con otros métodos, lo que incluye modelos de financiamiento discrecionales y graduales. Un esquema de financiamiento por alumno implica que los recursos se calculen por cada estudiante y que se plantee una formulación específica. En Uruguay se pueden desarrollar al menos dos fórmulas de financiamiento diferentes: una para determinar los recursos del personal de cada centro (docentes y personal de apoyo) y otra para determinar el presupuesto operativo de cada centro. Las fórmulas que se incorporen deberán tener en cuenta el contexto socioeconómico de los centros educativos. Además, existe la necesidad de fortalecer el monitoreo del uso de los recursos públicos en educación. El sistema de monitoreo debería consistir, en forma más amplia, en una evaluación periódica del estado de la educación en Uruguay, basarse en un marco de indicadores educativos, incluir un análisis profundo de los datos recopilados e implicar la evaluación de políticas y programas educativos específicos. Asimismo, Uruguay debe mejorar la difusión de información de las actividades a nivel escolar, lo que incluye información sobre el presupuesto educativo.

Aumentar el profesionalismo de los docentes

A pesar de los recientes esfuerzos del gobierno uruguayo por mejorar el estatus de la docencia a través del aumento de los salarios docentes, existe una serie de factores que limita su profesionalismo. El sistema educativo uruguayo carece de un marco nacional de competencias docentes. La formación inicial de los educadores se enfrenta a importantes desafíos, entre ellos tasas de culminación muy bajas. La concepción de la labor docente en Uruguay, a través de la cual una compensación básica se asocia fundamentalmente con la carga de horas de docencia directa, es también una fuente de preocupación, ya que no reconoce otras actividades que no sean la de enseñar. La contratación y la distribución de educadores son muy ineficientes y la compensación de los docentes carece de una estructura. Si bien se llevan a cabo evaluaciones docentes, es limitada su capacidad de aportarles comentarios útiles para su desarrollo. Incluso, la participación en actividades de desarrollo profesional parece ser baja. En consecuencia, existe la necesidad de aumentar el profesionalismo de los docentes. Esto debería implicar desarrollar un marco de competencias para la profesión, volver a conceptualizar la labor de los docentes para que se tengan en cuenta todas las actividades que realizan, crear una estructura de la carrera relacionada con un proceso de certificación, repensar el sistema de contratación y distribución de docentes, mejorar la formación inicial de los educadores y su estatus, fortalecer las evaluaciones realizadas en los centros educativos con fines formativos y mejorar la oferta de oportunidades de desarrollo profesional.

Concebir la evaluación de los centros educativos y el liderazgo escolar como promotores del mejoramiento continuo en los centros

Si consideramos el alto nivel de centralización de la toma de decisiones en Uruguay, las inspecciones educativas constituyen un vínculo fundamental entre los consejos centrales y los centros educativos y directores de todo el país. No obstante, el modelo uruguayo de inspección educativa está limitado en cuanto al grado en que apoya al desarrollo educativo. Los inspectores tienden a concentrarse más en el control y el cumplimiento, y las evaluaciones se realizan a nivel individual, en lugar de cubrir el centro en su conjunto. Una prioridad para el desarrollo de la política es, por tanto, fortalecer la capacidad de la inspección educativa para contribuir al mejoramiento de los centros. A largo plazo, Uruguay debería tener en cuenta la incorporación de un proceso integral de evaluación de los centros. Estas evaluaciones deberían contribuir a su mejoramiento y no ser simplemente un ejercicio de cumplimiento. También existe la necesidad de fomentar y apoyar a los centros para llevar a cabo el desarrollo de planes de mejora y procesos de autoevaluación. Un posible enfoque radica en establecer requisitos para los centros que promuevan una planificación estratégica. Además, si bien los directores sacan provecho de un marco laboral establecido, su potencial de liderazgo pedagógico no está lo suficientemente reconocido. Como parte de su estrategia de desarrollo de la dirección de los centros educativos, Uruguay debería consolidar un marco de competencias para los directores, reevaluar sus niveles actuales de remuneración, mejorar la calidad de su formación, ofrecer más oportunidades de desarrollo profesional y ampliar los criterios de selección.

EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

Contexto del sistema educativo

Hubo buenos progresos en la educación primaria, pero los logros en educación media aumentaron lentamente

El sistema educativo en Uruguay logró buenos progresos en educación inicial y primaria. En educación primaria se logró la universalización. Además, el acceso a la educación inicial es bueno entre niños de 4 y 5 años, con tasas de cobertura considerablemente superiores al promedio de la región. No obstante, las tasas de culminación del primer ciclo y segundo ciclo de educación media siguen siendo insatisfactorias. La proporción de alumnos de 15 a 24 años que finalizaron la educación media es una de las más bajas de la Latinoamérica y logró muy pocos avances durante las últimas décadas en comparación con otros países de la región (un 29,7% en 2010 comparado con un 22,4% en 1990). Uruguay presenta también tasas de repetición muy elevadas en comparación con la región y a nivel internacional, lo que produce una gran cantidad de alumnos con extraedad. No obstante, la tasa de repetición de las escuelas públicas de educación primaria disminuyó desde 2002 y se redujo casi a la mitad para 2013. Por su parte, los logros de los estudiantes en las evaluaciones internacionales disminuyeron, pero se mantienen por encima del promedio regional. Una de las principales preocupaciones es la significativa proporción de alumnos con bajo rendimiento en educación media. En la prueba PISA 2012, el 55,8% de los estudiantes obtuvo bajos niveles de rendimiento en matemática en comparación con el promedio de 23,0% de la OCDE.

A pesar de la aplicación de importantes esfuerzos de política, todavía existen preocupaciones en el sistema educativo en materia de equidad

El reconocimiento de los problemas de equidad en la educación llevó a Uruguay a invertir considerablemente en programas que apuntaban a mejorar la situación. El principal enfoque consiste en diseñar programas compensatorios que ofrezcan mayor cantidad de recursos a los alumnos y centros con más necesidades. No obstante, siguen existiendo notorias inequidades educativas en función del nivel socioeconómico de los estudiantes. Uruguay ocupó el lugar número cinco como país con una fuerte relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento de los alumnos entre todos los países participantes de las pruebas PISA 2012. Existen grandes diferencias en los logros de los estudiantes según el tipo de centro educativo, su ubicación y sus recursos. Estas inequidades se reflejan en los niveles de culminación de ciclos. En 2010, solo el 25% de los alumnos de 15 a 17 años del quintil de menores ingresos había completado el primer ciclo de educación media y el 7% de los de 18 a 20 años había completado el segundo ciclo de educación media, en comparación con el 85% y 57% de los del quintil de mayores ingresos, respectivamente.

Este informe analiza el uso de los recursos en el sistema educativo uruguayo, con particular atención en la gobernanza del uso de los recursos educativos, el financiamiento de la educación, la organización y el funcionamiento de los centros, y el personal docente. El documento identifica las áreas de la política con logros posibles en materia de eficacia o que requieren de mayor inversión pública. Con el fin de mejorar la efectividad del uso de los recursos en el sistema educativo uruguayo se identificaron las siguientes prioridades de la política.

Fortalezas y desafíos

La educación enfrenta una estructura de gobernanza fragmentada con una distribución de responsabilidades ambigua

Uno de los principales desafíos de la educación en Uruguay tiene que ver con la estructura de su gobernanza institucional y la distribución de responsabilidades para desarrollar e implementar la política educativa. Primero, no está claro quién es responsable de definir la política educativa y quién es, en definitiva, responsable de su implementación y los resultados de aprendizaje dentro del sistema educativo. Esto surge de la ambigüedad de roles entre el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y los consejos de educación de la ANEP (Consejo de Educación Inicial y Primaria [CEIP], Consejo de Educación Secundaria [CES], Consejo de Educación Técnico Profesional [CETP], Consejo de Formación en Educación [CFE]). Si bien el CODICEN coordina el trabajo de los cuatro consejos desconcentrados y es superior jerárquicamente, estos se consideran autónomos para tomar sus decisiones. En la práctica, cada consejo de educación funciona con bastante autonomía frente al CODICEN y los demás consejos; y el CODICEN mantiene un enfoque colegiado para coordinar con ellos. Esto plantea una serie de desafíos asociados: líneas de responsabilidad no claras, falta de liderazgo respecto a la política educativa en su conjunto y, a veces, competencia entre los órganos por los recursos. En segundo lugar, la estructura de gobernanza está altamente fragmentada ya que, en la práctica, cada consejo educativo hace funcionar su subsistema de una forma bastante independiente. En consecuencia, la educación no se rige como un sistema, sino como una serie de subsistemas bastante aislados. El riesgo que esto conlleva es el desarrollo de políticas que no sean congruentes en todo el sistema educativo, duplicación innecesaria de esfuerzos y recursos asignados en forma ineficiente. La fragmentación de la gobernanza de la educación hace difícil que los subsistemas compartan recursos y también impide mover los recursos de un sistema a otro cuando es necesario sin que se generen problemas. Conforme a un sistema de gobernanza de este tipo, es difícil implementar un cambio holístico de “todo el sistema”. La ambigüedad en el liderazgo educativo y la rendición de cuentas por los resultados educativos no bien orientada evitan cualquier reforma fundamental en el sistema educativo uruguayo. Conforme a los acuerdos de gobernanza actuales, solo resulta viable realizar cambios pequeños y graduales.

La gobernanza de la educación está excesivamente centralizada

Los centros educativos y los departamentos tienen muy poca autonomía en Uruguay en comparación con los países de la OCDE. Tanto el CODICEN como los consejos de educación centralizan fuertemente la gestión de los recursos. Las autoridades centrales no solo gestionan el presupuesto educativo, la contratación de docentes y la asignación de infraestructura y equipos, sino que también conservan el poder de la toma de decisiones respecto a aspectos menos fundamentales del funcionamiento de los centros educativos, tales como la adquisición de materiales didácticos, reparaciones necesarias en los centros y la aprobación de las actividades especiales que se realizan. La reducida autonomía local y de los centros entorpece la efectividad en el uso de los recursos, ya que las autoridades locales y los centros no pueden hacer coincidir los recursos con sus necesidades específicas, ni en función de las condiciones y contexto específicos. Además, las respuestas de las autoridades educativas centrales a las necesidades que surgen en los centros educativos pueden resultar muy lentas. Asimismo, la limitada autonomía quita poder a los centros y a los actores locales y hace que sea más difícil que estos últimos se responsabilicen, en particular los directores de los centros, ya que no son responsables de tomar la mayoría de las decisiones. Como los directores cuentan con limitada flexibilidad respecto al funcionamiento de los centros, tienen pocas oportunidades de construir su capacidad para guiar y dirigir el desarrollo del centro. En este contexto, merecen apoyo las pocas iniciativas como los campus regionales de educación técnico profesional, que ofrecen cierta flexibilidad a nivel local.

La administración conjunta institucionalizada del sistema educativo con los docentes plantea preocupaciones

Una característica particular de la gobernanza de la educación en Uruguay es la administración conjunta institucionalizada del sistema educativo con los docentes. De hecho, los educadores eligen representantes para el CODICEN y para cada consejo desconcentrado. Por lo tanto, en la práctica, participan directamente del desarrollo de la política educativa, lo que incluye las decisiones que conciernen directamente a sus intereses. Esta participación directa de los docentes en la administración del sistema educativo es debatible ya que, inevitablemente, existen intereses creados. Esta práctica permite que los intereses corporativos incidan en el desarrollo de la política educativa. El riesgo que se corre es que algunas políticas educativas puedan verse sesgadas para favorecer los intereses de los docentes. En consecuencia, el sistema educativo corre el riesgo de estar más centrado en ellos que en los alumnos.

Se realizan esfuerzos importantes para ampliar la oferta de educación, pero la demanda no se satisface en una serie de zonas

Durante la última década Uruguay se caracterizó por realizar esfuerzos importantes para extender la cobertura del sistema educativo. En Uruguay funciona una amplia red de centros educativos que puede garantizar un buen acceso a la educación, incluyendo un fuerte énfasis en proveer acceso a la educación en la primera infancia en las zonas rurales. Además, también se lograron grandes progresos en cuanto a la provisión de acceso a la educación inicial. La tasa de asistencia neta para niños de 5 años alcanzó el 98% en 2012 y se estabilizó en el 89% para niños de 4 años de edad. No obstante, la matrícula en primera infancia (niños menores de 3 años) es baja y está relacionada con la capacidad de los padres de pagarla. El aumento de las horas de clase de los alumnos en educación primaria también fue una prioridad, a través de los programas de escuelas de tiempo completo y de escuelas de tiempo extendido. No obstante, la escolarización primaria de tiempo completo en Uruguay sigue sin desarrollarse lo suficiente, ya que cubría aproximadamente al 11% de los estudiantes de educación primaria en 2013. La expansión fue considerablemente más lenta en educación media. En 2013, la tasa de asistencia neta en primer ciclo de educación media fue de un 75%, mientras que solo alcanzó un 43% en su segundo ciclo. La expansión de la educación media enfrenta una serie de limitaciones, en particular, los programas de educación técnico profesional. Esto incluye la carencia o insuficiencia de infraestructura, equipos limitados y la falta de docentes con titulación. Una limitación adicional importante es la insuficiente diversidad de ofertas en educación secundaria que se ajusten a los intereses y características de los alumnos. Por su parte, la prestación de servicios para estudiantes con necesidades especiales no está desarrollada lo suficiente en Uruguay. Estos servicios se prestan en escuelas especiales, que existen solo a nivel de educación primaria. Posiblemente exista una gran cantidad de alumnos discapacitados y con necesidades especiales que no asisten a ningún centro educativo, ni especial ni convencional, y que reciben poca educación o una educación que no resulta útil en sus propios hogares. En general, el sistema tiene muy poca capacidad para ofrecer una educación inclusiva o integrada.

La política educativa da gran importancia a la equidad en la educación, pero la estrategia actual debe repensarse

La política educativa en Uruguay está dando cada vez más importancia a la equidad en la educación. Esto sucede porque se reconoce el impacto que tiene el contexto socioeconómico de los alumnos en sus logros académicos. Una serie de iniciativas compensatorias, tales como el Programa de Maestros Comunitarios, el Programa Maestro más Maestro, el Proyecto de Tutorías y el Programa Compromiso Educativo, ofrecen a los centros más posibilidades de brindar el apoyo necesario a los alumnos con mayores necesidades. No obstante, hay tres aspectos que requieren de una reflexión más profunda. Primero,

la mayoría de los recursos relacionados con la equidad se canalizan a través de programas educativos focalizados, en especial en educación media, mientras que el financiamiento regular de los centros educativos distribuye pocos recursos en función de las necesidades específicas de los centros. Esto podría reducir la transparencia del financiamiento de los centros educativos y, a su vez, aumentar la complejidad de la distribución de recursos. Segundo, otros problemas de la política como la repetición de los alumnos y la distribución de docentes en determinadas escuelas no han recibido la suficiente atención en cuanto a las inequidades que introducen al sistema. Tercero, existen conocimientos limitados sobre las desventajas educativas en el sistema uruguayo.

Las bases de la rendición de cuentas a nivel del sistema se están fortaleciendo, pero todavía se carece de una planificación estratégica

Un desarrollo muy relevante en la gobernanza de la educación en Uruguay fue la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). El INEEd aporta una voz con autoridad y autonomía al análisis del sistema educativo uruguayo, altamente acreditada por su capacidad y conocimientos técnicos. Esta entidad se transformó en una institución fundamental para mejorar los pesos y contrapesos del sistema educativo. Asimismo, una serie de iniciativas están fortaleciendo las bases para la evaluación del sistema educativo. En primer lugar, se están mejorando las referencias para el monitoreo del sistema mediante el desarrollo de los perfiles de egreso esperados durante determinadas etapas de la educación. En segundo lugar, se están desarrollando mejores instrumentos, tales como las evaluaciones de los alumnos, para el monitoreo nacional del aprendizaje. En tercer lugar, se lograron algunos progresos, aunque limitados, en el desarrollo de sistemas de análisis de datos. No obstante, existe un déficit en la planificación estratégica en función de las pruebas y análisis realizados y poca rendición de cuentas en el sistema. No se implementó una estrategia sistemática para incorporar los resultados de las investigaciones sobre educación, ni uruguayos ni internacionales, en los procesos de elaboración de políticas. Además, en Uruguay no hay una tradición de evaluar el impacto de las políticas o programas específicos. Otro desafío importante es la poca rendición de cuentas que existe a nivel del sistema con respecto a los resultados educativos. Por ejemplo, la ejecución del gasto público en educación no se evalúa contra los resultados educativos. Esto reduce significativamente la rendición de cuentas de los funcionarios a cargo de la educación. No obstante, el trabajo del INEEd en el análisis del estado de la educación en Uruguay, reflejado en una publicación bienal, significa un importante progreso en la introducción de la rendición de cuentas en el sistema.

Existe una serie de fuentes de ineficacia

Una gran fuente de ineficacia del sistema educativo uruguayo se relaciona con tasas de repetición muy elevadas, que plantean una gran preocupación. Esto no es compatible con un sistema educativo centrado en el alumno, ya que generalmente implica etiquetar a los estudiantes como un fracaso. Además, se opone a la necesidad de que los docentes tengan las mayores expectativas posibles respecto a qué pueden lograr los niños. Y los costos directos para los sistemas educativos son muy elevados, ya que incluyen impartir un año adicional de educación y retardar el ingreso al mercado laboral durante un año. Asimismo, las tasas de culminación educativa también son muy bajas y aumentan lentamente. El monitoreo y la planificación de la red de centros educativos son limitados. Existe una gran cantidad de centros educativos muy pequeños con aulas chicas que no ofrecen una experiencia enriquecedora de aprendizaje a los alumnos. Esta situación surge porque no se realizó una revisión de la red de centros educativos para evaluar la necesidad de reorganizar el suministro educativo local y no se desarrollaron estrategias importantes de transporte para los centros. Además, la transición entre los niveles educativos es ineficiente, y está vinculada a la poca coordinación de la oferta de educación en los niveles y tipos de educación. Otras áreas que se deberían mejorar para lograr una mayor eficiencia son la gestión de recursos humanos (que los centros educativos reciban docentes que satisfagan sus necesidades y que haya una mayor equidad en la distribución de los

docentes), las tasas de culminación en formación inicial de docentes y el uso de los resultados de las evaluaciones para realizar mejoras en la práctica en los centros.

Se realizan esfuerzos para mejorar los recursos destinados a la educación, pero el gasto sigue siendo bajo

El financiamiento público de la educación aumentó significativamente durante los últimos años como proporción del PIB y como proporción del total del gasto público. En términos reales, el gasto público en educación aumentó a una tasa anual promedio del 10% entre 2004 y 2013. Esto refleja la creciente importancia de la educación como área de inversión pública y un claro compromiso de las autoridades nacionales para aumentarle los recursos. No obstante, a pesar de las medidas recientes, el gasto público en educación sigue estando considerablemente por debajo del promedio de la OCDE y debajo del gasto equivalente en otros países de Latinoamérica. Si comparamos a nivel internacional, el gasto público resulta ser particularmente bajo en los programas generales de segundo ciclo de enseñanza secundaria pública. Este nivel de gasto relativamente bajo se traduce en un gasto insuficiente en los salarios de los docentes y de los directores de los centros educativos, así como en materiales didácticos, y dificulta satisfacer la demanda de lugares para educación inicial. Si bien se han realizado esfuerzos considerables para aumentar las remuneraciones de los docentes de educación pública durante los últimos años, sus salarios relativos siguen siendo bajos. En Uruguay los bajos sueldos de los docentes inciden adversamente en la calidad de las personas que ingresan a la docencia, en la percepción del público sobre la profesión y en la motivación de los que ya la ejercen. El reducido gasto actual en educación se encuentra en un contexto en el que existe una variedad de presiones para aumentar el gasto público en esta área. La expansión de la cobertura, en particular en educación media y en primera infancia e inicial, requerirá de mayor cantidad de recursos. Esto acompañará la expansión de la educación terciaria. Además, todavía se pueden aumentar considerablemente las horas de clase en los diferentes niveles de educación. Y, tal como se mencionó precedentemente, se espera que se continúen los esfuerzos para aumentar los salarios de los docentes de educación pública.

El proceso de presupuesto multianual permite planificar a mediano plazo, pero la preparación del presupuesto no es estratégica

El gasto público en educación se realiza según un presupuesto quinquenal acordado entre la ANEP y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En teoría, esto ofrece la posibilidad de planificar a mediano plazo, con lo cual el gasto público en educación se asocia con objetivos a mediano plazo y a una serie de medidas de la política para alcanzarlos. La estabilidad del financiamiento público, la claridad de los objetivos para la educación que trascienden el corto plazo y vincular los objetivos de la política con las estrategias sobre los recursos (que se benefician de un presupuesto establecido con un horizonte más lejano) son elementos clave para garantizar un uso efectivo de los recursos educativos. Otra característica positiva es el hecho de que los presupuestos quinquenales ofrecen suficiente flexibilidad como para realizar ajustes en los presupuestos educativos anuales. No obstante, los documentos presupuestarios en general no incluyen objetivos educativos, medidas, metas y resultados claramente definidos. Las solicitudes de presupuesto realizadas por la ANEP al MEF en general no se presentan con una visión del sistema educativo en su conjunto y no establecen claramente las prioridades del gasto público. Esto produce presupuestos educativos quinquenales que apenas se vinculan con las estrategias a mediano y largo plazo del sector educativo. No obstante, en un acontecimiento positivo posterior a la visita del equipo de revisión de la OCDE, la ANEP creó presupuestos anuales para el período 2016-2020 en el Plan Presupuestario de 2015-2019 que cubren 61 indicadores en una serie de áreas.

Los mecanismos para financiar los centros educativos presentan algunas características positivas, pero carecen de transparencia y no atienden las necesidades de los centros

Los mecanismos para asignar recursos a cada centro educativo están bien establecidos y, en general, aceptados por las principales partes interesadas. Existe la percepción de que los consejos de educación distribuyen los recursos de forma de garantizar cierta equidad horizontal en los centros educativos (es decir, se destina una cantidad similar de recursos a los que ofrecen un tipo de educación similar). El mecanismo de asignación procura garantizar que cada centro disponga del nivel básico de recursos que permita a los alumnos, independientemente de su contexto socioeconómico, recibir una experiencia de escolarización equivalente. Si bien los centros educativos no tienen autonomía para gestionar los recursos financieros, reciben un pequeño importe mensual de dinero (“caja chica”) para que puedan, al menos, atender las necesidades de mantenimiento más urgentes. No obstante, la distribución de los recursos en los centros carece de transparencia. Si bien cada consejo de educación parece contar con un algoritmo establecido para repartir los recursos públicos a los centros educativos, los parámetros que definen el fundamento de la distribución no se hacen públicos. En consecuencia, los centros no reciben información clara sobre los criterios para la distribución. La falta de transparencia se podría explicar en parte por la carencia de fundamentos para los algoritmos utilizados por cada consejo desconcentrado (y su probable base histórica), así como la posible ausencia de articulación entre los algoritmos que elabora en forma independiente cada consejo. Además, el personal adicional asignado a cada centro educativo depende del asesoramiento subjetivo de los inspectores y a la discreción sobre si un centro específico es elegible o no para un programa educativo determinado (por ejemplo, el Programa de Maestros Comunitarios). Aparentemente, estas decisiones no siempre se toman en base a criterios objetivos. La falta de transparencia incluye el hecho de que no existe información disponible a nivel público sobre los recursos que se asignan a cada centro. Esto dificulta poder evaluar si se están asignando donde más se los necesita.

Asimismo, el financiamiento de los centros educativos ofrece poca flexibilidad para atender las necesidades locales. Los algoritmos que se utilizan para distribuir la mayoría del personal a las escuelas no toman en cuenta en forma sistemática los indicadores que reflejan las características socioeconómicas de los centros educativos y su población (por ejemplo, nivel de educación de los padres e ingresos de las familias). Esto se traduce en que el financiamiento de los centros educativos no se relacione directamente con las características socioeconómicas de la población estudiantil de los centros, lo que reduce la capacidad que tienen los mecanismos de financiamiento para atender sus necesidades. Se aplica la misma conclusión respecto de los recursos destinados a los gastos operativos.

La multitud de programas educativos atiende importantes necesidades, pero reduce la transparencia del financiamiento de los centros

Si bien no se comunican públicamente criterios de distribución claros, los centros educativos reciben recursos adicionales para atender las necesidades de aprendizaje de sus alumnos. Esto se realiza principalmente a través de tres formas: i) el tipo de escuela a la que se asiste (las escuelas aprender, que atienden a poblaciones más desfavorecidas, reciben mayor cantidad de recursos), ii) personal adicional (por ejemplo, maestros de apoyo, directores y trabajadores sociales) como parte de la distribución regular de los recursos a los centros por parte de cada consejo de educación y iii) recursos adicionales como parte de programas educativos específicos (por ejemplo, el Programa de Maestros Comunitarios). Existen pruebas de que estos enfoques están ofreciendo mayor cantidad de recursos a los centros educativos que atienden los contextos socioeconómicos más complicados. El financiamiento dirigido a través de una amplia gama de programas de educación compensatoria disponibles en Uruguay transmite objetivos de políticas claros y atiende a importantes necesidades del sistema educativo.

No obstante, se plantea el riesgo de que la multitud de programas educativos reduzca la transparencia del financiamiento de los centros. La proliferación de estas propuestas refleja, en gran medida, la necesidad de eludir un marco de gobernanza institucional que no facilita la reforma educativa y dificulta la implementación de las políticas educativas para abordar desafíos específicos. En Uruguay, excepto por cierta designación discrecional de personal adicional (por ejemplo, docentes de apoyo) por parte de los consejos de educación (motivada, en gran medida, por la visión subjetiva de los inspectores), no existe distribución de recursos a centros que incluya una fórmula de financiamiento objetiva con un grupo de variables basadas en las necesidades. Esto limita considerablemente la capacidad del sistema educativo para destinar los recursos educativos según las necesidades particulares objetivas de cada centro. Además, la multitud de programas educativos hace que la distribución de los recursos a los centros sea considerablemente más compleja y posiblemente genere cierta ineficacia en su uso. Confiar excesivamente en los programas educativos complementarios puede producir superposiciones, dificultades en la coordinación de las asignaciones, excesiva burocracia y falta de sostenibilidad a largo plazo en los centros educativos. La falta de coordinación entre los programas plantea preocupaciones respecto a si los recursos basados en las necesidades se distribuyen en forma eficaz entre los centros.

A pesar de algunas provisiones, existen limitaciones en el monitoreo del uso de los fondos públicos para educación

Los mecanismos para monitorear el uso de los recursos públicos en educación se concentran en la gestión de los recursos financieros a nivel central, es decir, la ejecución del presupuesto por parte del CODICEN y los consejos de educación. Esto es entendible en virtud de que una parte muy pequeña del financiamiento público se gestiona en los centros educativos y a nivel departamental. Además, se implementan reglamentaciones en materia de auditoría. Tanto la auditoría interna de la ANEP como el control externo del Tribunal de Cuentas poseen procedimientos estandarizados para evaluar periódicamente el cumplimiento por parte de la ANEP de las leyes y reglamentaciones vigentes. No obstante, surgen desafíos con respecto al monitoreo y a hacer que el uso de los recursos financieros sea transparente. En primer lugar, el análisis del impacto de los recursos financieros en los logros académicos (u objetivos educativos) no es común, ya que las auditorías se concentran principalmente en el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes. Segundo, los procedimientos de auditoría no cuentan con suficientes recursos. Además, los resultados de la supervisión y control externos no siempre producen ajustes concretos y visibles en la gobernanza y funcionamiento de las autoridades educativas. Tercero, la falta de informes sobre los presupuestos a nivel de los centros educativos es preocupante. No se divulga información sobre el presupuesto a nivel de los centros ni se informa cómo se gastó. Por último, en general se carece de análisis de costo-beneficio de las diferentes políticas y programas educativos, lo que se traduce en que las autoridades educativas de Uruguay con frecuencia tomen decisiones prestando mínima atención a la eficacia o efectividad de sus posibles resultados educativos.

La inspección educativa vincula esencialmente la política central con la práctica local, pero ofrece un apoyo limitado para el desarrollo de los centros educativos

Si consideramos el alto nivel de centralización de la toma de decisiones en Uruguay, las inspecciones educativas constituyen un vínculo fundamental entre los consejos centrales y los centros educativos y directores de todo el país. Aportan datos y conocimientos de su trabajo a nivel local para brindar información a la toma de decisiones a nivel central. Por ejemplo, en educación inicial y primaria las inspecciones aportan datos a las decisiones centrales sobre la distribución de los cargos del personal en los centros educativos, y deciden la distribución de los programas dirigidos en escuelas particulares. En educación secundaria la inspección ofrece asesoramiento sobre la organización de la oferta de centros educativos. Además, los problemas en cuanto a las necesidades de infraestructura se pueden comunicar

desde los centros educativos a través de las inspecciones para llegar al nivel central. Adicionalmente, las inspecciones juegan un papel importante en la implementación de las decisiones que se toman a nivel central sobre la organización y funcionamiento de los centros. Por último, los servicios de las inspecciones ofrecen una fuente invaluable de información y perspectivas externas a través del proceso de evaluación individual y el contacto de las inspecciones con los centros particulares.

No obstante, el modelo uruguayo de inspección no fomenta el desarrollo educativo. En primer lugar, la evaluación individual de los docentes y directores no transmite que el desarrollo educativo sea responsabilidad de la comunidad educativa en su conjunto. Segundo, las evaluaciones individuales no hacen énfasis en el mejoramiento de las competencias y prácticas profesionales ya que, por el contrario, los inspectores tienden a concentrarse más en aspectos de control y cumplimiento. Tercero, los procedimientos de evaluación individual carecen de claridad, transparencia y objetividad, y no se centran claramente en el liderazgo pedagógico. Cuarto, la planificación del desarrollo educativo y las prácticas de autoevaluación son poco habituales y no aportan información a las evaluaciones. Por último, las inspecciones están fragmentadas entre los niveles de la educación, la evaluación de docentes y de directores, y entre especializaciones particulares.

Los directores de los centros educativos se benefician de un marco laboral establecido, pero necesitan mayor reconocimiento

El marco laboral para los directores y subdirectores de los centros educativos incluye una serie de elementos valiosos y ofrece una buena base para fortalecer su profesión. Los directores deben participar en una formación inicial antes de presentarse al concurso y antes de asumir un rol de dirección. Con respecto al empleo, resulta favorable que la distribución de directores y subdirectores en los centros educativos responda a un elemento basado en el desempeño, ya que toma en cuenta la calificación de la evaluación de las inspecciones. En términos de remuneración, ambos tienen una escala salarial diferente que se separa de la escala docente, si bien hay problemas con respecto al nivel de compensación. Además, existen algunas oportunidades de liderazgo docente y los docentes cuentan con un canal para dar a conocer su opinión a la administración de los centros. No obstante, se plantea una serie de problemas en la organización de la dirección de los centros educativos en Uruguay, lo que incluye el limitado reconocimiento de la importante función que pueden cumplir los directores en la docencia y el aprendizaje. Los directores de los centros están mal remunerados en comparación con las responsabilidades que asumen y con los salarios docentes. Además, el proceso de contratación se basa en un conjunto limitado de criterios, no ofrece casi ningún incentivo financiero para trabajar en contextos desfavorecidos y puede crear inestabilidad en los centros educativos cuando la designación es temporal. Adicionalmente, la formación inicial podría preparar mejor a los directores para su función, y no existen posibilidades adicionales para su desarrollo. Conjuntamente, las responsabilidades administrativas de los directores y la falta de un cuerpo docente estable pueden hacer que les resulte difícil desarrollar comunidades de aprendizaje en sus centros. Por último, los directores podrían necesitar mayor apoyo de los líderes docentes, y el alto grado de centralización dificulta que los directores formen un equipo de liderazgo.

Las medidas para aumentar los salarios docentes son un claro símbolo de la importancia de la docencia

Durante los últimos años se han tomado medidas por parte del gobierno uruguayo para aumentar los salarios docentes en los centros educativos públicos. Desde 2003, el salario real de estos docentes aumentó por encima de los demás salarios de la economía en general, lo que refleja un compromiso por llevarlo a niveles más adecuados. No obstante, si bien se redujo la brecha durante los últimos años, el salario relativo de los docentes públicos sigue siendo bajo. Las bajas remuneraciones tienen evidentes efectos negativos en los niveles de motivación de los docentes y limitan considerablemente la capacidad del sistema para atraer

a nuevos docentes de alta calidad y más hombres a la profesión. En Uruguay, esta situación produjo que los docentes acumularan una gran cantidad de horas de aula y se desempeñaran en varios trabajos.

Actualmente no existe una idea compartida de qué es una docencia de buena calidad

El sistema educativo uruguayo carece de un marco nacional de competencias docentes. No existe un planteo claro y conciso ni un perfil de qué se espera que sepan y puedan hacer los docentes. A nivel nacional, no hay criterios de desempeño uniformes ni marcos de referencia que puedan aportar información a los programas de formación docente o en función de los cuales se los pueda evaluar. Un marco de competencias docentes es un mecanismo esencial para aclarar las expectativas de a qué sistemas de formación docente y desarrollo profesional se debería apuntar, ofrecer una referencia confiable para juzgar las competencias docentes, guiar el desarrollo profesional, seleccionarlos y proporcionar la base para avanzar en la carrera.

Existen problemas con respecto a la calidad de los docentes

Existen graves problemas respecto a la falta de titulación de los docentes, en particular, en educación media. En 2014, la proporción de profesores sin título era de aproximadamente un 42% y 31% en primer y segundo ciclo de secundaria, respectivamente, mientras que, en 2007, la proporción de docentes sin título en los programas de educación media técnico profesional era de aproximadamente un 55%. La falta de titulación de los docentes en educación media resulta ser más grave en los centros educativos públicos, fuera de Montevideo y en centros muy desfavorecidos. Esto probablemente afecta la calidad de los docentes.

La formación inicial de docentes presentó una serie de características positivas pero todavía se enfrenta a desafíos considerables

En Uruguay, existe una larga tradición de formación inicial de docentes. Un avance positivo fue la creación en 2008 del Sistema Único Nacional de Formación Docente, con la introducción de un currículo común en el país. Esto aportó una mayor coherencia a los programas en las instituciones y tuvo la ventaja de reducir significativamente la fragmentación de los diferentes currículos del sistema (incluso en las mismas instituciones). Otra característica positiva es el hecho de que la formación para educación inicial se empareja con la de educación primaria, lo que asegura que el sistema educativo reconozca a ambos tipos de docentes en forma equitativa. Además, la formación de docentes de educación media está diversificada y tiene en cuenta las necesidades de los programas técnico profesionales: se ofrece formación específica a practicantes para enseñar en centros de educación técnica media. Cabe destacar que, si bien la cobertura es limitada, es positivo que el gobierno ofrezca becas para estimular la continuidad en el sistema de los estudiantes de los programas de formación docente.

No obstante, en el ámbito de la formación docente existen algunos desafíos. Primero, las tasas de culminación de formación inicial de docentes son muy bajas. Esto se puede relacionar, al menos en parte, con el hecho de que las instituciones formación no organizaron sus programas, en cuanto a los requisitos del currículo y estrategias docentes, de forma de facilitar el éxito del tipo de población de alumnos al que atienden. Segundo, en Uruguay no se cuenta con ninguna acreditación de programas de educación terciaria en instituciones públicas. En consecuencia, no existe ninguna evaluación externa formal de los programas de formación docente y estos no necesitan un proceso de acreditación en función de la calidad para funcionar. El resultado es que no existe ningún estímulo externo para la organización de los programas de formación inicial de docentes, ni incentivos para mejorar en forma continua su calidad. Tercero, se debe repensar una serie de aspectos de la organización de los programas. Los docentes reciben poca preparación

para atender las necesidades especiales en los centros educativos tradicionales, enseñar en grupos de multigrado (es decir, enseñar simultáneamente a alumnos de diferentes grados escolares) y enseñar en los centros educativos rurales. Adicionalmente, la organización de los estudios de formación para docentes de media está demasiado especializada. La mayoría de los programas prepara a los estudiantes para enseñar una disciplina específica (por ejemplo, Historia, Matemática) en lugar de prepararlos para dictar clases de disciplinas dentro de áreas relacionadas (por ejemplo, Historia y Geografía; Matemática y Física). Por último, no se imparten cursos o programas especiales para docentes sin título de educación media. Esto resulta sorprendente en un contexto de gran proporción de docentes sin titulación de educación media.

Existe una concepción limitada de la labor del docente

La concepción de la labor docente en Uruguay, a través de la cual una compensación básica se asocia fundamentalmente con la carga de horas de docencia directa, es una fuente de preocupación. En combinación con el bajo salario básico (como es el caso de Uruguay) y pocas garantías de tener una carga de horas docentes completa (en especial, en educación media), la remuneración en función de la carga de horas docentes plantea la posibilidad de transformar la profesión docente en un empleo de tiempo parcial que fomenta que los docentes tengan que trabajar en forma excesiva (en uno o más centros), se desempeñen en un trabajo adicional, o busquen otras fuentes de ingresos dentro o fuera del sector educativo. Esto lleva a que algunos docentes de Uruguay tengan gran cantidad de horas docentes, con frecuencia en varios centros, y que otros tengan un segundo empleo fuera de la educación. Una gran cantidad de horas docentes o un segundo trabajo aparte de la docencia no permiten que los docentes participen en otras actividades de los centros, tales como colaboración con los colegas, reflexión sobre sus propias prácticas, tutorías de docentes con menos experiencia, comunicación con los padres y desarrollo profesional. Otra cuestión clave es el limitado tiempo que pueden tener para la preparación de sus clases. Además, trabajar en varios centros educativos genera altas tasas de ausentismo. No existe ningún motivo para que otras tareas que realizan los docentes —tales como preparar clases, reunirse con los padres, marcar trabajos a los alumnos, trabajar en forma colaborativa con los colegas y realizar trabajo administrativo— no se reconozcan formalmente en su salario. Probablemente, esta sea una gran fuente de insatisfacción entre ellos.

La contratación y distribución de docentes son muy ineficientes

El sistema educativo uruguayo cuenta con un sistema de contratación y distribución de docentes complejo y bastante ineficiente. En primer lugar, el enfoque completamente centralizado (sin participación de los centros educativos) plantea problemas respecto a si los centros educativos cuentan con docentes que se ajusten a sus necesidades particulares. Segundo, los procesos de selección podrían estar basados en criterios limitados que podrían tener poca relación con las cualidades necesarias para ser un docente efectivo. Tercero, la contratación y distribución de docentes plantea problemas de equidad. Como resultado de los procesos establecidos, los docentes con mayor antigüedad y muy buenos antecedentes de docencia de calidad estarán mejor posicionados tanto en el listado de docentes interinos (que define acceso prioritario a los puestos/horas no efectivas) y los concursos para lograr la efectividad. Como estos docentes expresan sus preferencias respecto a los centros en los que desean a trabajar, es más probable que los más experimentados y de mayor calidad terminen enseñando en los centros educativos urbanos, de contextos más favorecidos y de mayor prestigio. Cuarto, el sistema de designación genera un alto nivel de inestabilidad tanto en los centros como entre los docentes, principalmente en enseñanza media. Con respecto a los maestros, el sistema ofrece mayor estabilidad, ya que una vez que se obtiene la efectividad del cargo en una escuela, el docente puede permanecer allí hasta que lo desee. No obstante, para los docentes de educación media la situación es mucho más complicada, ya que deben competir todos los años por las horas disponibles en el centro en que desean trabajar. A su vez, cada año cada centro debe ofrecer

las horas de clase para que sean elegidas a través del sistema de reasignación, lo que exige que todos sus docentes efectivos deban volver a solicitarlas. La oferta anual para la designación de todas las horas docentes de educación media causa inestabilidad tanto para los centros educativos, ya que no pueden construir un cuerpo docente estable, como para los docentes, que se ven en un estado continuo de incertidumbre. En quinto lugar, para el sistema implica altos costos administrativos.

La compensación de los docentes no está estructurada y las condiciones de trabajo no son iguales para todos

Actualmente, en Uruguay no existe una estructura de la carrera docente. Existe una única etapa de la carrera con una sola escala salarial. Se logra una pequeña diferenciación en el pago a través de una pequeña cantidad de compensaciones salariales. Dentro del rol docente no existen oportunidades para ascender en los cargos, obtener mayores reconocimientos, ni ampliar las responsabilidades. No existen etapas a cumplir en la carrera para el desarrollo docente (por ejemplo, principiante, docente de aula, docente con experiencia), que permitan una mayor coincidencia entre las competencias y habilidades del docente con las tareas a desempeñar en los centros (por ejemplo, docente tutor, coordinador de desarrollo profesional). La falta de una estructura para hacer carrera también evita que el sistema reconozca la experiencia y competencias docentes avanzadas a través de un cargo formal y una compensación adicional. Además, con respecto a los incentivos docentes hay muy poca flexibilidad. Todos los que poseen título y una misma antigüedad generalmente reciben el mismo salario, independientemente de las condiciones de empleo, el nivel de carencias del área en cuestión o la ubicación del centro educativo. La excepción a esta realidad es la compensación adicional que reciben los que trabajan en escuelas especiales y escuelas rurales. Esto limita la capacidad de los centros educativos y el sistema en su conjunto para abordar los problemas de personal (por ejemplo, carencia de docentes con titulación en determinadas materias) u ofrecer incentivos a los docentes para que trabajen en escuelas desfavorecidas.

La evaluación de los docentes está implementada, pero se limita a una serie de aspectos

Un aspecto positivo de la carrera docente en Uruguay es que existe la evaluación docente. El enfoque de la evaluación docente tiene algunos aspectos valiosos. En primer lugar, tanto en los casos de las evaluaciones realizadas por los inspectores como por los directores de los centros, los docentes tienen una oportunidad de establecer un diálogo profesional sobre sus prácticas, lo que les brinda la posibilidad de identificar en qué áreas deben mejorar. Segundo, si bien es limitado, el estatuto docente ofrece algunas pautas sobre los aspectos que deben cubrirse en una evaluación. Tercero, una fortaleza clave de la evaluación docente en Uruguay es que el proceso en general incluye evaluar las prácticas reales en el aula. Cuarto, los procesos de evaluación docente se realizan en los centros educativos y, por tanto, toman en cuenta el contexto al que se enfrenta cada educador. No obstante, la evaluación del desempeño docente está limitada de varias formas. En primer lugar, de la evaluación que realizan los inspectores, que es un proceso en el que hay mucho en juego para los docentes (por ejemplo, incide en los concursos para lograr la efectividad), también se espera que sea formativa y que aporte información para mejorar las prácticas. No obstante, resulta difícil lograr que las evaluaciones docentes sean formativas a través de procesos donde hay tanto en juego. Segundo, aparentemente el enfoque que siguen los inspectores en los procesos de evaluación con frecuencia es mecánico, se basa en aspectos de cumplimiento y se centra en asignar una calificación a cada docente. Los criterios de evaluación parecen centrarse en aspectos formales, tales como la puntualidad, en lugar de en las competencias docentes reales. Los criterios de evaluación que se utilizan están bastante limitados a pesar de la tradición de observación en el aula. Esto también se relaciona con la falta de un marco nacional de competencias docentes. Tercero, la oferta de desarrollo profesional parece no estar vinculada sistemáticamente a la evaluación docente.

Existen oportunidades de desarrollo profesional, pero su organización enfrenta una serie de problemas

Existe una serie de actividades internas para el desarrollo profesional a las que los docentes pueden acceder gratuitamente. A este respecto es particularmente importante la contribución del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores, una institución dedicada al desarrollo profesional docente, que también realiza investigaciones y actividades de extensión. Un avance reciente que ofrece nuevas oportunidades para el desarrollo profesional en los centros de estudio es la creación de las “horas de coordinación” para que los docentes coordinen las actividades educativas. Esto se lleva a cabo en las escuelas aprender, las de tiempo completo y los centros de educación media. No obstante, la organización del desarrollo profesional enfrenta una serie de problemas. Si se comparan a nivel internacional, las tasas de participación en desarrollo profesional de los docentes uruguayos son muy bajas. Existen indicadores de que esto podría ser consecuencia de la combinación de una cantidad de factores, tales como la poca relevancia de la oferta de programas de desarrollo profesional, el derecho limitado a participar en ese tipo actividades en forma gratuita, el poco tiempo del que disponen los docentes para dedicarse a su perfeccionamiento y la poca tradición de desarrollo profesional de los centros educativos. Además, una brecha implantada en la organización de la carrera docente en Uruguay es la falta de un proceso de introducción o tutoría sistemático regulado para cuando los docentes ingresan al sistema educativo. Si bien se pueden estar implementando programas de tutorías en algunos centros, no existen garantías de que los principiantes cuenten con el apoyo suficiente cuando comienzan su carrera profesional.

Recomendaciones sobre la política

Aclarar las responsabilidades respecto a la educación e integrar la política en todos los niveles de la educación

Existe la necesidad de aclarar las responsabilidades en el sector de la educación y definir quién es en última instancia responsable de la implementación de la política y los resultados de aprendizaje. El primer paso que se debería tomar es concentrar la responsabilidad principal y la rendición de cuentas en un solo órgano que dirija el desarrollo de la política educativa. El órgano que naturalmente parece ser más adecuado en Uruguay es el CODICEN, que debería tener sus responsabilidades fortalecidas en comparación con los consejos desconcentrados. Esto implicaría hacer que cada consejo esté subordinado al CODICEN. Cada uno podría transformarse en un departamento dependiente del CODICEN o, en lugar de ello, los consejos desconcentrados podrían suspenderse e integrar sus unidades en las unidades equivalentes del CODICEN (por ejemplo, presupuesto y planificación; gestión de recursos humanos; infraestructura). Este enfoque definiría la entidad que se haría responsable del estado de la educación en Uruguay; reduciría la duplicación innecesaria de esfuerzos; ofrecería la posibilidad de una mejor coordinación en los diferentes niveles y tipos de educación; establecería vínculos más estrechos entre los sectores de financiamiento, asignación de recursos y rendición de cuentas; facilitaría la congruencia entre los objetivos educativos estratégicos y la administración de los centros; reduciría las ambigüedades en la definición de quién es responsable de qué; y ayudaría en la planificación a mediano y largo plazo en educación.

Otra de las prioridades para mejorar la gobernanza de la educación en Uruguay es revisar la pertinencia de la administración conjunta institucionalizada con los docentes. Es conceptualmente debatible que un sistema de gobernanza educativa tenga entre sus administradores a representantes de un grupo que tenga evidentes intereses creados en el sistema. Dado el alto riesgo que implica este enfoque para la neutralidad del desarrollo de la política educativa, el equipo de revisión de la OCDE recomienda su suspensión. Los docentes cuentan con organizaciones respetadas que los representan (sindicatos de docentes y asociaciones profesionales) y estas deberían ser parte de los procesos de consulta mientras se desarrollen e implementen las políticas educativas. El aspecto clave que debe respetarse es que las visiones

y perspectivas de los docentes se tomen en cuenta en los procesos de reforma educativa, un principio que es válido para otros grupos, tales como los alumnos, padres, empleados o directores de los centros. Un sistema educativo debería estar centrado en los estudiantes, y la administración conjunta con los docentes plantea el riesgo de que, por el contrario, pase a estar centrado en ellos.

Otra tarea pendiente en la formulación de la gobernanza de la educación en Uruguay es definir la complementariedad del rol del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Si bien no está claro por qué el MEC debería conservar su rol reglamentario en la educación en la primera infancia e inicial privada (funciones que podrían integrarse dentro de la ANEP para reforzar una política pública más holística a estos niveles), podría reforzarse su rol de coordinación y consulta. Una posibilidad sería que el MEC se convirtiera en la entidad principal de organización de las consultas entre los órganos principales de educación y las partes interesadas relacionadas para debatir y acordar las estrategias a largo plazo de la educación en Uruguay.

Fortalecer la planificación estratégica basada en pruebas y reforzar la rendición de cuentas en el sistema

Uruguay debe desarrollar una cultura para usar las pruebas que recaba de las investigaciones, evaluaciones de programas y auditorías de desempeño como base para las futuras iniciativas de reforma, tanto en el diseño (para identificar qué políticas serían más rentables) como en la implementación (para hacer realidad los cambios en los centros educativos). Esto implica abordar un enfoque estratégico respecto a la investigación, análisis y evaluación, y realizar actividades de gestión de la información para apoyar el desarrollo de políticas basadas en las evidencias. La creación del INEEd es una oportunidad para sistematizar este proceso, pero requeriría ampliar su misión más allá de la evaluación para lograr el éxito en forma completa. El INEEd podría actuar como agente de conocimientos en el sistema educativo uruguayo y el MEC podría reunir a las partes interesadas relacionadas para discutir las implicancias de las pruebas existentes para el desarrollo de una estrategia educativa en Uruguay.

También es necesario mejorar los sistemas y prácticas de recopilación de datos. En particular, existe la necesidad de integrar las bases de datos existentes, ampliar la información recopilada, vincular mejor la asignación de recursos con los programas y resultados educativos, y ofrecer herramientas y formación explícitas para crear capacidades que logren un mejor análisis de los datos. Además, existe un amplio margen para mejorar los sistemas de monitoreo externos e independientes del sistema educativo de Uruguay para que se refuerce la rendición de cuentas en el sistema. Una medida que se tomó en la dirección correcta fue la reciente fijación de metas educativas por parte de la ANEP para el período 2016-2020.

Asimismo, un ajuste clave necesario para mejorar el monitoreo de la educación nacional en Uruguay es la considerable expansión de la autonomía del INEEd para que pueda asumir el liderazgo en las actividades de evaluación y valoración en el país, y emitir un juicio independiente sobre el estado de la educación uruguaya. Esto se llevaría a cabo en un contexto donde la ANEP conserve el liderazgo en la creación de una estrategia educativa y el desarrollo de una política educativa y asuma un rol en la implementación de todos los componentes del marco de evaluación y valoración (por ejemplo, evaluación de los alumnos, escuelas, docentes). La independencia adicional del INEEd implicaría independencia política y financiera de la ANEP y el gobierno, reforzar la presencia de los expertos, investigadores y especialistas en evaluaciones en sus órganos de decisión y regirse a través de una comisión directiva que no esté nominada por las autoridades educativas actuales. El objetivo sería determinar que el INEEd fuera la única voz con autoridad en materia de evaluación y valoración en Uruguay, altamente acreditada por su capacidad y conocimientos técnicos, para impartir instrucciones para la implementación de procedimientos

de evaluación y valoración en el país, y ofrecer análisis sobre el sistema educativo que alimenten el proceso de desarrollo de la política educativa.

Aumentar gradualmente la autonomía local y de los centros educativos a medida que se fortalece la capacidad para apoyar la implementación a nivel local

Uruguay podría analizar formas para gradualmente ofrecer más autonomía a los centros educativos y los niveles inferiores de gobierno (departamentos) a efectos de permitirles promover mejoras en la educación. Existen determinadas decisiones que es mejor que las tomen las autoridades locales y directores de los centros educativos, que conocen mejor sus necesidades, para garantizar una mejor asignación de recursos. Se podría permitir a los centros educativos, por ejemplo, manejar un presupuesto para los gastos operativos de materiales, equipos, desarrollo profesional docente y proyectos de desarrollo educativo. Además, la contratación y selección de docentes podría incluir la información aportada por los directores de los centros (por ejemplo, formar parte de las comisiones que realizan la selección definitiva de los candidatos). Del mismo modo, los gobiernos departamentales podrían participar directamente en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, incluso con un presupuesto específico, y el apoyo logístico (por ejemplo, servicios de transporte, dormitorios, comidas en los centros educativos). A medida que los directores de los centros educativos y funcionarios departamentales aprendan a cumplir sus nuevas responsabilidades, y a medida que los sistemas de monitoreo adquieran más experiencia, las autoridades centrales de educación podrán proceder a realizar una desregularización más fuerte y aumentar la autonomía. En otras palabras, el aumento de la autonomía debe relacionarse con el proceso de aprendizaje mutuo de los directores y funcionarios departamentales y de los expertos en monitoreo. Una posibilidad para lograrlo podría ser desarrollar un proceso de certificación, posiblemente dirigido por las inspecciones, para otorgar a algunos centros la posibilidad de ejercer su autonomía en una serie de áreas. A medida que el sistema educativo pase a ofrecer mayor autonomía a los actores locales, Uruguay se beneficiaría de un énfasis explícito en la creación de capacidades en todos los niveles del sistema.

Mejorar la prestación de una serie de servicios de educación

Una prioridad debería ser satisfacer la demanda de servicios de educación en la primera infancia para los niños más pequeños (menores de 3 años de edad), ya que existen indicadores de déficits en la oferta para esta franja etaria. Una posibilidad es aumentar el alcance del financiamiento público para prestaciones privadas, lo que incluye esquemas de cupones. Además, se deben continuar las medidas para fortalecer la calidad de los servicios en todos los centros de educación inicial. Adicionalmente, existe la necesidad de aumentar las horas de instrucción, en particular para los alumnos de educación primaria. Tener jornadas escolares relativamente breves, en términos de horas de instrucción, puede hacer que los niños, particularmente los que pertenecen a contextos desfavorecidos y con dificultades, corran el riesgo de fracasar. Se ha visto que aumentar la jornada escolar beneficia a los alumnos.

Para poder aumentar el atractivo de la educación media y mantener en el sistema a los alumnos de este nivel se necesita diversificarla más y hacer que sea más relevante. El objetivo es mejorar la coincidencia de la oferta educativa en educación media tanto con los intereses de los estudiantes como con las necesidades del mercado laboral y la sociedad. Parte de la solución consiste en hacer que los programas técnico profesionales sean una opción más atractiva para los alumnos. Esto implica asegurar la relevancia en el mercado laboral de estos programas, lo que requiere una estrecha colaboración con los actores del mercado laboral; mayor respuesta de los centros educativos para identificar las necesidades del mercado laboral; crear más oportunidades de aprendizaje y pasantías laborales; mayor relación entre las ofertas de secundaria y los programas técnico profesionales; y lineamientos sobre desarrollo profesional para los egresados de los programas técnico profesionales en función de la información aportada por los resultados

del mercado laboral. Adicionalmente, es importante mantener la relevancia de los currículos de los programas generales para que se continúen los estudios en los niveles superiores y, a su vez, aumentar la flexibilidad de su oferta para tomar en cuenta la creciente diversidad del desempeño de los alumnos a medida que avanzan en el sistema educativo.

Además, se plantea la necesidad urgente de crear una estrategia educativa integral para los estudiantes con necesidades especiales, que pueda aumentar sus aspiraciones en todos los niveles del sistema educativo. En tal sentido, se debe tener en cuenta una serie de aspectos. En primer lugar, debe reflexionarse sobre el tipo de necesidades especiales que deben considerarse en toda la estrategia. Los tipos de necesidades generalmente incluyen a alumnos con discapacidades, niños superdotados y estudiantes con dificultades de aprendizaje graves. Segundo, se deben desarrollar enfoques y estructuras para identificar y diagnosticar las necesidades especiales. Esta no es una tarea fácil y requiere la colaboración de muchos especialistas (por ejemplo, docentes, médicos, psicólogos) y una buena comunicación con los padres. Tercero, se debe reflexionar sobre los roles de los centros educativos especiales y el grado en que los centros tradicionales pueden contribuir en la educación de los alumnos con necesidades especiales. Cuarto, se deben elaborar estrategias en materia de provisión de recursos con una evaluación adecuada de los recursos extraordinarios que se necesitan para ofrecer educación a los alumnos con necesidades especiales. Una prioridad es la creación de centros especiales para educación media. No existen motivos para suponer que los estudiantes con necesidades especiales no puedan aspirar a formarse en ese nivel.

Abordar las ineficiencias del sistema educativo

Entre las medidas que mejoran la efectividad del uso de recursos del sistema educativo uruguayo está la disminución de las tasas de abandono en educación media y la reducción de las tasas de repetición en todos los niveles de la educación. Esto exige una intervención temprana y estrategias coordinadas para lograr la equidad. Reducir las diferencias socioculturales en los logros requiere de programas estructurados en la atención y educación en la primera infancia, que se extiendan hasta la educación primaria. Garantizar que los centros educativos ofrezcan a sus alumnos el apoyo adecuado y oportuno es fundamental para permitir que los alumnos con mayores dificultades no solo permanezcan en el contexto educativo, sino que también aprovechen al máximo los años de escolarización. Se debería fomentar que los centros educativos utilicen sistemas de advertencia temprana para identificar a los alumnos en riesgo y brindarles apoyo lo antes posible. Realizar un diagnóstico oportuno es crucial porque las intervenciones tardías son menos rentables. Esto sugiere reforzar los programas educativos que apuntan a las intervenciones tempranas, tales como el Programa de Maestros Comunitarios, el Programa Maestro más Maestro y las escuelas aprender. A su vez, deberían recibir más recursos las intervenciones dirigidas a nivel de educación media para evitar los casos de abandono y aumentar la conciencia en cuanto a los beneficios de la educación. Los estudiantes de contextos sociales desfavorecidos deberían recibir apoyo a través de un subsidio para manutención supeditado a la asistencia regular a clase y avances satisfactorios. Mejorar las tasas de culminación del sistema educativo uruguayo también requiere mejorar el suministro de los servicios de educación a nivel de enseñanza media para hacerlos más relevantes para los intereses y características del alumnado. Esto exige estrategias para mejorar la transición de los estudiantes en los niveles educativos, a saber, la creación de un marco común de currículos para todos los niveles de enseñanza.

Otra área de ineficacia se relaciona con la existencia de muchos centros educativos pequeños. Se requiere una visión estratégica a nivel nacional sobre cuál es la mejor forma de impartir la educación en las zonas rurales y alejadas. Los centros pequeños con frecuencia tienen costos operativos más altos, pero también pueden atender a comunidades más aisladas y alejadas, y su existencia y calidad deben considerarse en un contexto de políticas de desarrollo regional más amplio. Es importante tener en cuenta que la organización de la red de centros debe realizarse con el fin de garantizar la calidad de la educación para todos los niños. El acceso de los alumnos a una educación de mayor calidad no debería verse afectado

negativamente por su lugar de residencia. En algunos casos, cerrar el centro educativo podría no ser la mejor solución: la distancia de viaje puede simplemente no ser viable. No obstante, en otros, consolidar la educación en menos cantidad de sitios ofrecerá más oportunidades tanto para los estudiantes como para los docentes (por ejemplo, cerrar centros pequeños, compartir recursos entre centros cercanos, agrupar centros subordinados a los mismos directores). Invertir en soluciones de transporte eficaces, contar con instalaciones para actividades contraturno, el uso de tecnologías de la información y comunicación, y la creación de redes de centros rurales pueden también formar parte de una estrategia general para ofrecer educación en las zonas alejadas.

Aumentar el gasto público general en educación

El gobierno uruguayo debería continuar realizando esfuerzos para aumentar la cantidad invertida en educación, en términos reales y como porcentaje del producto interno bruto (PIB), tanto como se pueda en el marco de la situación económica general y la política fiscal del gobierno. Una inversión insuficiente en una generación de alumnos puede tener efectos duraderos en las perspectivas económicas y sociales del país. La expansión gradual del gasto público en educación debe estar acompañada de una reflexión sobre las áreas específicas a las que debería darse prioridad para una mayor inversión. Esta es una decisión compleja que requiere del análisis integral del sistema y una amplia consulta entre los grupos de interés. La expansión de los servicios de educación es posible que absorba una considerable proporción de nuevos recursos públicos para la educación. Esto incluye el aumento de las horas de clase en educación primaria (ya que una mayor proporción de escuelas ofrecerán enseñanza de tiempo completo), la expansión de educación media (ya que mejorarán las tasas de culminación de este nivel) y el crecimiento de la educación en la primera infancia e inicial (ya que aumentarán las tasas de cobertura). Otra prioridad para el uso de recursos públicos adicionales en educación es aumentar los salarios de los docentes y directores. Por último, aumentar la inversión pública en educación debe ir de la mano de la mejora en la eficacia del uso de los fondos públicos, tal como se sugirió precedentemente.

Desarrollar un enfoque estratégico para la planificación presupuestaria

Un aspecto importante de alinear las estrategias de financiamiento con los objetivos de la política es la integración de los procesos de presupuestación educativa en los marcos estratégicos de la educación. En Uruguay existe la necesidad de fortalecer los vínculos entre el proceso presupuestario quinquenal y los documentos estratégicos y marcos de los gastos a mediano plazo que relacionan las decisiones sobre gasto con las prioridades educativas. Esto requiere elaborar estrategias a mediano y largo plazo para el desarrollo del sistema educativo que incorporen las visiones y perspectivas de una variedad de grupos de partes interesadas. Es necesario contar con una visión estratégica bien pensada e inclusiva para el sector de la educación para diseñar cambios jurídicos e institucionales a largo plazo, para planificar en forma efectiva los recursos humanos y financieros necesarios en las diferentes áreas del sistema, y adoptar un camino claro de implementación. Una estrategia educativa que aporta información a la planificación presupuestaria necesita objetivos claros, metas definidas a las que apuntar, un marco de indicadores, y estructuras claras para informar sobre los progresos y el desempeño. La reciente creación de metas anuales por parte de la ANEP para el período 2016-2020 en su Plan Presupuestario 2015-2019 es un paso que se da en la dirección correcta. Además, un enfoque estratégico para la planificación presupuestaria requiere considerar el sistema educativo en su conjunto y no establecer procesos presupuestarios separados por cada institución que participa de la gobernanza de la educación y por cada consejo de educación en el caso del proceso presupuestario de la ANEP.

Incorporar fórmulas de financiamiento para distribuir los recursos a centros educativos individuales

Con el fin de ofrecer una mayor transparencia a la distribución de los recursos públicos en los centros educativos, se recomienda incorporar una fórmula de financiamiento. La distribución a través de una fórmula es más probable que genere una asignación más eficiente y equitativa que otros métodos, lo que incluye modelos de financiamiento discrecionales y graduales. Un esquema de financiamiento por alumno implica que los recursos se calculen por cada estudiante y que se plantee una formulación específica, con frecuencia a través de una fórmula matemática. Una fórmula de financiamiento bien expresada puede, en determinadas condiciones, ser el método de financiamiento de los centros educativos más eficiente, equitativo, estable y transparente. En Uruguay se pueden desarrollar al menos dos fórmulas de financiamiento diferentes: una para determinar los recursos humanos para cada centro (docentes y personal de apoyo) y otra para determinar su presupuesto operativo (lo que podría incluir las provisiones actuales por concepto de “caja chica”). Además de incorporar transparencia y predictibilidad, las fórmulas de financiamiento eliminan el juicio subjetivo actual en relación al personal extraordinario que se designa a cada centro educativo. Se pueden utilizar las mismas fórmulas en todos los niveles y tipos de educación, ya que incluirían coeficientes específicos para representar las diferencias de costos, por ejemplo, entre educación primaria y media, y entre los programas generales y los técnico profesionales. Las fórmulas que se incorporen deberán tener en cuenta el contexto socioeconómico de los centros educativos. Esto mejoraría la capacidad de los mecanismos de distribución para dar respuesta a las circunstancias locales.

Revisar cómo se ofrecen y qué impacto tienen los programas educativos compensatorios para consolidarlos

Las estrategias de financiamiento juegan un papel importante en el logro de los objetivos de equidad dentro de los sistemas de educación. Un aspecto fundamental de la política es decidir cuáles son los mejores mecanismos para canalizar los recursos extraordinarios a los grupos de alumnos que tienen necesidades adicionales. Esto, en general, se puede lograr a través de una asignación ponderada sistemática a grupos de alumnos particulares dentro de los centros educativos (mediante una fórmula de financiamiento, tal como se sugirió precedentemente) o a través de financiar directamente a grupos específicos (por ejemplo, becas para los alumnos desfavorecidos). En Uruguay, tal como se analizó previamente, realizar un financiamiento dirigido a través de programas compensatorios fue el mecanismo privilegiado para ofrecer recursos extraordinarios a los grupos de alumnos y centros educativos desfavorecidos. No obstante, existe un gran número de programas educativos cuya implementación no está lo suficientemente coordinada y es posible que se traduzca en una gran cantidad de duplicaciones innecesarias de esfuerzo en términos de objetivos y recursos asignados. Realizar la distribución de algunos de estos recursos relacionados con la equidad a través de fórmulas de financiamiento en función de las necesidades, como se sugirió anteriormente, es una oportunidad para revisar la implementación y el impacto de los programas educativos compensatorios para consolidarlos.

Fortalecer el monitoreo del uso de los recursos públicos en educación

Existe un gran margen para mejorar el monitoreo del uso de los recursos públicos en educación de Uruguay. Es necesario evaluar el uso de los recursos públicos en educación en función de su impacto en los resultados educativos. El sistema de monitoreo financiero sigue concentrado en el cumplimiento financiero, pero debe evolucionar para transformarse en un análisis del desempeño del sistema, incluso en los ejercicios de auditoría (auditorías de desempeño). Esto podría mejorar con una planificación presupuestaria más estratégica, tal como se sugirió anteriormente, a través de la cual se determinen las metas educativas y el monitoreo del uso de los recursos evalúe si estas se logran o no. En consecuencia, el informe anual de la ANEP al parlamento sobre la implementación del presupuesto educativo debería

incluir pruebas del desempeño del sistema educativo en función de las metas educativas y los objetivos de la política establecidos. En términos más generales, el sistema de monitoreo debería consistir, en forma más amplia, en una evaluación periódica del estado de la educación en Uruguay, basarse en un marco de indicadores educativos, incluir un análisis profundo de los datos recopilados e implicar la evaluación de políticas y programas específicos. Asimismo, Uruguay debe mejorar la difusión de información sobre las actividades que se realizan en los centros, lo que incluye información sobre el presupuesto educativo. Si bien la difusión de informes puede verse como otra carga del proceso de presentación de información, los consejos de educación deberían considerar usar un solo formato desarrollado a nivel nacional para garantizar que los padres y votantes sepan cómo operan los centros educativos en su comunidad y cómo se utilizan los recursos educativos. En particular, sería importante difundir públicamente los recursos públicos que recibe cada centro, junto con su uso y los resultados educativos que se lograron.

Fortalecer la capacidad de la inspección educativa para contribuir a la mejora de los centros educativos

A largo plazo, Uruguay debería tener en cuenta la incorporación de un proceso integral de evaluación de los centros educativos. Confiar solamente en la evaluación del personal implica el riesgo de centrarse únicamente en el desempeño de las personas y perder de vista las formas en que estas podrían contribuir a mejorar los centros educativos en su conjunto. Esto exige una reflexión respecto a cómo la evaluación de los centros se alinearán con la de los docentes y, en particular, con la evaluación de los directores de los centros educativos, para crear sinergias y evitar la duplicación innecesaria de esfuerzos e ideas erróneas. Las evaluaciones de los centros educativos deben contribuir a su mejoramiento y no ser simplemente un ejercicio de cumplimiento. El enfoque respecto a la evaluación de los centros, los criterios y las cuestiones que rigen los juicios y los métodos empleados deberían, por tanto, concentrarse directamente en la calidad de la educación y el aprendizaje. La introducción de evaluaciones de los centros educativos también requerirá repensar la estructura actual de la inspección.

También existe la necesidad de fomentar y apoyar a los centros para llevar a cabo el desarrollo de planes de mejora y procesos de autoevaluación. Un posible enfoque radica en establecer requisitos para los centros que promuevan una planificación estratégica, por ejemplo, la elaboración de un plan estratégico de cuatro a cinco años y la realización de actualizaciones regulares de los progresos de los centros respecto al plan, o la redacción de informes anuales sobre sus logros, desafíos y estrategias de mejoramiento. La inspección educativa también puede tener incidencia para promover la planificación del desarrollo y la autoevaluación de los centros, a través de una evaluación integral en el futuro. Una necesidad adicional es elaborar un marco coherente para evaluar individualmente a los directores con el fin de que la evaluación contribuya a mejorar sus prácticas. Esto implica aportar información efectiva y útil.

Desarrollar la profesionalización de los directores de los centros educativos para que puedan brindar liderazgo pedagógico

Como base de su estrategia de desarrollo de los directores de los centros educativos, Uruguay debería configurar un entendimiento compartido de su profesión. Esto podría incluir una revisión de la reglamentación sobre las responsabilidades de los directores y subdirectores y la elaboración de un conjunto relacionado de estándares de conducción de centros a nivel profesional. Dichos estándares ofrecerían un concepto claro y conciso de los elementos fundamentales de un liderazgo exitoso a través del mapeo de lo que se espera que los directores sepan, puedan hacer y cómo deberían hacerlo. Además, Uruguay necesita reevaluar los niveles actuales de remuneración de los directores y subdirectores para garantizar que el liderazgo escolar sea sostenible en el futuro y no disuadir a los docentes calificados e interesados que deseen asumir más responsabilidades de dar ese paso. Los directores y subdirectores

deberían obtener un salario más alto que el de los docentes, que compense en forma suficiente la carga de trabajo, exposición y responsabilidades adicionales.

La calidad de la preparación de los directores de los centros educativos puede mejorarse y hacerse más sistemática. El desarrollo de un curso de formación que no se oriente únicamente a aprobar el examen de directores, sino a la función que cumplirán en el futuro, sería un paso para mejorar su actual formación. Además, se deberían ofrecer oportunidades de desarrollo profesional en forma periódica para que puedan desarrollar nuevas competencias y aprender sobre prácticas y enfoques innovadores. Otra prioridad es ampliar los criterios utilizados para su contratación.

Desarrollar un marco de competencias para la profesión docente

Uruguay necesita tener una referencia básica sobre qué significa una buena docencia. Esto implica crear un marco claro de competencias para la profesión que indique a los docentes y a la sociedad en su conjunto los conocimientos, habilidades y valores fundamentales relacionados con una enseñanza efectiva en diferentes etapas de la carrera profesional del educador. Un marco de competencias claro, bien estructurado y ampliamente apoyado para los docentes puede ser un excelente mecanismo para alinear los diferentes elementos que actúan en el desarrollo de las competencias de los docentes.

Reconceptualizar la labor docente para que refleje todas las actividades que realizan

Para lograr que el trabajo de los docentes sea más efectivo en los centros educativos uruguayos se necesita un concepto completamente nuevo de la labor docente. Uruguay debe pasar a considerar el trabajo según un sistema que contemple la carga laboral, mediante el cual los docentes trabajen una cantidad de horas determinada por semana (por ejemplo, 40 horas), parte de las cuales se dedican a la enseñanza de aula. Esta concepción de la labor docente reconoce que se necesita tiempo para realizar una serie de tareas adicionales, que incluyen la adecuada preparación de las clases. Eso probablemente haga que la profesión resulte más atractiva y reduzca la cantidad de docentes con cargas de trabajo irracionalmente elevadas. Esta reforma necesitará de una cantidad considerable de recursos, pero debería ser una prioridad para la aplicación de recursos extraordinarios destinados a la educación.

Crear una estructura de la carrera laboral docente que esté relacionada con un proceso de certificación docente

Los centros educativos y los docentes podrían beneficiarse de una estructura de la carrera laboral docente que incluya tres caminos: docente, docente reconocido y docente consumado/experto. Las diferentes vías de la carrera deberían asociarse con diferentes roles y responsabilidades en los centros educativos en relación con determinados niveles de experiencia docente. Por ejemplo, un docente reconocido podría asumir la responsabilidad de instruir en calidad de tutor a los principiantes y un docente experto podría responsabilizarse de la coordinación del desarrollo profesional en los centros educativos. El acceso voluntario a las vías de la carrera laboral más elevadas debería estar asociado con procesos formales de evaluación a través de un sistema de certificación. Asimismo, cada una de las vías debería estar organizada conforme a etapas que indiquen un claro aumento salarial. La función de rendición de cuentas de la evaluación de docentes que actualmente se logra a través de la instancia formal que realizan los inspectores podría transformarse en un proceso para avanzar en la carrera profesional a través de una certificación relacionada con la estructura de la carrera docente sugerida precedentemente (con avances dentro de las vías de la carrera profesional y acceso a las diferentes vías).

Repensar el sistema para la contratación y distribución de docentes

El sistema actual de contratación y distribución de docentes en los centros funciona en detrimento de que exista un equipo estable comprometido con el proyecto educativo del lugar, no se creó para optimizar las coincidencias entre las competencias de los docentes con las necesidades de los centros y produce una distribución no equitativa de los recursos entre los centros. Estos efectos no deseados exigen una reforma del enfoque actual de selección, contratación y distribución de los docentes. Por tanto, el nuevo modelo debe ofrecer mayor estabilidad al cuerpo docente de los centros educativos, atender mejor las necesidades de cada uno de los centros y garantizar que los docentes con más experiencia y de alta calidad estén dispuestos a trabajar en los lugares que atienden alumnos más desfavorecidos. Se recomienda que el nuevo modelo se cimiente sobre una serie de principios. En primer lugar, se debe ofrecer mayor estabilidad tanto a los docentes como a los centros educativos. Segundo, los métodos de contratación y criterios de selección deben tomar más en cuenta las necesidades específicas de cada uno de los centros. Tercero, los criterios para clasificar a los docentes en el registro deben fomentar una mayor equidad en la distribución de docentes en los centros.

Mejorar la formación inicial de docentes y su estatus

Existe la necesidad de aumentar el estatus de la formación inicial de docentes. La implementación de los planes para crear una Universidad de la Educación podría ayudar en este sentido, ya que ofrecería una estructura más amplia para la formación inicial de docentes y aumentaría su estatus para que alcance el nivel universitario. Una prioridad debería ser mejorar la calidad de los programas de formación. Esto requiere de procedimientos de acreditación que garanticen que las instituciones de formación docente se evalúen en forma permanente y que el sector de la formación docente en su conjunto se someta a revisiones y debates periódicos. En el contexto uruguayo, un criterio particularmente importante de la relevancia de los programas de formación docente tiene que ver con sus tasas de culminación. Los programas deben garantizar su adecuación a las poblaciones de alumnos que reciben (es decir, estudiantes de mayor edad, muchos de los cuales son trabajadores de tiempo completo). Las instituciones de formación docente también deben asumir más responsabilidades en la reducción de la cantidad de docentes sin titulación que actualmente tiene el sistema, a través de programas de estudio específicos para ellos, que reconozcan su experiencia en los centros educativos, se ofrezcan en un formato de tiempo parcial y se complementen con actividades en línea. Además, se debe mejorar la organización de los estudios de formación inicial de docentes. Por ejemplo, un aumento en los componentes comunes de los programas para los diferentes niveles de la educación y especializaciones incrementaría las oportunidades para trabajar en diferentes niveles educativos y especializaciones a medida que cambien la demanda de docentes y los intereses en la carrera laboral. Los programas de formación docente para enseñanza en educación media, en particular, deberían ser menos especializados y permitir a los egresados enseñar en una gama más amplia de disciplinas. Por último, existe una evidente necesidad de fortalecer la formación de todos los docentes para atender las diferentes necesidades de sus alumnos.

Fortalecer la evaluación de los docentes en los centros educativos con fines formativos

Se debe poner mayor énfasis en la evaluación docente con fines formativos. Dado que existe el riesgo de que la función formativa se obstaculice a través del proceso de evaluación docente anual que realizan los inspectores, en la que hay tanto en juego, se propone que se formalice un componente dedicado específicamente a la evaluación formativa, completamente interno al centro educativo. Esta evaluación del desarrollo tendría como principal objetivo la mejora continua de las prácticas docentes en los centros educativos. Sería un proceso interno realizado por los colegas de mayor jerarquía y la administración del centro. El estándar de referencia sería el marco de competencias sugerido para los docentes, pero con

indicadores y criterios en función del centro educativo. Esta evaluación debería también tener en cuenta los objetivos y contexto del centro. El resultado principal sería la información obtenida sobre el desempeño docente, que llevaría a un plan individual para el desarrollo profesional de cada docente del centro educativo.

Fortalecer la oferta de oportunidades de desarrollo profesional

Existe una clara necesidad de que el desarrollo profesional se convierta en una práctica más regular entre los docentes en Uruguay, con una habilitación de tiempo adecuada, mayor diversidad de actividades, guiado por planes de desarrollo educativo y con una oferta que refleje las necesidades de desarrollo de los docentes. Deben existir expectativas explícitas de que todos los docentes se embarquen en la búsqueda de una mejor práctica a lo largo de su carrera, a través de actividades de desarrollo profesional. Esto posiblemente requiera ofrecerles tiempo libre dentro de la jornada laboral y apoyos financieros específicos para el desarrollo profesional, en lugar de lo que sucede actualmente. Es importante que el sistema de desarrollo profesional beneficie a todos los docentes del sistema educativo. En tal sentido, es necesario mejorar la oferta de actividades fuera de Montevideo. Para lograrlo, se podría aprovechar la capacidad de los proveedores de formación docente que están fuera de la capital.

CAPÍTULO 1. LA EDUCACIÓN EN URUGUAY

El sistema educativo uruguayo está altamente centralizado, tanto en términos de distribución de responsabilidades en los niveles de gobernanza como en términos de espacio y geografía. Casi todas las decisiones sobre aspectos administrativos y pedagógicos se toman a nivel central. A diferencia de lo que sucede en los países de la OCDE, la principal responsabilidad respecto a la formulación e implementación de las políticas de educación no recae en el Ministerio de Educación y Cultura sino, más bien, en la autónoma Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Asimismo, la educación preterciaria está administrada conjuntamente por docentes, ya que eligen a sus representantes para los órganos de gobierno de la ANEP. La gran mayoría de los niños asisten a centros de educación pública. Los currículos se definen a nivel central. El promedio de años de escolarización en Uruguay sigue siendo bajo y aumentó lentamente durante las últimas décadas. En educación primaria se logró la universalización, mientras que el acceso a la educación inicial aumentó considerablemente. No obstante, las tasas de culminación en educación media básica y superior siguen siendo insatisfactorias, mientras que las tasas de repetición son muy elevadas si se comparan con la realidad internacional. El nivel de los logros de los alumnos disminuyó los últimos años pero se mantiene por encima del promedio regional. Por último, la situación socioeconómica de los alumnos y los centros educativos tiene una gran incidencia en el desempeño de los alumnos.

El presente capítulo contiene información política, demográfica y económica para su posterior análisis. Además, incluye una descripción detallada del sistema educativo uruguayo, junto con su gobernanza. Asimismo, informa respecto a los recientes avances y principales tendencias dentro del sistema educativo de Uruguay.

Contexto

Ubicado en la costa atlántica de América del Sur, Uruguay cuenta con un territorio de 176 215 km² y, en 2014, tenía una población de más de 3,4 millones (Naciones Unidas, 2015). Uruguay comparte frontera con Argentina hacia el oeste y con Brasil al norte. La capital del país y ciudad más grande es Montevideo (1,3 millones habitantes) y la segunda ciudad más grande es Salto, con poco más de 100 mil habitantes (Naciones Unidas, 2014).

Uruguay es un país de renta alta (Banco Mundial, 2015) y está calificado con un "alto" Índice de Desarrollo Humano (cuarto entre todos los países de Latinoamérica y el Caribe, detrás de Chile, Cuba y Argentina) (PNUD, 2014, Tabla 1). Además, tiene el índice de pobreza más bajo (ingreso per cápita por día inferior a USD 4) y la clase media más numerosa (USD 10-50) de Latinoamérica, que comprende el 56% de la población (OCDE/CEPAL, 2014, Figura 1.18).

Gobernanza y administración

Uruguay se rige por una democracia representativa, presidencial, cuya Constitución de 1967 establece la separación de tres poderes: el Legislativo (la Asamblea General, parlamento bicameral compuesto por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores), el Ejecutivo (el presidente, que es tanto el jefe de gobierno y Estado como del Gabinete de Ministros), y el Judicial (la Suprema Corte, Tribunales de Apelaciones, Tribunales de Primera Instancia y Juzgados Letrados). El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas funcionan como órganos de supervisión adicionales (INEEd, 2015). Las elecciones para la Presidencia y el Parlamento se llevan a cabo simultáneamente cada cinco años. Los miembros de la Cámara de Representantes (99 miembros) se eligen por departamento, mientras que los miembros de la Cámara de Senadores (31 miembros) se eligen a nivel nacional.

La estructura administrativa de Uruguay se divide a nivel nacional, departamental y municipal. Los 19 departamentos (ver Tabla 1.1) están gobernados por intendentes, que se eligen cada cinco años, que ejecutan las leyes nacionales y por juntas departamentales electas, que asumen funciones legislativas. Los departamentos son responsables del mantenimiento de la infraestructura local, tal como el transporte, gestión de desechos y alumbrado público. Los departamentos tienen la facultad de cobrar algunos impuestos a los inmuebles y vehículos, pero dependen en su mayoría de las transferencias financieras del gobierno central. Una reforma de 2009 introdujo un tercer nivel de gobierno, a través de la subdivisión de los departamentos en 112 municipios (a partir de 2015). Los municipios se rigen por consejos que están compuestos por cinco miembros que se eligen en forma directa y están presididos por un alcalde municipal. Los municipios no tienen su propio presupuesto ni funcionarios y su responsabilidad se limita en gran medida a la ejecución de tareas delegadas por los gobiernos departamentales (INEEd, 2015).

Características demográficas

Población

La mayoría de los departamentos de Uruguay están escasamente poblados con tan solo cinco habitantes por kilómetro cuadrado, lo que produce una baja densidad de población general de 19 habitantes por kilómetro cuadrado. Los departamentos vecinos ubicados al sur del país, Montevideo y Canelones, son la excepción con 2.489 y 115 habitantes/km² respectivamente (ver Tabla 1.1). En 2014, el 50% de la población de Uruguay vivía en el conglomerado de Montevideo, que constituye un muy alto grado de concentración de población (Naciones Unidas, 2015) y refleja el alto grado de urbanización histórico del país. Con el 95,2% de su población viviendo en las zonas urbanas en 2014, Uruguay sigue siendo uno de los diez países más urbanizados del mundo¹ (Naciones Unidas, 2015).

Tabla 1.1. Departamentos de Uruguay

Departamento	Capital	Territorio (km ²)	Población (2011)	Densidad de población (habitantes por km ² , 2011)
Montevideo	Montevideo	530	1.319.108	2.489
Artigas	Artigas	11.928	73.378	6
Canelones	Canelones	4.536	520.187	115
Cerro Largo	Melo	13.648	84.698	6
Colonia	Colonia del Sacramento	6.106	123.203	20
Durazno	Durazno	11.643	57.088	5
Flores	Trinidad	5.144	25.050	5
Florida	Florida	10.417	67.048	6
Lavalleja	Minas	10.016	58.815	6
Maldonado	Maldonado	4.793	164.300	34
Paysandú	Paysandú	13.922	113.124	8
Río Negro	Fray Bentos	9.282	54.765	6
Rivera	Rivera	9.370	103.493	11
Rocha	Rocha	10.551	68.088	6
Salto	Salto	14.163	124.878	9
San José	San José de Mayo	4.992	108.309	22
Soriano	Mercedes	9.008	82.595	9
Tacuarembó	Tacuarembó	15.438	90.053	6
Treinta y Tres	Treinta y Tres	9.529	48.134	5
Uruguay	Montevideo	175.016	3.286.314	19

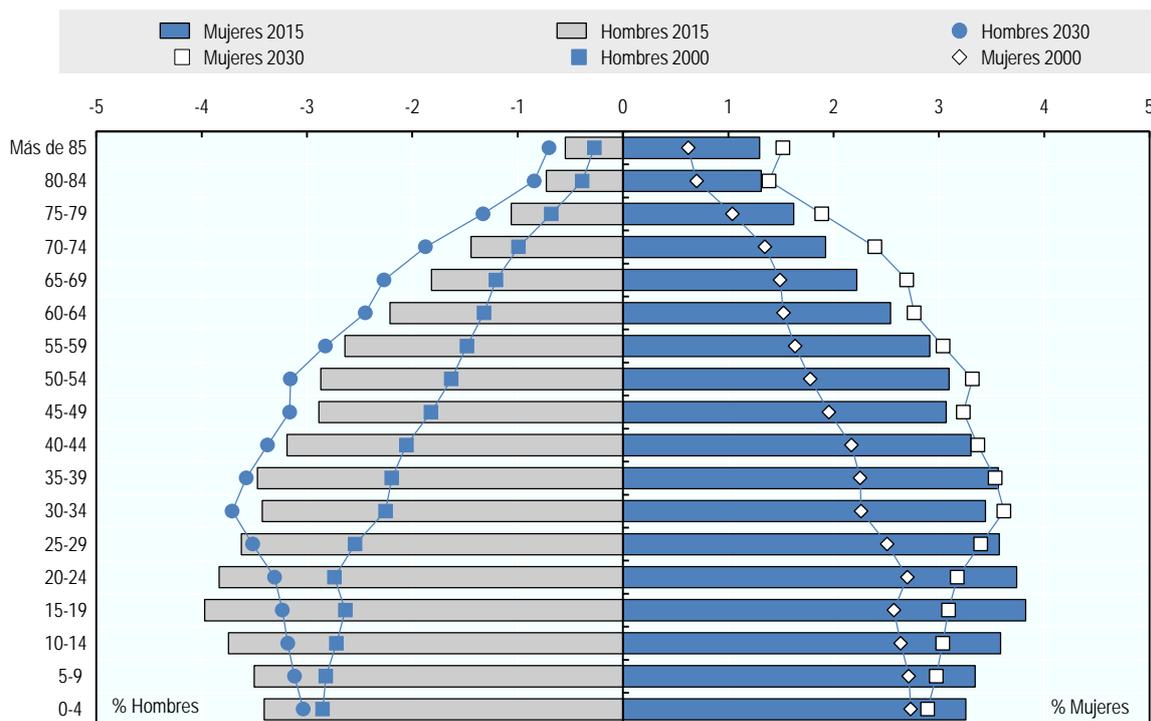
Fuente: INE (2011a), Censo 2011: superficie, población, densidad, tasa de masculinidad y variación porcentual en el período intercensal, según departamento, www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=a79effde-e5e1-4bb5-9a5a-64825e3bb93c&groupId=10181.

Se espera que la población de Uruguay siga aumentando a un ritmo muy lento y alcance los 3,5 millones para 2025, antes de estancarse aproximadamente en 3,6 millones después de 2035 (Naciones Unidas, 2015). Uruguay también se enfrenta a una población que está envejeciendo rápidamente (una tendencia que continuará durante los próximos años, tal como puede observarse en la Figura 1.1. Las tasas de fertilidad descendieron durante las últimas dos décadas y la proporción de mayores de 65 años de edad aumentó de 7,6% en 1963 a 14,1% en 2011 (OCDE/CEPAL, 2014).

La población en edad escolar desciende desde 2005 y seguirá disminuyendo durante los próximos años, lo que genera que la relación de dependencia de la población en edad escolar (población en edad escolar con la población en edad de trabajar [15-64 años de edad]) disminuya antes de estabilizarse en 30% en 2035 (INEEd, 2015). La evolución de la población en edad escolar en Uruguay es un poco diferente a la de los países promedio de la OCDE. Como se podrá ver en la Figura 1.2, se espera que en Uruguay las cohortes en todos los niveles de educación disminuyan en forma continua hasta 2030, luego de un aumento

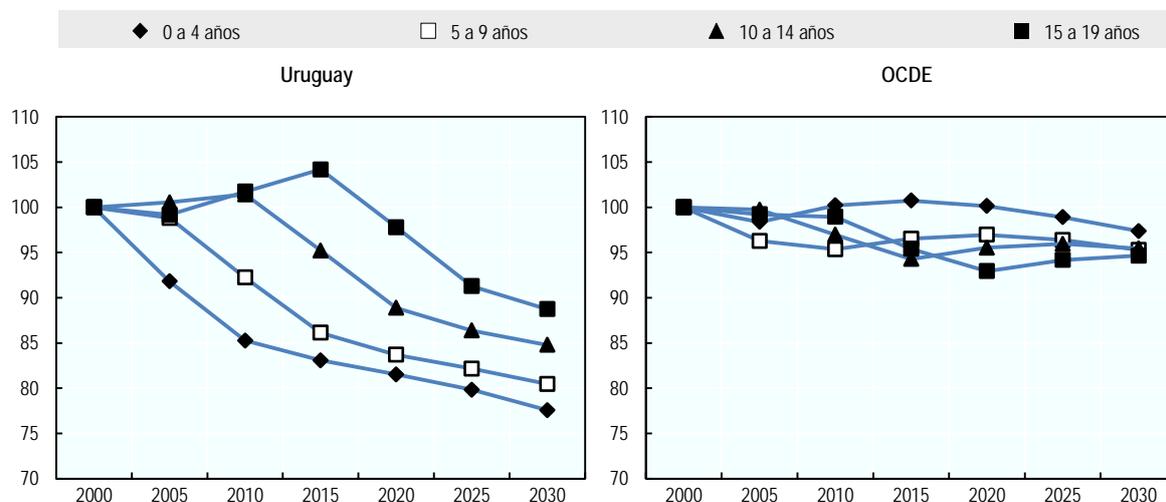
durante la última década en la cantidad de alumnos en edad de asistir a educación media superior. A diferencia de los países de la OCDE que sufrirán un aumento en la cantidad de alumnos de educación media básica entre 2015 y 2030, la población de Uruguay de 10-14 años de edad se reducirá en un 11,0% y la de jóvenes de 15-19 años en un 14,8% durante el mismo período. Del mismo modo, la población de Uruguay de 5-9 años de edad disminuirá en un 6,6% entre 2015 y 2030.

Figura 1.1. Pirámides de población uruguaya en 2000, 2015 y 2030



Fuente: INE (2011b), *Censo 2011*, www.ine.gub.uy/web/quest/censos-2011.

Figura 1.2. Variación de la población uruguaya en edad escolar en comparación con la OCDE



Fuentes: OECD.Stat (sin fecha), *Historical population data and projections (1950-2050)*, *Demography and Population* (base de datos), OECD.Stat, <http://dotstat.oecd.org/Index.aspx>; Datos de Uruguay del INE (2013a), *Estimaciones y Proyecciones de Población (Revisión 2013)*, www.ine.gub.uy/estimaciones-y-proyecciones.

Diversidad cultural y lingüística

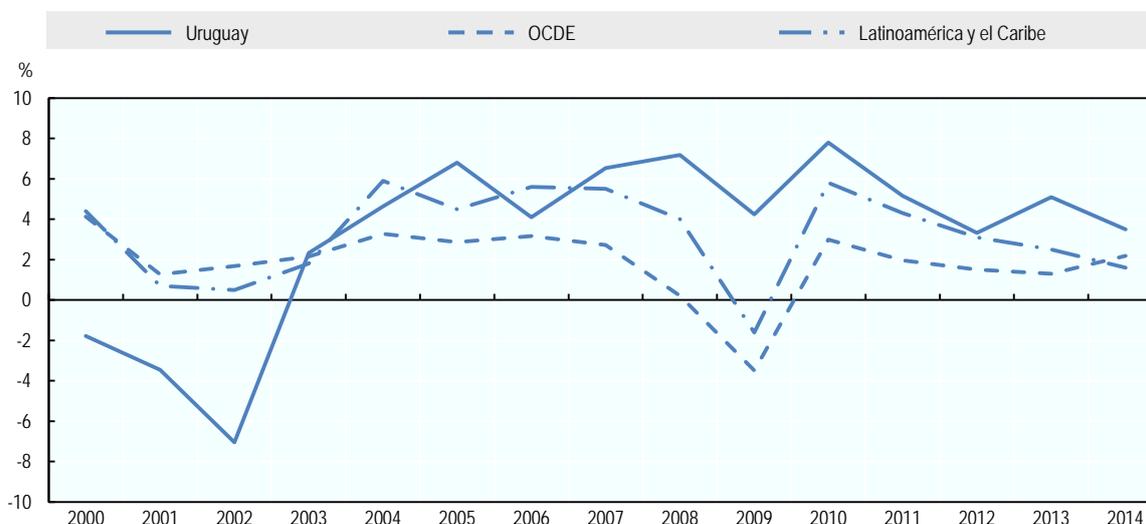
El idioma oficial de la administración y educación en Uruguay es el español. Según el censo de 2011, la gran mayoría de la población manifestó ser principalmente descendiente de europeos, mientras que el 4,8% indicó que mayormente tenía ascendencia africana y un 2,4% ascendencia indígena (INE, 2013b).

Economía

Crecimiento económico

La economía uruguaya tuvo extraordinarios progresos desde la crisis financiera de 2002 (OCDE/CEPAL, 2014). Luego de un escaso crecimiento durante la segunda mitad del siglo XX y un período de recesión a principios de 2000, la economía uruguaya aumentó rápidamente (ver Figura 1.3), alcanzando una tasa de crecimiento anual acumulado de 5,7% entre 2004 y 2013 (INEEd, 2015). El PIB (producto interno bruto) per cápita en función de la paridad del poder adquisitivo alcanzó los USD 20.500 para 2014, que representa el tercer valor más alto entre los países de América del Sur, después de Argentina y Chile (FMI, 2014).

Figura 1.3. Evolución del crecimiento del PIB en Uruguay, la OCDE, y Latinoamérica y el Caribe, 2000-2014



Fuentes: OCDE (2014a), *OECD Economic Outlook, Tomo 2014 Edición 1*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2014-1-en; CEPAL (2014), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2014: Challenges to Sustainable Growth in a New External Context*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile; y proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y CAF – Banco de Desarrollo de América Latina; FMI (2014), Base de datos World Economic Outlook, www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29.

Desempleo

Entre 2007 y 2010, Uruguay logró aumentar la tasa de empleo y, a su vez, reducir la prevalencia del trabajo irregular (PNUD, 2014, Figura 3.7). Desde la crisis de 2002, el desempleo disminuyó de un pico del 17% al 6,7% en 2013 (INEEd, 2015) y la tasa de actividad se encuentra cerca del promedio de la OCDE (OCDE/CEPAL, 2014). No obstante, el desempleo entre la población joven (14-24 años de edad) sigue siendo alto y alcanza un valor del 19,4%, comparado con el 15,1% de toda la OCDE y el 9,5% en México², y de un 4,6% entre las personas de 25-54 años de edad en Uruguay en 2014 (OIT, 2015; OCDE, 2015). La proporción de jóvenes (15-24 años de edad) que no trabajan, no estudian ni reciben capacitación (NERC) se ha mantenido bastante estable en un 10,7% en 1992 hasta un 11,8% en 2012 (64,6% de los cuales son mujeres) (MEC, 2013), en comparación con el 17,8% y el 13,7% de las mujeres y hombres de 15-24 años respectivamente, de los países de la OCDE (OCDE/CEPAL, 2014).

Desigualdad

La desigualdad en materia de ingreso en Uruguay, medida a través del coeficiente de Gini, se mantiene entre las más bajas de la región, pero es superior a la de los países no latinoamericanos de la OCDE (OCDE/CEPAL, 2014, Figura 1.18; INEEd, 2015). Sigue habiendo una disparidad regional significativa entre la zona metropolitana de Montevideo y el resto del país. Los salarios en Montevideo son significativamente más elevados que los del resto del país, en parte debido a la concentración del sector industrial y de servicios en la capital (OCDE/CEPAL, 2014). A su vez, entre 2006 y 2012, Montevideo mostró sistemáticamente mayores niveles de desigualdad de los ingresos en comparación con el resto del país (CEDLAS y Banco Mundial, 2014).

La desigualdad de género en Uruguay es baja en comparación con otros países latinoamericanos, según el Índice de Desigualdad de Género del PNUD³. A pesar de la persistente brecha de salarios, la

relación de la participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres es la cuarta más alta de la región y se encuentra apenas por debajo del promedio de la OCDE. La existente brecha de género en la exclusión del mercado laboral se atribuyó a las deficiencias en cuanto al cuidado de los niños, si bien el gobierno recientemente lanzó programas dirigidos a garantizar el acceso a servicios de cuidado de niños para familias monoparentales (OCDE/CEPAL, 2014).

La gobernanza del sistema educativo

La gobernanza del sistema educativo está altamente centralizada y es particular en una serie de aspectos

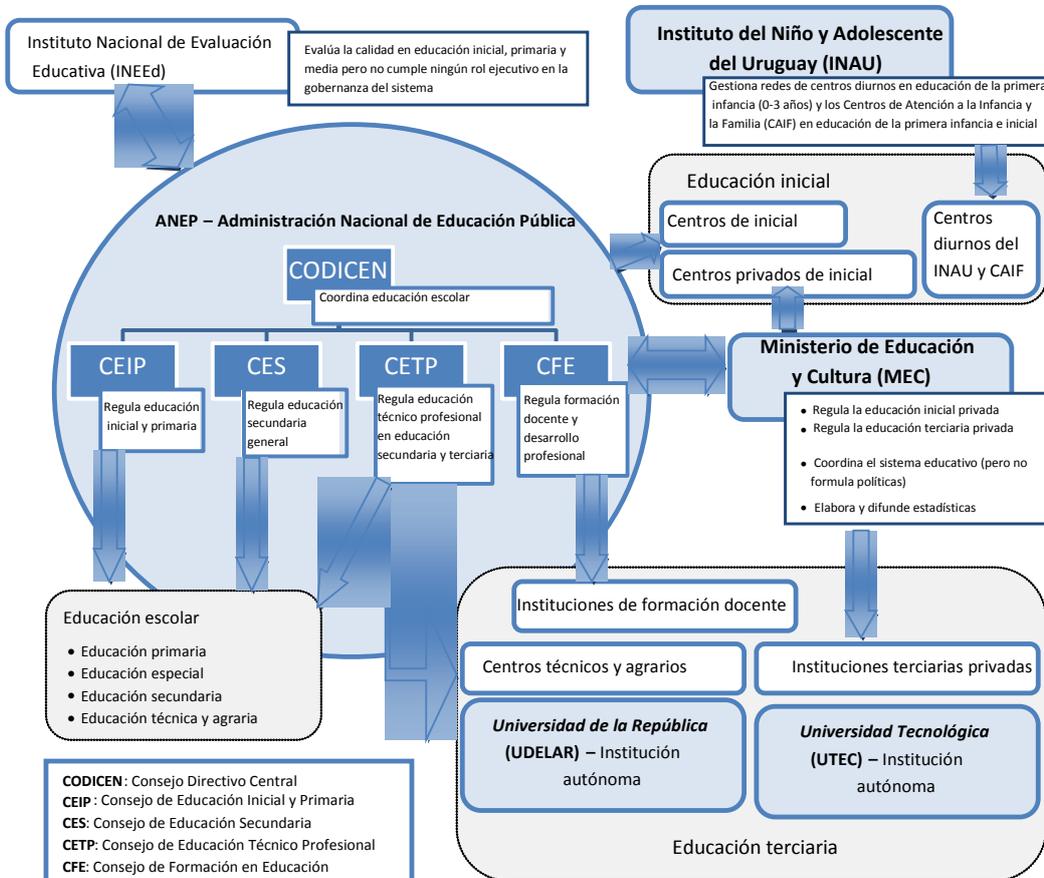
Generalidades

La gobernanza del sistema educativo en Uruguay se caracteriza por un alto grado de centralización funcional y geográfica (INEEd, 2015). A diferencia de lo que sucede en los países de la OCDE, la principal responsabilidad respecto a la formulación e implementación de las políticas de educación no recae en el Ministerio de Educación y Cultura sino, más bien, en la autónoma Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (INEEd, 2015).

La Figura 1.4 muestra la estructura de la gobernanza del sistema educativo uruguayo. Cinco agencias con diferentes niveles de responsabilidad rigen el sistema educativo:

- La ANEP: regula y administra parte de la educación en la primera infancia e inicial; toda la educación primaria y secundaria; formación docente a nivel terciario; y educación técnica y profesional a nivel secundario y terciario.
- El MEC: regula y supervisa parte de la educación privada en la primera infancia e inicial; y la educación terciaria privada (universidades, institutos universitarios e institutos de educación terciaria no universitarios).
- El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU): regula y administra tanto la red de centros diurnos de educación de la primera infancia y los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF).
- La Universidad de la República (UDELAR) es una institución autónoma de educación terciaria a nivel universitario.
- La Universidad Tecnológica (UTECH) es una institución autónoma de educación terciaria a nivel universitario que se especializa en títulos técnicos.

Figura 1.4. La gobernanza de la educación en Uruguay



Fuente: Elaboración propia de los autores.

El rol de liderazgo de la Administración Nacional de Educación Pública

La ANEP es la responsable plena del desarrollo e implementación de la política a nivel educativo en Uruguay. Tiene su sede en Montevideo y está dirigida por un consejo central de gobierno (Consejo Directivo Central, CODICEN) que está compuesto por tres miembros nombrados por el presidente (con el consentimiento del Senado) y dos miembros elegidos por los docentes. Esta participación de los representantes de los docentes en la gobernanza de las instituciones educativas se introdujo a través de la Ley de Educación de 2008 y refleja la situación bastante idiosincrática en Uruguay de la administración conjunta institucionalizada del sistema educativo con los docentes. El CODICEN coordina el trabajo de cuatro consejos de educación, cada uno de los cuales toma la mayoría de las decisiones administrativas y curriculares y desempeña un rol decisivo en el desarrollo e implementación de las políticas educativas:

- el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), que regula y administra la educación en la primera infancia, inicial y primaria;
- el Consejo de Educación Secundaria (CES), que regula y administra los programas generales dentro de educación secundaria;

- el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), que regula y administra la educación técnico profesional tanto a nivel secundario como terciario, también conocida en el país como Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU); y
- el Consejo de Formación en Educación (CFE), que regula y administra la formación y el desarrollo profesional de los docentes.

Cada uno de los cuatro consejos está compuesto por dos miembros designados por el CODICEN y un miembro elegido por los órganos docentes respectivos (INEEd, 2015). Dentro de sus áreas de responsabilidad, los consejos concentran significativamente la autoridad. Elaboran los currículos, administran el personal docente y no docente, establecen procesos de monitoreo tanto para las instituciones públicas como privadas, gestionan los recursos financieros y presentan las previsiones presupuestarias al CODICEN (INEEd, 2015). La Ley de Educación de 2008 reorganiza el conjunto de consejos bajo la órbita del CODICEN pero la estructura a futuro todavía no se ha implementado. Esta última incluye el CEIP y los siguientes nuevos consejos: Consejo de Educación Media Básica, Consejo de Educación Media Superior y el Consejo de Educación Técnico Profesional (con diferentes responsabilidades a las que tiene el consejo correspondiente actual). Asimismo, la Ley de Educación de 2008 dispone sobre la transformación del CFE en una Universidad de la Educación. No obstante, esta última todavía no se aprobó en el parlamento.

El CODICEN define las pautas generales para todos los niveles y tipos de educación, lo que incluye la supervisión de los centros educativos privados. Además, es responsable de elaborar el presupuesto educativo y aprobar tanto los currículos como los estatutos del personal docente y no docente realizados por los consejos. Asimismo, el CODICEN decide acerca de la creación de nuevos centros educativos (así como su ubicación) y tiene autoridad sobre el calendario escolar. El CODICEN coordina el trabajo de los cuatro consejos y es superior jerárquicamente a ellos pero, a su vez, los consejos se consideran autónomos en sus áreas de responsabilidad. Si bien el CODICEN tiene la última palabra en el proceso de toma de decisiones, los consejos tienden a ejercer su autonomía, lo que implica que las decisiones dentro de la ANEP tienden a ser colegiadas entre el CODICEN y los consejos. Esto hace que los consejos operen de una forma bastante independiente entre sí, lo que en la práctica genera poca coordinación de las políticas educativas en las áreas de responsabilidad de los consejos y una posible falta de congruencia entre las políticas de educación de todos los niveles y tipos de centros educativos.

Otros actores principales

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) juega un papel menor en la gobernanza, supervisión y administración de la educación y no formula las políticas educativas. Sus principales funciones ejecutivas consisten en regular parte de la educación en la primera infancia e inicial privadas y toda la educación terciaria privada. Además, contribuye a la coordinación de políticas nacionales de educación, establece pautas generales y recopila y difunde información estadística (INEEd, 2015). El MEC, como parte de su función de coordinación, administra la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, que reúne al MEC, a la ANEP, a la UDELAR y a la UTEC representados por sus máximas autoridades. La Comisión, que se reúne una vez por mes, procura promover la planificación educativa y formular recomendaciones para el desarrollo de políticas coordinadas.

El Instituto del Niño y Adolescente (INAU) juega un papel en la regulación y administración de la educación en la primera infancia e inicial a través de la supervisión de dos redes principales: los Centros Diurnos y los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) privados (INEEd, 2015).

La educación universitaria pública está autorregulada por las dos únicas universidades públicas del país. La Universidad de la República (UDELAR) fue la única universidad pública en el país hasta que la Universidad Tecnológica (UTEC) comenzó a funcionar en 2014. Esta última está orientada a las carreras

tecnológicas universitarias (con gran presencia en el interior del país), mientras que la primera es una institución con una amplia gama de ofertas.

La Ley de Educación de 2008 creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), que comenzó a funcionar en 2012. El INEEd es una institución autónoma con la responsabilidad de evaluar la calidad de la educación inicial, primaria y media. Los objetivos del INEEd incluyen ofrecer información sobre el aprendizaje de los alumnos en Uruguay, desarrollar y difundir conocimientos sobre los procedimientos de evaluación y valoración, y formular recomendaciones con el fin de mejorar la educación. Si bien el INEEd desarrolla información relevante para la elaboración de políticas y apoya la implementación de procedimientos de evaluación y valoración del sistema educativo, formalmente no es parte de la gobernanza de la educación.

Las inspecciones

Las inspecciones, que conforman la estructura de la ANEP, cumplen una función de enlace clave entre el nivel central (donde se toman la mayoría de las decisiones) y los centros educativos individuales. Tienen un doble rol: i) observar y evaluar los procesos educativos en centros educativos individuales e informar en respuesta al nivel central con consejos sobre las decisiones que debe tomar el CEIP, el CES y el CETP; y ii) supervisar los procesos educativos en centros educativos individuales con el fin de ofrecer apoyo y hacer que los centros educativos rindan cuentas (así como sus docentes y directores). El rol de informar al sector de toma de decisiones central implica, por ejemplo, aconsejar respecto a qué centros educativos apuntar para realizar mejoras en la infraestructura educativa y cuáles deberían ser parte de programas educativos específicos (por ejemplo, recursos extraordinarios para lograr la equidad). Las pautas y apoyo a los centros educativos individuales implican, por ejemplo, la organización de la oferta educativa, la creación o eliminación de grupos de alumnos o la implementación de programas de educación específicos (por ejemplo, uso de TIC). Las inspecciones también ayudan a los centros educativos individuales a implementar las nuevas políticas educativas dictadas a nivel central y tomar algunas decisiones respecto al funcionamiento de los centros (por ejemplo, el número máximo permitido de estudiantes). Incluso, las inspecciones tienen una función respecto a la rendición de cuentas. Estas entidades no evalúan los centros educativos individuales en su conjunto sino, más bien, evalúan a los docentes, directores y subdirectores individuales.

Existen tres estructuras de inspección (ver también el capítulo 4 para obtener más información). En educación inicial y primaria, la Inspección Técnica es una división dentro del CEIP y está organizada según los siguientes tipos de inspectores:

- Inspectores de zona: responsables de la supervisión de una serie de centros educativos en una zona dada. Estos inspectores evalúan a los docentes, directores y subdirectores particulares de los centros y supervisan y guían a los centros educativos de los que son responsables.
- Inspectores departamentales: responsables de un departamento territorial.
- Inspectores de área o inspectores nacionales: responsables de áreas específicas tales como educación inicial, educación para alumnos con necesidades especiales, educación física o artística.
- Inspectores generales: responsables de una parte del país.
- Inspector técnico: responsable del servicio de inspección en su conjunto.

En educación secundaria general, la Inspección General es una dirección dentro del CES y está organizada según los siguientes tipos de inspecciones:

- Inspección de Asignaturas: responsable de la evaluación de docentes individuales dentro de una asignatura dada.
- Inspección de Institutos y Liceos: responsable de la supervisión de centros educativos dados y la evaluación de sus directores y subdirectores.
- Inspección Técnica: responsable de aconsejar sobre aspectos técnicos tales como implementación del currículo y evaluación de los alumnos.

En la educación media técnico profesional, la inspección se divide en diferentes directores de programas como parte del CETP:

- Algunos directores de programas son responsables de la inspección técnica y evaluación docente en especializaciones técnico profesionales específicas (por ejemplo, agricultura, procesos industriales, servicios).
- Otros directores de programas son responsables de procesos educativos específicos, tales como la gestión de los centros, que implica la evaluación de los directores.

Iniciativas para descentralizar la gobernanza de la educación

En el área de la educación, el desarrollo de las políticas y el uso de los recursos están altamente centralizados. Los consejos de la ANEP tienen la última palabra en la mayoría de los temas administrativos y pedagógicos. Se desarrollaron solo unas pocas iniciativas para dotar de mayor autonomía a nivel regional. Las iniciativas más importantes para descentralizar la gobernanza de la educación escolar a nivel regional son las siguientes:

- La creación de la Comisión Departamental de Educación (CDE) dentro de los departamentos del país para promover cierta coordinación de la oferta educativa en los departamentos. La CDE reúne a los principales actores de la educación dentro del departamento para debatir sobre las prioridades educativas, pero no tiene el mandato de desarrollar e implementar políticas educativas a nivel regional.
- Se crearon cinco campus regionales del CETP (cada uno de los cuales cubre de tres a cuatro departamentos) para gestionar el uso de los recursos educativos, coordinar la oferta educativa y supervisar los centros educativos dentro de las regiones. Cada campus tiene un director y una junta compuesta por inspectores regionales y directores de la región.
- Dentro de educación inicial y primaria (CEIP), las inspecciones departamentales pueden tomar algunas decisiones sobre la contratación de docentes y decidir sobre la participación de los centros educativos individuales en programas educativos específicos.
- En cuanto a educación secundaria (CES), existen planes para establecer oficinas regionales de la inspección.
- Cada departamento tiene un Comité de Infraestructura Departamental que establece prioridades para las intervenciones a fin de mejorar la infraestructura educativa en el departamento, a pesar de que la decisión definitiva recae sobre el CODICEN.

Características claves de la gobernanza del sistema educativo uruguayo en un contexto internacional

En resumen, las principales características de la gobernanza del sistema educativo que distinguen a Uruguay a nivel internacional son las siguientes:

- La gobernanza del sistema educativo se comparte entre una serie de órganos (ANEP, MEC, INAU, UDELAR, UTEC), cada uno de los cuales tiene facultades exclusivas sobre una parte específica del sistema.
- Los principales órganos de gobernanza (ANEP, UDELAR, UTEC) tienen autonomía técnica y administrativa del gobierno.
- El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) cumple una función relativamente secundaria en el diseño, desarrollo e implementación de la política educativa, es decir, dentro de la educación escolar.
- El sistema de educación preterciaria está administrado conjuntamente por docentes, ya que eligen a sus representantes para los órganos de gobierno de la ANEP.

Educación privada

En Uruguay, la mayoría de los alumnos asiste a la educación pública. En el 2013, teniendo en cuenta todos los niveles preterciarios, el 86% de los alumnos asistía a centros de educación pública, mientras que el restante 14% asistía a centros privados. En Uruguay, los centros de educación privados en general no están financiados a nivel público, incluso en los casos en que están exentos de impuestos (impuesto al valor agregado, aportes patronales a la seguridad social). Las únicas excepciones, todas dentro de los niveles de educación en la primera infancia e inicial, son los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), el programa “Nuestros Niños” y el esquema de cupones organizado en el contexto del proyecto de CISEPI (Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia) (a partir de 2016, sustituido por un nuevo programa, Becas de Inclusión Socioeducativa [BIS]), (ver más adelante). Las instituciones privadas se concentran en Montevideo y en los departamentos vecinos de Canelones y Maldonado. La mayoría de las instituciones privadas siguen el currículo nacional y utilizan su autonomía para la provisión de actividades extracurriculares.

Una serie de procesos de consulta sobre las políticas

El desarrollo de políticas educativas por parte de los consejos de la ANEP contempla la participación de algunas partes interesadas a través de mecanismos de consulta. En 2008, la Comisión Nacional de Educación, (COMINE) se creó como órgano asesor y de consulta. Esta entidad reúne a los representantes de la ANEP, MEC, INAU, UDELAR, UTEC, instituciones privadas, sindicatos de trabajadores, sindicatos de docentes, alumnos, empresas y la sociedad civil. La COMINE se reúne cuatro veces por año y delibera sobre las políticas educativas y promueve su coherencia con otras áreas de la política pública (INEEd, 2015). Además, cada consejo tiene Comisiones Consultivas. Las Comisiones Consultivas están conformadas por funcionarios públicos no docentes, alumnos, padres y tutores. En el caso del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), al menos una o más de las Comisiones Consultivas asesoran sobre temas de sectores específicos de la economía e incluye representantes públicos y privados, comerciales y sindicales. La Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, gestionada por el MEC, es también responsable de organizar el Congreso Nacional de Educación, un espacio para que los ciudadanos expresen sus intereses y debatan sobre los temas de educación. El Congreso Nacional de Educación se debe reunir al menos dentro del primer año de ejercicio de un nuevo gobierno para expresar sus visiones respecto a la política educativa (INEEd, 2015).

La ANEP organiza consultas con los docentes a través de cuatro Asambleas Técnico Docentes (ATD) institucionalizadas. En estas instancias están representadas la educación inicial y primaria, la educación secundaria, la técnico profesional y la formación docente y tienen, como principal objetivo, plantear las perspectivas de los docentes sobre las iniciativas de la política educativa propuestas por el CODICEN o sus consejos de educación. Se pueden realizar por iniciativa propia o a solicitud del CODICEN o sus consejos (INEEd, 2015). Las ATD se realizan a nivel de los centros y nacional. Cada ATD nacional tiene una Mesa Permanente que actúa como interlocutora directa del CODICEN o el consejo respectivo.

Los sindicatos de docentes tienen una influencia considerable en el debate sobre políticas y se organizan según los niveles y sectores de la educación: los docentes de educación pública inicial y primaria se agrupan en la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM); los docentes de educación pública secundaria en la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES); los docentes de enseñanza técnico profesional pública en la Asociación de Funcionarios de la Universidad de Trabajo del Uruguay (AFUTU); y los docentes de educación primaria y secundaria privadas en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP).

Los centros privados, cuya influencia en el proceso de elaboración de políticas es limitado, están representados a través de la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) y la Asociación de Institutos de la Educación Privada (AIDEP).

La organización del sistema educativo

Generalidades

Tal como se muestra en la Tabla 1.2, el sistema educativo uruguayo está organizado en cuatro etapas consecutivas: educación en la primera infancia (primera infancia, CINE⁴ 01, alumnos menores de tres años de edad) y educación inicial (educación inicial, CINE 02, alumnos de 3 a 5 años de edad); educación primaria (educación primaria, CINE 1, de primero a sexto, en general, alumnos de 6 a 11 años de edad); educación media básica (educación media básica, CINE 2, de primero a tercero, en general, alumnos de 12 a 14 años de edad); y educación media superior (educación media superior, CINE 3, de cuarto a sexto, en general, alumnos de 15 a 17 años de edad). La asistencia a clases es obligatoria para los niños de 4 años de edad hasta el final de la educación media superior.

Tabla 1.2. El sistema educativo uruguayo

Nivel	Sector público	Sector privado
<p>Primera infancia</p> <p>Edad: 0 a 36 meses</p>	<p>Educación inicial (ANEP-CEIP)</p> <p>Centros diurnos del INAU (INAU: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay)</p>	<p>Sector privado sin financiación pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación inicial privada (regulada por la ANEP) • Educación privada con clases de inicial (regulada por la ANEP) • Educación privada en la primera infancia (regulada por el MEC) <p>Sector privado con financiación pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) (regulado por el INAU) • Programa “Nuestros Niños” (regulado por el MEC) <p>Educación privada en la primera infancia con cupones de CISEPI (proyecto: Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia), sustituido en 2016 por Becas de Inclusión Socioeducativa</p>
<p>Inicial</p> <p>Edad: 3 a 5 años</p> <p>(obligatorio a partir de los 4 años)</p>	<p>Educación inicial (ANEP-CEIP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Común • Tiempo completo • Jardín de infantes de ciclo inicial (combina educación inicial con primero y segundo de primaria) • CEPI (Centro Educativo de Primera Infancia, exguarderías) <p>Enseñanza primaria urbana con educación inicial (ANEP-CEIP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Común • Tiempo completo • Tiempo extendido • Práctica • Aprender <p>Enseñanza primaria rural con docente de educación inicial (ANEP-CEIP)</p>	<p>Sector privado sin financiación pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación inicial privada (regulada por la ANEP) • Educación privada con clases de inicial (regulada por la ANEP) • Educación inicial privada (regulada por el MEC) <p>Sector privado con financiación pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) (regulado por el INAU) • Centros de educación inicial privada con cupones de CISEPI (proyecto: Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia), sustituido en 2016 por Becas de Inclusión Socioeducativa
<p>Educación primaria (Educación tradicional)</p> <p>(Primero a sexto)</p> <p>Edad: 6 a 11 años (obligatoria)</p>	<p>Educación primaria urbana (ANEP- CEIP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Común • Tiempo completo • Tiempo extendido • Práctica • Aprender <p>Educación primaria rural</p>	<p>Sector privado sin financiación pública</p> <p>Centros educativos privados (regulados por la ANEP-CEIP)</p>

<p>Educación primaria (Educación especial)</p> <p>(Primero a sexto)</p> <p>Edad: 6 a 11 años (obligatoria)</p>	<p>Centro de educación especial (ANEP-CEIP)</p>	<p>Centro de educación especial privado (regulado por la ANEP-CEIP)</p>
<p>Educación media básica (programas generales)</p> <p>(Primero a tercero)</p> <p>Edad: 12 a 14 años (obligatoria)</p>	<p>Educación secundaria (ANEP-CES)</p> <p>Educación primaria rural con 7°, 8° y 9° (ANEP-CEIP)</p>	<p>Sector privado sin financiación pública</p> <p>Centros educativos privados (regulados por la ANEP-CES)</p>
<p>Educación media básica (programas técnicos; programas de capacitación profesional básica)</p> <p>(Primero a tercero)</p> <p>Edad: 12 a 14 años (obligatorio)</p>	<p>Centros de Educación Técnica y Agraria (ANEP-CETP)</p>	<p>Sector privado sin financiación pública</p> <p>Centros educativos privados (regulados por la ANEP-CES)</p>
<p>Educación media superior (programas generales)</p> <p>(Cuarto a sexto)</p> <p>Edad: 15 a 17 (obligatorio)</p>	<p>Educación secundaria (ANEP-CES)</p>	<p>Sector privado sin financiación pública</p> <p>Centros educativos privados (regulados por la ANEP-CES)</p>
<p>Educación media superior (programas técnicos; programas de capacitación profesional)</p> <p>(Cuarto a sexto)</p> <p>Edad: 15 a 17 (obligatorio)</p>	<p>Centros de Educación Técnica y Agraria (ANEP-CETP)</p>	<p>Sector privado sin financiación pública</p> <p>Centros educativos privados (regulados por la ANEP, CES)</p>

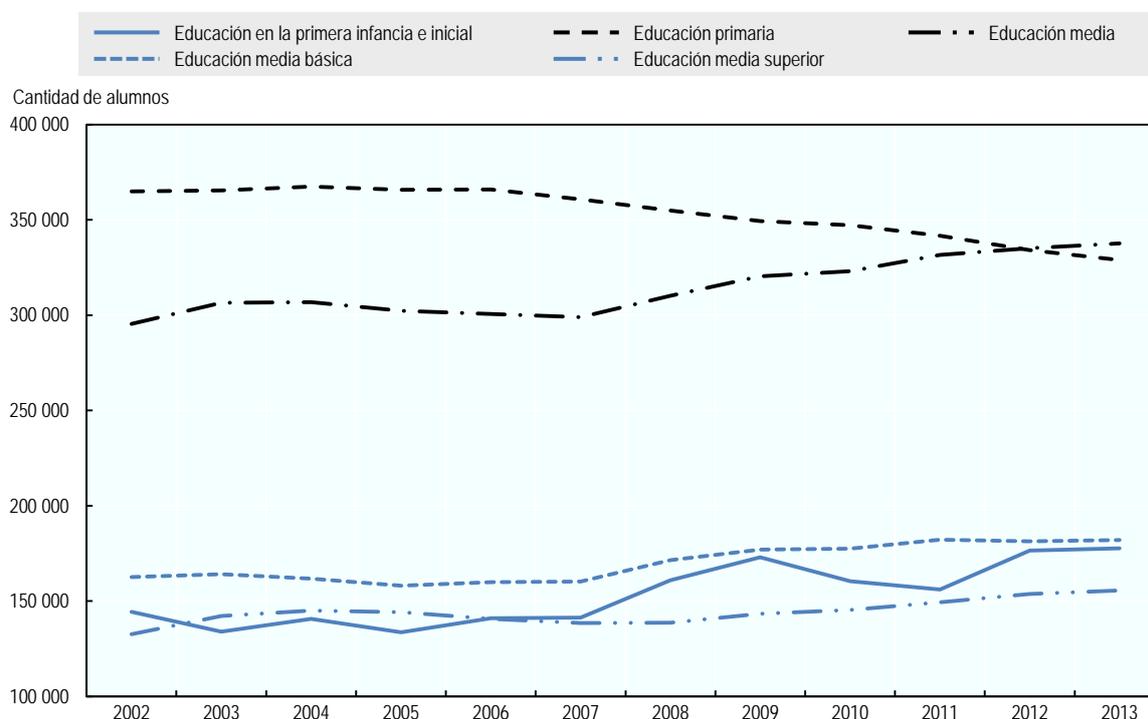
Educación terciaria	Universidad de la República (UDELAR, autónoma)	Universidades privadas (reguladas por el MEC) (un total de 4)
Edad: desde 18 años	Universidad Tecnológica (UTECH, autónoma)	Institutos universitarios privados (regulados por el MEC) (12)
	Centros de Educación Técnica y Agraria (ANEP-CETP)	Institutos no universitarios terciarios privados (regulados por el MEC) (3)
	Formación docente (ANEP-CFE)	

Fuente: INEEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

La primera transición selectiva se produce en educación media básica, a los 11 años de edad (en la OCDE la edad promedio es a los 14 años), que es una de las edades de selección más temprana entre los 47 países que participan en las pruebas PISA y, por lejos, la más temprana entre los países que participan de Latinoamérica (OCDE, 2013a, Tabla IV.2.5). Existen tres tipos de educación media básica: programas generales (educación media básica); programas técnicos (ciclo básico tecnológico); y los programas de formación profesional básica (para alumnos de al menos 15 años). Del mismo modo, en la educación media superior existen tres vías diferentes: programas generales (educación media general); programas técnicos (educación media tecnológica); y programas de educación media profesional (educación media profesional).

Tal como se muestra en la Figura 1.5, la matrícula en educación primaria descendió durante los últimos años (9,9% entre 2002 y 2013) mientras que la matrícula en educación secundaria aumentó (14,3% entre 2002 y 2013). Este último aumento es más pronunciado en educación media superior (17,2% en el mismo período) que en educación media básica (11,9%). Incluso, el mayor aumento en la matrícula se produjo en educación de la primera infancia e inicial (23,2% entre 2002 y 2013).

Figura 1.5. Matrícula por nivel educativo, 2003-2013



Fuente: MEC (2013), *Anuario Estadístico de Educación 2013*
www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones/?3colid=927.

Educación inicial

Educación en la primera infancia

Los niños recién nacidos hasta la edad de tres años se pueden inscribir, en forma voluntaria, en educación en la primera infancia. La Tabla 1.3 muestra la distribución de los niños en los diferentes tipos de educación en la primera infancia e inicial. Dentro de esta franja (niños de menos de tres años) de educación en la primera infancia domina la educación privada. Los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), que se dirigen a nivel privado, con fondos públicos y se regulan a través del INAU, son los principales proveedores y atendieron a aproximadamente el 62% de la matrícula en 2013. Los niños asisten a los centros CAIF en forma diaria o semanal y no se cobra ninguna cuota a las familias. El programa “Nuestros Niños”, que cuenta con la organización conjunta de organizaciones no gubernamentales y el gobierno departamental de Montevideo y está supervisado por el MEC, es otra opción de educación privada con fondos públicos. El resto del sector privado, que no recibe fondos públicos, atrae a aproximadamente el 36% de la matrícula. Esto incluye clases de nivel inicial privadas bajo la supervisión de la ANEP (aproximadamente un 14% de la matrícula) y centros privados de educación en la primera infancia e inicial bajo la supervisión del MEC (aproximadamente un 22% de la matrícula). La educación pública, cuya mayoría se ofrece a través de los centros diurnos del INAU, representa solo el 2,4% de la matrícula en este nivel. Los centros CAIF, el programa “Nuestros Niños” y los centros diurnos del INAU atienden principalmente a niños de familias vulnerables.

Como parte de su reciente proyecto “Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia” (CISEPI), en áreas donde no existen opciones de educación pública, el gobierno ofrece, a través de un

sistema de cupones, asistencia financiera a padres solteros con niños de entre 0 y 3 años de edad para que puedan asistir a centros privados de educación inicial bajo la supervisión del MEC (MIDES, 2014). A partir de 2016, el proyecto CISEPI se sustituyó por un nuevo programa, Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS). El programa de BIS ofrece becas a niños de entre 45 días y 2 años, de familias vulnerables, que participan en programas prioritarios organizados por el Ministerio de Desarrollo Social para que asistan a centros privados de educación en la primera infancia en zonas geográficas con déficit de oferta pública.

Tabla 1.3. Matrícula de educación en la primera infancia e inicial, por edad y tipo de oferta, 2013

Tipo de oferta	Educación en la primera infancia				Educación inicial				
	0-1 año	2 años	Total (0-2 años)	Conjunto (0-2 años) (%)	3 años	4 años	5 años	Total (3-5 años)	Conjunto (3-5 años) (%)
Sector público	527	643	1.170	2,4	8.353	35.266	37.272	80.891	62,5
Centros de educación inicial (bajo la órbita de la ANEP)	0	102	102	0,2	7.729	13.738	12.386	33.853	26,2
Centros de educación primaria con clases de inicial (ANEP)	0	0	0	0	106	21.359	24.886	46.351	35,8
Centros diurnos del INAU	527	541	1.068	2,2	518	169	0	687	0,5
Centros privados con fondos públicos (CAIF)¹	17.928	12.106	30.034	61,9	11.837	3.279	0	15.116	11,7
Sector privado sin financiación pública	6.512	10.790	17.302	35,7	12.339	10.899	10.088	33.326	25,8
Educación primaria privada (ANEP)	807	1.262	2.069	4,3	1.267	1.074	745	3.086	2,4
Centros privados con clases de inicial (ANEP)	1.372	3.412	4.784	9,9	4.944	6.986	7.725	19.655	15,2
Centros privados de educación en la primera infancia e inicial (MEC) ²	4.333	6.116	10.449	21,5	6.128	2.839	1.618	10.585	8,2
Total	24.967	23.539	48.506	100,0	32.529	49.444	47.360	129.333	100,0

Notas:

1. Los niños menores de dos años inscritos en los CAIF (Centro de Atención a la Infancia y la Familias) asisten a los centros una vez por semana acompañados por sus padres.
2. Incluye el programa con fondos públicos "Nuestros Niños" del gobierno departamental de Montevideo.

Fuente: INEEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Educación inicial

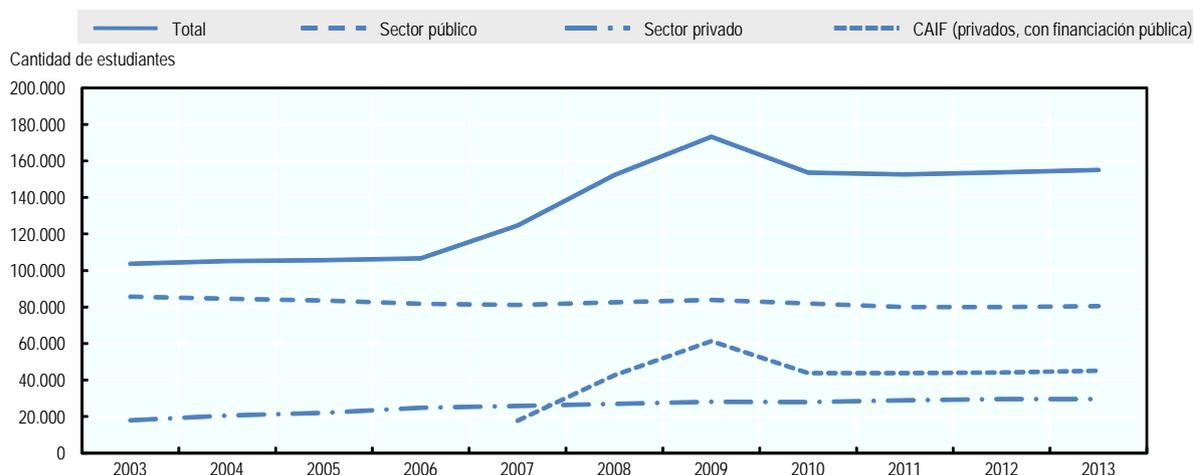
La educación inicial está dirigida a niños de entre 3 y 5 años y es obligatoria a partir de los 4 años de edad. En este nivel, la oferta pública es la dominante con aproximadamente un 63% de la matrícula (ver Tabla 1.3). La oferta de educación pública gratuita incluye educación inicial (aproximadamente el 26% de la matrícula), clases de educación inicial en centros de primaria (aproximadamente el 36% de la matrícula), ambas bajo la supervisión de la ANEP, así como los centros diurnos del INAU (0,5% de la matrícula). La ANEP ofrece educación inicial en diferentes formatos, incluso en los casos en que las opciones comparten un currículo común. Los servicios de educación inicial de la ANEP se prestan en centros de educación inicial (en las siguientes modalidades: común, de tiempo completo, JICI y CEPI), y en centros de educación primaria con clases de inicial (en las siguientes modalidades: común, tiempo completo, tiempo extendido, práctica y aprender. Ver una descripción más detallada en el apartado sobre educación primaria).

Los centros CAIF, que representan aproximadamente un 12% de la matrícula, si bien están dirigidos a nivel privado, reciben fondos públicos y no cobran cuotas. El sector privado que paga cuotas es considerable e incluye a los centros privados de educación inicial y primaria con clases de inicial, ambos bajo la supervisión de la ANEP (con aproximadamente un 18% de la matrícula), así como los centros privados de educación inicial bajo la supervisión del MEC (aproximadamente un 8% de la matrícula). En

2013, hubo 2.192 instituciones que ofrecían educación inicial, de las cuales poco menos de la mitad eran públicas (45,9%); 38,4% eran privadas sin fondos públicos; y 15,7% eran privadas con fondos públicos (CAIF). Esta distribución difiere considerablemente según los diferentes departamentos del país. En Montevideo, en 2013, la mayoría de las instituciones de educación inicial eran privadas (58,7%) mientras que en el resto del país este porcentaje se mantuvo en un 27%.

La tasa de cobertura para niños de entre 3 y 5 años alcanzó el 84,4% en 2013 (de un 76,8% en 2008), mientras que para los niños de entre 4 y 5 años alcanzó el 94,4% el mismo año (de un 88,9% en 2008) (MEC, 2013). Esto se refleja en el aumento general de la matrícula de educación en la primera infancia e inicial, tal como se muestra en la Figura 1.6 (que no incluye los datos de las instituciones reguladas por el MEC ni los centros diurnos públicos del INAU). El aumento general del 49,7% entre 2003 y 2013 fue impulsado por el crecimiento en el sector privado (la matrícula en el sector privado en realidad se redujo un 6,1% durante el mismo período). Si bien el sector privado que paga cuotas aumentó un 64,5% entre 2003 y 2013, los centros CAIF (gestionados a nivel privado con fondos públicos) aumentaron un 154% entre 2007 y 2013.

Figura 1.6. Matrícula de educación en la primera infancia e inicial por sector, 2003-2013



Notas: El término CAIF refiere a los Centros de Atención a la Infancia y la Familia privados, que reciben fondos públicos, supervisados por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Los datos no incluyen la matrícula de los centros privados de educación de la primera infancia e inicial que se encuentran bajo la supervisión del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ni a los centros diurnos del INAU.

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Educación primaria

La educación primaria en Uruguay dura seis años (primero a sexto) y se imparte tanto en centros tradicionales como de educación especial (ver más adelante información adicional sobre educación especial). En 2013, aproximadamente un 83% de los alumnos de educación primaria asistió a centros educativos públicos (ver Tabla 1.4), si bien existen grandes variaciones regionales en el porcentaje de centros de educación privados, que representan menos de un 10% en la mayoría de los departamentos, en comparación con el 44% de Montevideo (INEEd, 2015; INEEd, 2014). Más de la mitad de los centros educativos privados se ubican en Montevideo. Todos los centros educativos públicos de educación

primaria están administrados por el CEIP de la ANEP, que también supervisa a todos los centros de educación primaria privados (INEEd, 2015).

Los centros de educación primaria tradicionales pueden ser de diferentes tipos. En el sector público, y dentro del contexto urbano, pueden presentar las siguientes modalidades (ver Tabla 1.4):

- Común: educación regular que funciona media jornada (cuatro horas, ya sea durante la mañana o la tarde) (en 2013, atendía al 27,8% de los alumnos de primaria).
- Tiempo completo: funciona toda la jornada (7,5 horas) (10,1% de la matrícula en 2013).
- Tiempo extendido: similar a la modalidad común (cuatro horas de clase regulares), pero con extensión horaria para la organización de actividades extraordinarias (que, en general, implican permanecer en el centro educativo aproximadamente siete horas) (1,1% de la matrícula).
- Práctica: similar a la modalidad común (cuatro horas de clase regulares) con la característica especial de recibir a alumnos de formación docente para que realicen sus prácticas (12,7% de la matrícula).
- Aprender: similar a la modalidad común (cuatro horas de clase regulares) pero en centros ubicados en un contexto socioeconómico desfavorecido, con programas adicionales de apoyo (23,8% de la matrícula).

Otra modalidad consiste en los centros educativos rurales, que están ubicados en zonas rurales e imparten clases durante cinco horas por día. En 2013, estos centros, que en general son muy pequeños, conformaron el 52% de todos los centros públicos de educación primaria en Uruguay, pero apenas representaron un 4,7% de la matrícula de educación primaria debido a la permanente disminución y aumento de la diseminación de la población rural del país (INEEd, 2015) (ver Tabla 1.4).

Tabla 1.4. Centros educativos y alumnos de educación primaria, 2013

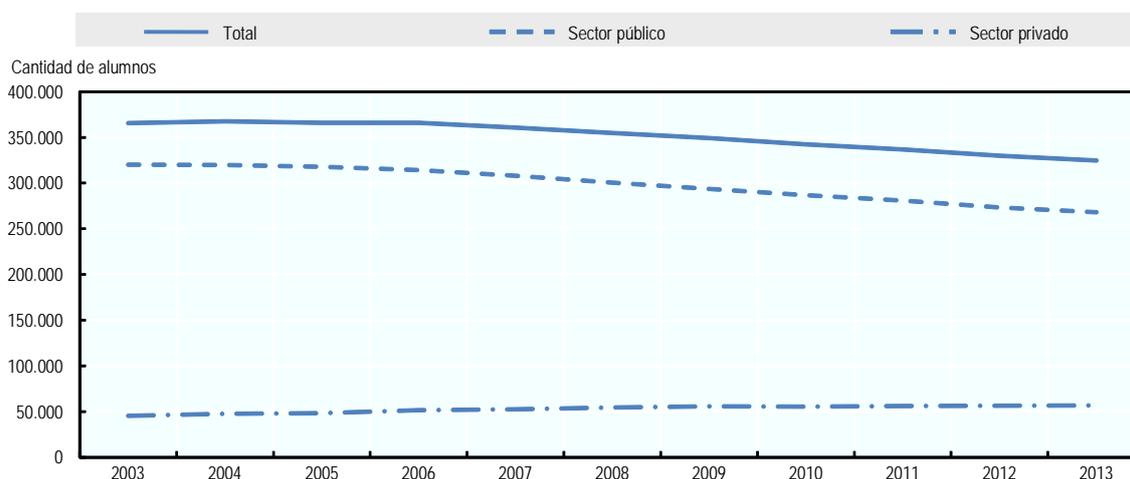
Tipo de oferta	Centros	Alumnos	Porcentaje de alumnos (%)
Centros de educación primaria	2.556	324.783	100,0
Sector público	2.143	268.001	82,5
Urbano	952	245.840	75,7
Común	329	90.187	27,8
Tiempo completo	188	32.957	10,1
Tiempo extendido	29	3.559	1,1
Práctica	129	41.157	12,7
Aprender	265	77.268	23,8
Centros de educación inicial con clases de primaria (JICI)	12	712	0,2
Rural	1.111	15.348	4,7
Común	1.105	15.215	4,7
Prácticas rurales	6	133	0,0
Educación especial	80	6.813	2,1
Sector privado	413	56.782	17,5
Común	345	53.572	16,5
Educación especial	68	3.210	1,0

Notas: El acrónimo JICI (Jardín de Infantes de Ciclo Inicial) refiere a centros de educación inicial con ciclo inicial (combina educación inicial con años 1 y 2 de primaria).

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Tal como se muestra en la Figura 1.7, entre 2003 y 2013, la matrícula total en educación primaria disminuyó aproximadamente un 11%. La disminución fue pronunciada en el sector público (aproximadamente 16%) mientras que la matrícula en el sector privado aumentó aproximadamente un 25% durante este período.

Figura 1.7. Matrícula en educación primaria por sector, 2003-2013



Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Educación media básica

La educación media básica abarca de primero a tercero y es obligatoria desde 1973. Ofrece programas de tres tipos:

- Programas generales (educación media básica), con aproximadamente un 85% de la matrícula en 2013.
- Programas técnicos (ciclo básico tecnológico), que atendieron a aproximadamente un 10% de los alumnos en 2013.
- Programas de formación profesional básica (formación profesional básica), dirigidos a los alumnos mayores de 15 años de edad (inclusive), con un 5,5% de participación en la matrícula en 2013 (ver Tabla 1.5).

La oferta de educación pública en educación media básica está administrada por el CES (programas generales), el CETP (programas de formación técnico profesional) y el CEIP (centros de educación primaria rurales con 7°, 8° y 9°). Los centros privados de educación secundaria, que ofrecen únicamente programas generales (con unas pocas excepciones), están regulados por el CES. La mayoría cobra una cuota, aunque existen algunos ejemplos de centros privados que no cobran a niños de contextos socioeconómicos desfavorecidos (reciben apoyo de donantes corporativos que gozan de planes de exoneración impositiva). La proporción de proveedores privados en educación media básica varía considerablemente entre las regiones, y oscila desde un 50% de centros en Montevideo a solo un 5% en el departamento norteño de Artigas (INEEd, 2014). En 2013, los centros privados atendieron a aproximadamente un 14% de la matrícula total de la educación media básica (ver Tabla 1.5).

Los programas de formación profesional básica están disponibles para los jóvenes mayores de 15 años de edad que no terminaron la educación media básica. Terminar este programa permite a los alumnos seguir sus estudios en educación media superior general o técnico profesional y les otorga un certificado profesional en el campo por el que hayan optado. La formación profesional básica se basa en el principio del conocimiento integrado. Las asignaturas están integradas y permiten a los docentes desarrollar estrategias de aprendizaje para los alumnos y los grupos. Los programas de formación profesional básica también reconocen la educación previa, lo que permite a los alumnos completar programas a través de diferentes vías particulares.

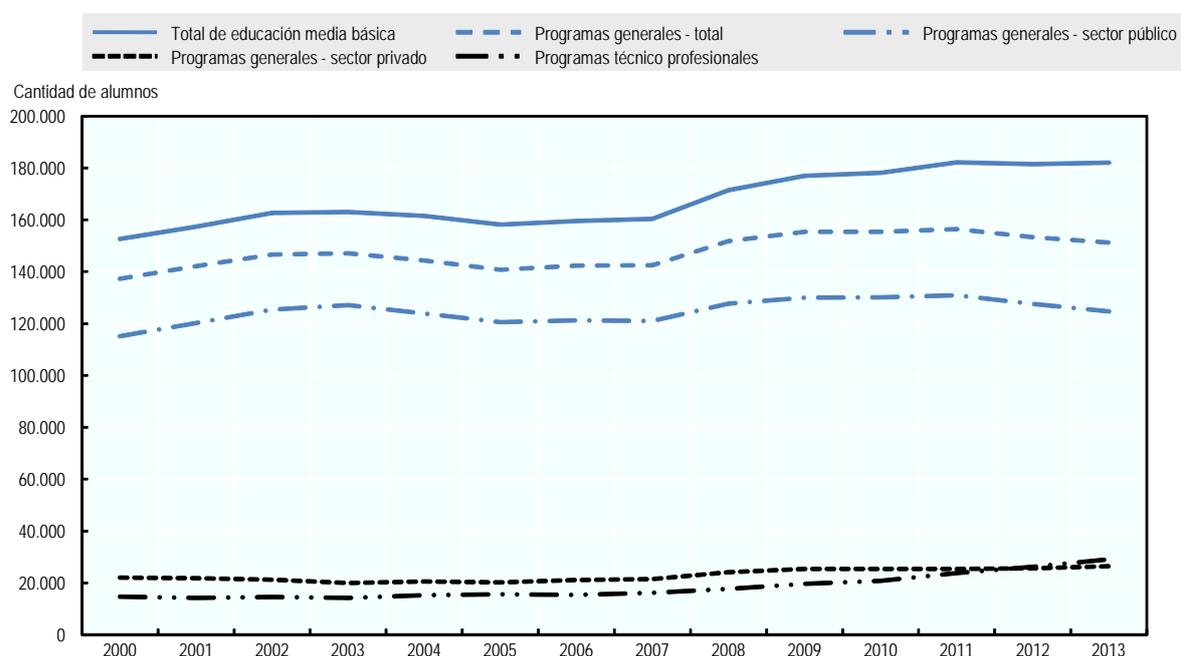
Tabla 1.5. Centros educativos y alumnos de educación media básica, 2013

Tipo de oferta	Centros	Alumnos	Porcentaje de alumnos (%)
Total	663	184.533	100
Sector público	486	150.081	85,7
Educación secundaria (programas generales)	255	124.749	67,6
Educación técnica y agraria (programas de formación técnica y profesional)			
Programas técnicos	138	18.876	10,2
Programas de formación profesional básica		10.198	5,5
Educación primaria rural con 7°, 8° y 9° (programas generales)	61	1.812	1,0
Aulas Comunitarias	25	1.429	0,8
Áreas Pedagógicas	7	1.017	0,6
Sector privado (ofrece solo programas generales)	177	26.452	14,3

Nota: Dentro del mismo centro educativo pueden coexistir cursos de diferentes niveles de educación media básica y superior.

Fuentes: INEE (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm; y MEC (2013), *Anuario Estadístico de Educación 2013*, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones/?3colid=927.

Figura 1.8. Matrícula en educación media básica por sector y tipo de programa, 2000-2013



Nota: El total incluye programas generales, programas de formación técnico profesional y centros de educación primaria con 7°, 8° y 9°. Las cifras específicas para estos últimos no se muestran en la figura. Los programas de educación técnico profesional solo se imparten en centros públicos.

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Asimismo, existe una serie de programas especiales en educación media básica destinados a poblaciones específicas, que lleva a cabo la ANEP en colaboración con otras instituciones públicas (INEEd, 2015). Estos incluyen el programa “Aulas Comunitarias” (dirigido a alumnos menores de 17 años de edad que no completaron primero); y el programa “Áreas Pedagógicas” (dirigido a los jóvenes bajo la tutela del INAU y los jóvenes con problemas de comportamiento).

Tal como se muestra en la Figura 1.8, la matrícula de la educación media básica aumentó aproximadamente un 21% entre 2000 y 2013. En este período, la proporción de educación privada se mantuvo estable en aproximadamente un 14%. Por el contrario, la proporción de alumnos en los programas de formación técnico profesional aumentó de aproximadamente un 10% en 2000 a aproximadamente un 16% en 2013.

Educación media superior

La educación media superior cubre de cuarto a sexto y es obligatoria desde 2008. Dentro de este tipo de educación se pueden seguir tres caminos diferentes:

- Programas generales (educación media general), principalmente orientados con el fin de continuar los estudios a nivel terciario. A través de estos programas, se realiza el bachillerato diversificado, que es el título que se obtiene en educación media superior.
- Programas técnicos (educación media tecnológica), orientados a la vida laboral o la continuación de los estudios a nivel terciario. Esta modalidad ofrece educación práctica y teórica en un área

especializada. A través de estos programas, se realiza el bachillerato tecnológico, que es el título que se obtiene en educación media superior.

- Programas de formación profesional (educación media profesional), orientados a que los alumnos obtengan un título inicial, con prioridad en el ingreso al mercado laboral. Esta modalidad ofrece dos años de formación técnica y un año de educación general. A través de estos programas, se realiza el bachillerato profesional que es el título que se obtiene en educación media superior.

Si bien los programas educativos generales están administrados por el CES, las vías técnicas y profesionales están bajo la órbita del CETP. En 2013, aproximadamente un 75% de los alumnos asistió a programas generales, mientras que los programas de formación técnica y formación profesional atendieron al 15% y 10% de los alumnos respectivamente. Una pequeña proporción de los alumnos se inscribió en centros educativos privados (11%), que ofrecen únicamente programas generales (con la excepción de unos pocos centros privados con programas técnicos) y están supervisados por el CES (ver Tabla 1.6). Más de la mitad de los centros educativos privados se ubican en Montevideo (INEEd, 2015).

Tabla 1.6. Centros educativos y alumnos de educación media superior, 2013

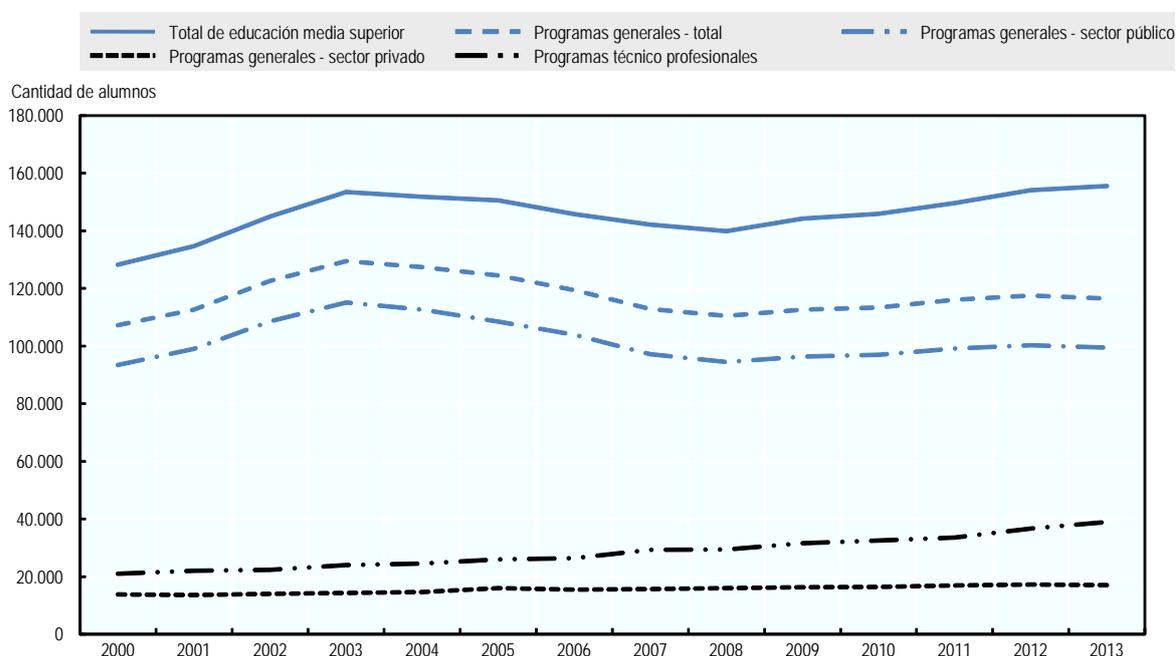
Tipo de oferta	Centros	Alumnos	Porcentaje de alumnos (%)
Total	500	155.522	100
Sector público	333	138.480	89,0
Educación secundaria (generales)	195	99.485	64,0
Educación técnica y agraria (programas de formación técnica y profesional)			
Programas técnicos	138	23.492	15,1
Otros, incluyendo programas de formación profesional		15.503	10,0
Sector privado (ofrece solo programas generales – excepto unos pocos programas técnicos)	167	17.042	11,0

Nota: Dentro del mismo centro educativo pueden coexistir cursos de diferentes niveles de educación media básica y superior.

Fuentes: INEEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm; y MEC (2013), *Anuario Estadístico de Educación 2013*, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones/?3colid=927.

Tal como se muestra en la Figura 1.9, la matrícula de la educación media superior aumentó aproximadamente un 21% entre 2000 y 2013. En este período, la proporción de educación privada se mantuvo estable en aproximadamente un 11%. Por el contrario, la proporción de alumnos en los programas de formación técnico profesional aumentó de aproximadamente un 16% en 2000 a aproximadamente un 25% en 2013.

Figura 1.9. Matrícula en educación media superior por sector y tipo de programa, 2000-2013



Nota: El total incluye programas generales y programas de formación técnico profesional. Los programas de formación técnico profesional solo se imparten en centros públicos.

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Objetivos educativos

Objetivos generales

La Ley de Educación de 2008 dispone que el sistema educativo “como bien público y social” tiene como fin el “pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna”. Además, establece que la educación estará orientada a la búsqueda de una vida integrada a través del trabajo, la cultura, el entretenimiento, el cuidado de la salud, y el ejercicio responsable de la ciudadanía (INEEd, 2015). Asimismo, la ley define el objetivo general de cada nivel de educación de la siguiente forma:

- **Educación inicial:** estimular el desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de los niños y fomentar la inclusión social, así como el conocimiento de sí mismos, de su entorno familiar, de la comunidad y del mundo natural.
- **Educación primaria:** brindar los conocimientos básicos y desarrollar principalmente la comunicación y el razonamiento que permitan la convivencia responsable en la comunidad.
- **Educación media básica:** profundizar el desarrollo de las competencias y los conocimientos adquiridos y promover el dominio teórico-práctico de disciplinas artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas.

- **Educación media superior:** ofrecer un alto grado de orientación, especialización y profundización de la orientación elegida y preparar a los alumnos para la educación terciaria o para ingresar al mercado laboral.
- **Educación técnico profesional:** educar a alumnos mayores de 15 años con el propósito de la formación para el desempeño de las profesiones en ocupaciones técnicas y tecnológicas básicas y avanzadas.

Objetivos de aprendizaje de los alumnos

Los currículos se definen para todo el país a nivel central. Los currículos nacionales de cada nivel y tipo de educación se desarrollan en forma independiente por parte de los respectivos consejos (CEIP, CES y CETP), siguiendo las pautas establecidas por el CODICEN, que es responsable de garantizar la implementación de los objetivos de aprendizaje de los alumnos (INEEd, 2015). Si bien los consejos de educación elaboran los currículos nacionales, el CODICEN debe aprobarlos formalmente.

A nivel inicial y de primaria, los objetivos de aprendizaje de los alumnos a nivel nacional (el currículo nacional) se elaboran en el “Programa de Educación Inicial y Primaria” expedido en 2008 por el CEIP. Este programa describe los objetivos de aprendizaje dominantes, así como el contenido del aprendizaje en seis áreas de conocimiento (lengua, matemática, arte, ciencias naturales, ciencias sociales y educación física) para los tres años de educación inicial (3 a 5 años de edad) y de primero a sexto de educación primaria. El currículo se construye en torno a un concepto de educación transversal, es decir, los docentes presentan los conceptos durante el primer año obligatorio de educación inicial y trabajan sobre esos conceptos hasta el final de la educación primaria. El contenido necesario se proporciona como una lista de temas que se deben cubrir (por ejemplo, “la medición de áreas” en matemática de quinto) con un nivel de profundidad limitado (por ejemplo, el contenido sugerido para matemática de primero a sexto se incluye en 18 páginas del documento) (ANEP-CEP, 2013). El programa permite sustancialmente la interpretación en lo que refiere a contenidos concretos, lo que ofrece a los centros educativos y docentes una autonomía considerable para decidir sobre objetivos, contenidos y métodos más específicos. Además, no se especifican aspectos tales como los resultados de aprendizaje esperados en determinadas etapas de la educación (que definan qué deberían saber los alumnos —estándares de contenido— y qué deberían poder hacer —estándares de desempeño); metodologías didácticas y pedagógicas; y criterios de evaluación (con descriptores de desempeño). Esto hace que sea más difícil medir el desempeño de los alumnos y garantizar la congruencia de la evaluación de los alumnos entre los docentes y los centros. No obstante, un avance significativo reciente fue la creación, en 2015, de los resultados de aprendizaje esperados para final de tercero y sexto (también denominados “perfiles de egreso” para los alumnos que completan tercero y sexto). Esto indica específicamente qué deberían saber y poder hacer los alumnos al final de tercero y sexto en cuatro áreas de conocimiento (lengua, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales), por ejemplo, “debe poder identificar la fracción que expresa la probabilidad de éxito” en matemática al final de sexto (ANEP-CEIP, 2015).

En educación media básica, existen tres currículos nacionales diferentes: programas generales (desarrollados por el CES); programas técnicos (desarrollados por el CETP); y programas de formación profesional básica (desarrollados por el CETP). Con respecto a los programas generales y técnicos, el currículo se define para las diferentes asignaturas y años de educación, mientras que el de los programas de formación profesional básica se estructura en cursos y módulos. En los programas generales y técnicos, los requisitos del currículo no se indican en detalle (por ejemplo, en matemática general de primero, cinco páginas describen los dominios que se deben cubrir y una lista de contenidos) mientras que el tipo de especificaciones del currículo difiere según las asignaturas y los niveles del año (algunos pueden ofrecer un mayor nivel de detalle sobre los contenidos o incluso amplios resultados de aprendizaje esperados). Si bien existen algunas reglamentaciones sobre los criterios para pasar de año y el uso de algunos instrumentos de

evaluación, la evaluación de los alumnos en función de los objetivos del currículo es responsabilidad de los docentes. Una gran cantidad de asignaturas complica la transición de los alumnos de un nivel a otro. Por el contrario, los currículos de los programas de formación profesional básica están considerablemente más detallados para servir como base para la evaluación de los alumnos e incluyen objetivos de aprendizaje claros.

La educación media superior se basa en diferentes currículos según la opción: general, formación técnica y profesional. Al igual que en la educación media básica, tanto los programas generales como los técnicos carecen de una serie de objetivos de aprendizaje precisos y se concentran en una descripción de contenidos amplia. Los programas de formación profesional administrados por el CETP cuentan con descripciones más detalladas de los contenidos necesarios y objetivos de aprendizaje de los alumnos y reflejan lazos más estrechos con el sector productivo. Al igual que en la educación media básica, los currículos para los programas de educación media superior incluyen disposiciones sobre el pasaje de año de los alumnos, pero la evaluación de los alumnos es de responsabilidad de los centros educativos y los docentes. En ambos niveles de educación secundaria los currículos desarrollados por el CES se expidieron en 2006, mientras que los currículos elaborados por el CETP se lanzaron en 2004 para los programas de formación profesional y en 2007 para los programas técnicos.

En general, los currículos nacionales se desarrollan en consulta con los docentes, los expertos en educación y las inspecciones. En educación inicial y primaria, el currículo nacional fue elaborado por un comité central apoyado por subcomités de cada una de las seis áreas de conocimiento cubiertas. Estos órganos estaban integrados por docentes en ejercicio, docentes de secundaria designados por el CES, inspectores, delegados de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) y representantes del sindicato de docentes correspondiente (FUM). De modo similar, en educación secundaria general, las comisiones se formaron con expertos, miembros de las inspecciones y representantes de las ATD. En educación media técnica y profesional, las consultas para definir los currículos son más amplias e incluyen, por ejemplo, representantes de los empleadores, sindicatos comerciales y el Ministerio de Desarrollo Social. Se organizan en función de los grupos de trabajo creados a nivel regional y nacional. Las inspecciones también juegan un papel clave, no solo en la definición de los currículos, sino también en su puesta en práctica en los centros educativos (es decir, definir el contenido concreto que enseñarán los docentes).

En resumen, los objetivos de aprendizaje de los alumnos con respecto a los diferentes niveles y ramas educativas tienen las siguientes características:

- Se definen a nivel central.
- Se hace hincapié en los contenidos.
- En la mayoría de los casos, los resultados de aprendizaje esperados no se especifican.
- La evaluación no se considera como un componente técnico curricular.
- Existe poca coordinación entre el CEIP, el CES y el CETP en el desarrollo de los currículos.
- Los docentes y los centros educativos tienen cierta autonomía para interpretar un currículo con frecuencia no muy detallado y definir los criterios de evaluación.

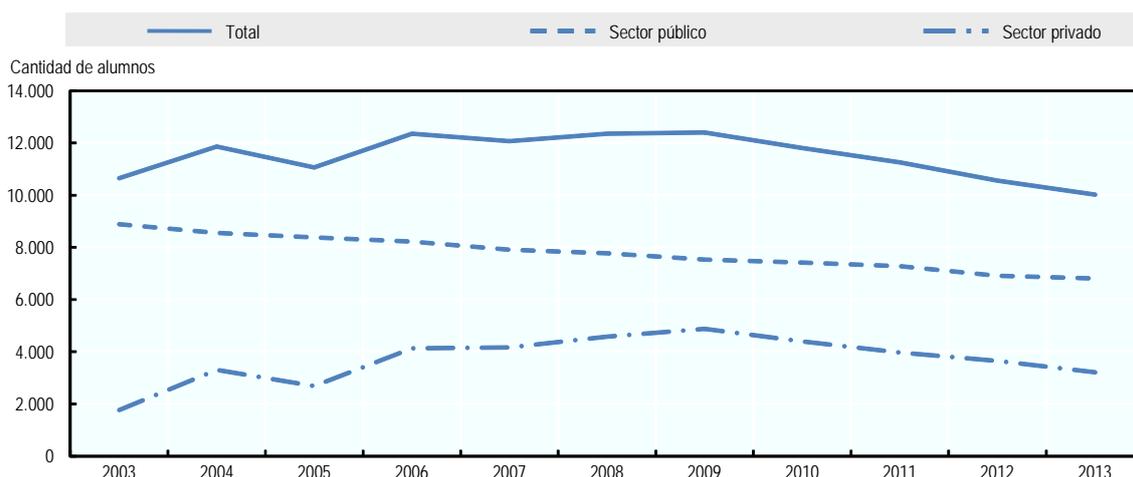
Alumnos con necesidades educativas especiales

Solo en educación primaria existen adaptaciones específicas para atender los casos con necesidades especiales. Los niños con discapacidad mental o física, con discapacidad visual o auditiva y con dificultades de comportamiento en este nivel de educación pueden optar por asistir a un centro especial. En forma alternativa, pueden asistir tanto a un centro especial como a un centro tradicional, ya sea dividiendo

el horario entre los dos centros educativos (escolaridad compartida) o asistiendo a ambos centros educativos (doble escolaridad), o solo asistir algún período de tiempo a un centro especial. La educación para alumnos con necesidades especiales también incluye aulas en centros educativos tradicionales con grupos de inclusión, maestros de apoyo y maestros hospitalarios en los centros tradicionales, y asistencia a domicilio, si fuera necesario (INEEd, 2015). Los centros educativos especiales están organizados según el tipo de necesidad especial (por ejemplo, alumnos con discapacidades auditivas). La matrícula en los centros educativos especiales representó el 3,1% de la matrícula de educación primaria general en 2013 (ver Tabla 1.4). Aproximadamente un 32% de estos alumnos asistió a centros especiales privados en 2013, en comparación con un 17% en 2003. Además, tal como se muestra en la Figura 1.10, la cantidad de alumnos de centros educativos especiales disminuyó aproximadamente un 6% entre 2003 y 2013, y se observó una disminución pronunciada en el sector público (23%).

La preparación de los docentes para atender a los alumnos con necesidades especiales está organizada como una especialización de posgrado en las instituciones de formación docente inicial. Para 2012, aproximadamente un 65% del personal docente de educación especial había obtenido este título específico (INEEd, 2015).

Figura 1.10. Matrícula en centros educativos especiales por sector, 2003-2013



Nota: Los datos se refieren a la asistencia a centros especiales, que solo existen a nivel de educación primaria. Los datos de los proveedores públicos también incluyen a niños que asisten a cursos especiales en centros educativos tradicionales.

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Aparte de educación primaria, no se provee ningún tipo de educación específica para alumnos con necesidades especiales. No existen centros educativos especiales y a pesar de que se imparten algunos programas para alumnos con necesidades especiales dentro del sistema de centros tradicionales, la mayoría de los centros educativos de secundaria no ofrecen ni educación específica ni recursos para la enseñanza integrada ni separada de los alumnos con necesidades especiales (INEEd, 2015). En general, los centros educativos de secundaria no reciben fondos para la inclusión (por ejemplo, desarrollo profesional para trabajar con niños con autismo). Debido a las dificultades que esto plantea para la continuidad educativa de los alumnos con necesidades especiales, más de mil alumnos mayores de 15 años de edad siguieron asistiendo a centros educativos para alumnos con necesidades especiales administrados por el CEIP en 2011 (UNESCO, 2015).

Gobernanza de la educación

La composición del equipo de dirección educativa depende del tipo y tamaño de los centros. Generalmente, los centros están dirigidos por un director, uno o dos subdirectores, y uno o más secretarios. El equipo de dirección también recibe apoyo de los docentes adscriptos (maestros y profesores adscriptos a la dirección) que cumplen principalmente funciones administrativas (por ejemplo, administrar datos, mantener la disciplina) pero también tareas pedagógicas. Excepto por unos pocos casos particulares de cargos de confianza (por ejemplo, algunos docentes adscriptos), los directores no seleccionan a su equipo de dirección. Los subdirectores y docentes adscriptos se contratan a nivel central a través de exámenes y concursos, y los secretarios se eligen según su posición en el escalafón docente. Los directores son responsables de dirigir en tres áreas: pedagógica, organizativa y administrativa, y comunal. No obstante, tal como se analizará más adelante en este informe, la autonomía de los centros educativos individuales en Uruguay está bastante limitada. Los centros no tienen autonomía para gestionar los recursos humanos y administran muy pocos recursos financieros.

La Ley de Educación de 2008 prevé la implementación de los Consejos de Participación en todos los centros. Estos consejos reúnen a los alumnos, padres y tutores, docentes y educadores y los representantes de la comunidad, y deben reunirse al menos tres veces por año. Según la normativa, los consejos de participación tienen derecho a aportar sugerencias a la dirección de los centros sobre el proyecto educativo y la dirección del centro, la colaboración de los centros con las instituciones externas, las actividades sociales y culturales de los centros, la infraestructura de los centros, las donaciones y el uso de los recursos. Se espera, además, que participen en las autoevaluaciones de los centros y aporten su perspectiva sobre su desarrollo. No obstante, el desarrollo de los consejos de participación en el país todavía es incipiente y la gran mayoría de los centros todavía deben formarlos.

La participación activa de los padres en las actividades de los centros se realiza a través de asociaciones de padres específicas. En los centros de primaria y técnico agrarios, los padres contribuyen con las actividades de los centros a través de la Comisión de Fomento, mientras que en los centros de educación secundaria, la participación de los padres se organiza a través de la Asociación de Padres y Amigos del Liceo. Tradicionalmente, estas asociaciones de padres se concentran en recaudar fondos adicionales para el funcionamiento de sus centros.

Elección de los centros

En general, los centros educativos privados no reciben subsidios públicos y cobran una cuota de asistencia. Tal como se describió precedentemente, hay excepciones en educación de la primera infancia e inicial con la financiación pública de los CAIF que se gestionan a nivel privado, el programa “Nuestros Niños” y el sistema de cupones incorporado al proyecto “Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia” (CISEPI, sustituido, en 2016, por un nuevo programa, Becas de Inclusión Socioeducativa, BIS). Además, en educación secundaria algunos centros educativos privados no cobran cuota a los alumnos de contextos socioeconómicamente desfavorecidos.

Dentro del sistema de educación pública, las familias pueden elegir el centro para sus hijos, pero si la demanda supera la capacidad generalmente se da prioridad a las familias que viven o trabajan en el barrio del centro o que tienen a otros niños ya inscritos. En educación primaria, con frecuencia, hay exceso de demanda en modalidades particulares, tales como centros de tiempo completo. En este caso, los criterios de selección adicionales son el ingreso familiar y la situación laboral de la madre (si la madre trabaja).

En educación secundaria general la distribución de los alumnos en los centros se organiza a través de una oficina central según las preferencias de los alumnos. Los alumnos pueden registrarse en cualquier

centro, pero si hay exceso de demanda se utiliza como criterio el lugar de residencia de la familia. La admisión a los centros en función de criterios académicos es menos frecuente en Uruguay que en los países del área de la OCDE. No obstante, existen diferencias significativas entre los centros públicos y privados. Estos últimos dan mucha mayor importancia al desempeño académico en sus políticas de admisión (ver también el capítulo 4).

Evaluación y valoración

Adicionalmente a la valoración de la dirección de los centros y la evaluación docente, que se describen en los capítulos 4 y 5 respectivamente, el marco de evaluaciones y valoraciones de Uruguay incluye los siguientes componentes principales.

Evaluación de los alumnos

El desempeño de los alumnos se evalúa a través de una serie de instrumentos, que varía desde evaluaciones externas nacionales hasta evaluaciones formativas diarias permanentes que se realizan en el aula. A nivel nacional, las pruebas nacionales basadas en muestras se realizan cada tres (o cuatro) años en sexto, y los resultados obtenidos se utilizan para realizar un monitoreo nacional. Estas pruebas se organizaron en 1996 (cohorte completa), 1999, 2002, 2005, 2009 y 2013 en lengua, matemática y ciencia. No existe ninguna otra evaluación estandarizada externa a nivel nacional que se lleve a cabo con regularidad (INEEd, 2015). Se organizaron cohortes completas nacionales excepcionales para tercer año de educación media en 1999 y para sexto año de educación media en 2002. La evaluación acumulativa se basa en evaluaciones en el aula realizadas por los docentes, ya que no existen exámenes nacionales externos. Si bien los criterios de las evaluaciones de los alumnos se definen principalmente a nivel de los centros, existen reglamentaciones nacionales sobre los criterios para la transición de año en educación secundaria. Los docentes también pueden utilizar un sistema de evaluaciones formativas en línea propuesto por la ANEP. La plataforma Sistema de Evaluación de Aprendizaje (www.anep.edu.uy/sea) propone evaluaciones y permite que los docentes creen sus propias evaluaciones en lectura, matemática, ciencias e inglés para alumnos de tercero a sexto. A partir de 2013, las evaluaciones también están disponibles para la educación media básica.

Evaluación de los centros educativos

En Uruguay, no existen evaluaciones para los centros educativos ni sus procesos en su conjunto. Tal como se explicó precedentemente, el trabajo de las inspecciones se concentra en la evaluación de docentes, directores y subdirectores particulares. Los resultados de las evaluaciones realizadas por las inspecciones no se ponen a disposición del público en general. Tampoco existe el requisito de que los centros educativos realicen autoevaluaciones (ver también un análisis más exhaustivo en el capítulo 4).

Además, en Uruguay sigue siendo inusual que se publiquen los datos sobre los logros académicos de los centros, si bien la Ley de Transparencia de 2008 exige que las autoridades centrales los informen si alguien los solicita (INEEd, 2015). Recientemente, el Departamento de Investigación y Estadística Educativa (DIEE) y el CES comenzaron a publicar determinados indicadores tales como las tasas de repetición y tasas de promoción, así como la relación entre alumnos y docentes para los centros públicos de educación primaria y de secundaria generales. Con frecuencia, estos se publican en los medios en datos brutos. No se proporcionan datos respecto a los centros educativos privados o técnico agrarios (INEEd, 2015). En 2012, según las percepciones de los directores, solo el 9,8% de los alumnos de 15 años asistió a centros educativos en Uruguay que informaron públicamente los datos sobre los logros académicos de los alumnos, contra un promedio de 45% de la OCDE (OCDE, 2013a, Tabla IV.4.31). Además, según los

datos de la misma prueba PISA, solo el 16,5% de los alumnos de 15 años asistió a centros educativos que utilizaron los resultados de los alumnos para compararse con el desempeño a nivel nacional o regional y el 12,2% asistió a centros educativos que utilizaron los resultados de los alumnos para compararse con los demás. Ambos representan las cifras más bajas entre todos los países participantes y se encuentran bastante por debajo de los promedios de la OCDE de 61,7% y 52,5% respectivamente. No obstante, comparado con 2003, más centros educativos están ahora usando los resultados de los alumnos para realizar un seguimiento de sus progresos con el paso del tiempo (87,5%, un aumento de 11,0 puntos porcentuales y por encima del promedio de la OCDE del 79,6%) y para identificar los aspectos de la instrucción o el currículo que podrían mejorarse (86,3%, un aumento de 17,5 puntos porcentuales y por encima del promedio de la OCDE del 80,1%) (OCDE, 2013a, Tabla IV.4.36).

Evaluación del sistema educativo

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) está a cargo de ofrecer una evaluación independiente sobre el estado de la educación en el país. Esta evaluación se publica en un informe bienal (denominado “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay”), cuya primera edición se lanzó en diciembre de 2014. Tal como se explicó precedentemente, la evaluación estandarizada de los alumnos de monitoreo nacional solo se realiza en sexto de primaria. A partir de 2015, el INEED está desarrollando un sistema nacional para monitorear el logro de los alumnos desde tercero de primaria a tercero de media (INEED, 2015; ver INEED, 2014), que se concentra en tres áreas de evaluación principales: competencias cognitivas (en particular, resolución de problemas y comprensión lectora), competencias socioemocionales y formación ciudadana. La evaluación del sistema educativo también incluye una serie de estadísticas sobre educación en función de datos recopilados de centros educativos por parte de la ANEP, el MEC y el INAU. Estas son la base de las publicaciones anuales con indicadores para todo el sistema sobre educación, tales como el Anuario Estadístico de Educación del MEC. Además, los valores de referencia internacionales sobre el desempeño de los alumnos extraídos de encuestas internacionales de los alumnos incidieron en el desarrollo de las políticas en el sistema. En 2006 y 2013, Uruguay participó en el Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE y TERCE) realizados por la UNESCO, que cubrieron la región latinoamericana.⁵ Uruguay también participa desde 2003 en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Programme for International Student Assessment, PISA) trienal de la OCDE, que mide las competencias de los alumnos de 15 años de edad en matemática, lectura y ciencias.

Principales tendencias y problemas

Buena oferta de educación básica pero altas tasas de repetición y bajas tasas de culminación en educación secundaria

El promedio de años de estudio en Uruguay sigue siendo bajo (8,1 años de educación entre la población de 25 años de edad o más en 2010), mayor que Brasil (7,7 años) pero menor que el valor de México (8,3 años), Argentina (9,5 años) y Chile (9,7 años). En comparación con la región, los niveles de culminación aumentaron muy lentamente durante las últimas décadas. En 2010, las personas de 20 a 24 años de edad habían completado un promedio de 10,2 años de escolarización, en comparación con el 9,1 entre las de 30 a 34 años, el 8,8 entre las de 40 a 44 años y el 8,5 entre las de 50 a 54 años de edad (Barro y Lee, 2010).

En educación primaria se logró la universalización. Además, el acceso a la educación inicial es bueno entre niños de 4 y 5 años, con tasas de cobertura considerablemente superiores al promedio de la región en Latinoamérica (Mateo y Rodríguez-Chamussy, 2015). La tasa de asistencia neta para niños de 5 años alcanzó el 98% en 2012 y se estabilizó en el 89% para niños de 4 años de edad (INEED, 2015). Con

respecto a los niños de 3 años de edad, la tasa de asistencia neta es significativamente menor, y alcanzó el 64% en 2012. Dentro de esta franja existen importantes inequidades en cuanto al acceso: mientras que el 93% de los niños de familias del quintil de ingresos más altos asistió a educación inicial, solo el 49% de los niños de las familias del quintil de ingresos más bajos lo hizo (INEEd, 2015).

No obstante, las tasas de culminación de la educación media básica y superior siguen siendo insatisfactorias y más bajas que las de los países de la región (INEEd, 2015). La proporción de alumnos de 15 a 24 años que finalizó educación secundaria es una de las más bajas de la región y logró muy pocos avances durante las últimas décadas en comparación con otros países de la región. En 2010, alcanzó el 29,7% (aumentó de un 22,4% en 1990), en comparación con el promedio de la OCDE de un 75% (OCDE/CEPAL, 2014, Figura 1.8). En 2013, la tasa de asistencia neta en educación media básica fue de un 75%, mientras que solo alcanzó un 43% en educación media superior (INEEd, 2015).

Uruguay presenta también tasas de repetición muy elevadas en comparación con la región y a nivel internacional. Según los datos de la prueba PISA, el 37,9% de los alumnos de 15 años de edad informó haber repetido un año al menos una vez, valor superior a cualquier país de la OCDE y el segundo más alto en Latinoamérica después de Colombia (40,6%). El 21,6% mencionó que había repetido al menos un año en educación primaria y el 27,1% un año en educación media básica (OCDE, 2013a, Tabla IV.2.2). En consecuencia, existe un alto número de estudiantes con extraedad. En 2013, el 43% de los alumnos de educación media básica y el 59% de los de educación media superior se encontraban fuera del rango etario esperado para el año que cursaban (INEEd, 2015). No obstante, la tasa de repetición de las escuelas públicas de educación primaria disminuyó desde 2002 y se redujo casi a la mitad para 2013 (INEEd, 2015).

El nivel de los logros de los alumnos disminuyó pero se mantiene por encima del promedio regional

Los alumnos uruguayos tienen un desempeño superior al promedio regional en educación primaria en lectura, matemática y ciencias

Los alumnos de tercero y sexto alcanzaron algunas de las mejores calificaciones en matemática y lectura entre los países latinoamericanos tanto en el estudio SERCE 2006 (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo), como en el TERCE 2013 (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo). Los alumnos de sexto también alcanzaron uno de los resultados más altos en ciencias naturales. En todas las asignaturas y grupos etarios, Uruguay tuvo una mayor proporción de alumnos que alcanzaron el nivel máximo de logros y una menor cantidad de alumnos en el grupo de menores logros que el promedio de Latinoamérica. No obstante, a diferencia de la mayoría de los países participantes, Uruguay no mejoró sus resultados en ninguna de las asignaturas desde 2006 y su desempeño en ciencias naturales fue peor en 2013 que lo que había sido seis años antes (UNESCO/LLECE, 2015). Incluso, la prueba SERCE reveló que Uruguay presentó una de las brechas más amplias en los logros entre el percentil 10 y 90 y una de las brechas más pronunciadas entre el sector urbano y rural de la región en matemática (UNESCO/LLECE, 2008).

Los alumnos uruguayos tienen un desempeño inferior al promedio internacional en educación secundaria en lectura, matemática y ciencias

Los alumnos de 15 años de edad de Uruguay obtuvieron uno de los mejores resultados entre los países latinoamericanos en el estudio PISA de la OCDE, pero quedaron por detrás de los resultados de los países de la OCDE no latinoamericanos. En 2012, la calificación media en Uruguay en matemática fue de 409, comparada con el promedio de la OCDE de 494, que representa una brecha equivalente a aproximadamente dos años de escolarización. Los resultados de Uruguay fueron estadísticamente significativamente inferiores a los de Chile, similares a los de México y Costa Rica y superiores a los de

Argentina, Brasil, Colombia y Perú. La calificación media en lectura fue de 411, en comparación con el promedio de la OCDE de 496 y en ciencias Uruguay alcanzó una calificación media de 416, en comparación con el promedio de la OCDE de 501 (OCDE, 2014c, Figura I.2.b). En lectura, los resultados de Uruguay fueron estadísticamente inferiores a los de Chile, Costa Rica y México, y en ciencias fueron inferiores a los de Chile y Costa Rica (OCDE, 2014c). El desempeño de Uruguay en el estudio PISA se deterioró con los años, tanto en términos absolutos como relativos con respecto a los otros países. La calificación media de Uruguay en matemática en 2003 fue de 422, mientras que la calificación media en ciencias en 2006 fue de 428. Al analizar los resultados del estudio PISA para Uruguay, no obstante, es importante considerar que tanto las altas tasas de abandono de Uruguay, como el hecho de que el estudio PISA se limita a los alumnos inscritos en los centros educativos implican que sea probable que los resultados de la prueba PISA para Uruguay sobreestimen las capacidades de la población más amplia de 15 años de edad.

Existe una significativa proporción de alumnos con bajo rendimiento en educación secundaria

Una dificultad significativa de Uruguay es la elevada proporción de alumnos con bajo rendimiento. En la prueba PISA 2012, el 55,8% de los alumnos obtuvo bajos niveles de rendimiento en matemática en comparación con el promedio de 23,0% de la OCDE. Las proporciones equivalentes en lectura y ciencias fueron 47,0% y 46,9% respectivamente (en comparación con los promedios de la OCDE de 18,0% y 17,8% respectivamente) (ver Tabla 1.7). De hecho, un aumento significativo en la proporción de alumnos con bajo rendimiento en matemática impulsó el deterioro en el desempeño en matemática desde 2003 (7,7 puntos porcentuales de aumento de alumnos con un rendimiento en matemática inferior al nivel 2, según define PISA) (OCDE, 2014c, Figura I.2.23). Sucede lo mismo en el rendimiento en ciencias (OCDE, 2014c, Figura I.5.11). Además, la cantidad de alumnos uruguayos que alcanza los niveles de rendimiento más elevados (nivel 5 o superior, según define PISA) en matemática pasó de un 2,8% en 2003 a un 1,4% en 2012 (ver Tabla 1.7).

Tabla 1.7. Indicadores de calidad y equidad en educación seleccionados en Uruguay, en función de la prueba PISA 2012

	Promedio de la OCDE (2012)	Uruguay (2012)	Uruguay (2003; para ciencias: 2006)
Porcentaje de alumnos con mejor rendimiento			
Matemática	12,6	1,4	2,8
Lectura	8,4	0,9	5,3
Ciencias	8,4	1,0	1,4
Porcentaje de alumnos con bajo desempeño			
Matemática	23,0	55,8	48,1
Lectura	18,0	47,0	39,8
Ciencias	17,8	46,9	42,1
Diferencia en el rendimiento entre los percentiles 90 y 10 (en puntos de calificación)			
Matemática	239	229	259
Lectura	242	249	315
Ciencias	239	245	244
Porcentaje de variación en el rendimiento que se explica por la situación socioeconómica			
Matemática	14,8	22,8	..
Lectura	13,1	17,5	..
Ciencias	14,0	19,8	..
Porcentaje de alumnos resilientes (matemática)	6,4	2,1	..
Variación entre centros educativos en el rendimiento en matemática (como porcentaje de la variación total en el rendimiento en matemática en los países de la OCDE)	36,9	38,9	..
Variación dentro de los centros educativos en el rendimiento en matemática (como porcentaje de la variación total en el rendimiento en matemática en los países de la OCDE)	63,3	53,6	..

Notas: Los alumnos con mejor rendimiento son los competentes en el nivel 5 o 6 de la evaluación; los alumnos con bajo desempeño son los competentes en el nivel 1 o menos de la evaluación. ESCS (Economic, Social and Cultural Status) es el índice de PISA para determinar la situación económica, social y cultural. Los alumnos resilientes son los que se encuentran en el cuarto inferior del índice ESCS de PISA en el país de evaluación, que obtuvieron resultados en el cuarto superior de alumnos entre todos los países, luego de tener en cuenta su situación socioeconómica.

..: no disponible

Fuentes: OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Tomo II)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en> (Tabla II.2.1, p. 174; Tabla II.A, p. 15; Tabla II.2.7b, p. 195; Tabla II.2.8a, p. 196); OCDE (2014c), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Tomo I, edición revisada, febrero de 2014)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en> (Tabla I.A, p. 19; Tabla I.2.1b, p. 299; Tabla I.4.1b, p. 376; Tabla I.4.3d, p. 386; Tabla I.2.3d, p. 308; Tabla I.5.1b, p. 393; Tabla I.5.3d, p. 401).

La situación socioeconómica de los centros educativos y los alumnos tiene una gran incidencia en el desempeño

En Uruguay existen marcadas inequidades en materia educativa en función de la situación socioeconómica de los alumnos (INEEd, 2015; OCDE, 2016). En la prueba PISA 2012, en Uruguay, el 22,8% de la variación en las calificaciones de las matemática se explicó por la situación económica, social y cultural de los alumnos (economic, social and cultural status, ESCS). Si bien el grado de inequidad socioeconómica es elevado en Latinoamérica, Uruguay ocupó el quinto lugar como país con una fuerte relación entre la situación socioeconómica y desempeño de los alumnos entre todos los países participantes de PISA, detrás de Hungría, Chile, Perú y República Eslovaca (y bastante por encima del promedio de la OCDE del 14,8%, ver Tabla 1.7) (OCDE, 2013b, Tabla II.A). Además, Uruguay tuvo un porcentaje de alumnos resilientes (alumnos en el cuarto inferior del índice ESCS que obtuvieron resultados en el 25% de los mejores alumnos luego de considerar su ESCS) debajo del promedio de la OCDE (2,1% contra 6,4%) (OCDE, 2013b, Tabla II.A).

En la prueba PISA 2012, en Uruguay, la variación entre los centros explicó el 41,9% de la variación total en matemática, en comparación con el promedio de la OCDE del 36,9%. Por el contrario, solo el 57,8% de las diferencias de rendimiento se observaron dentro de los centros, en comparación con el 63,3% de la OCDE (ver Tabla 1.7). El índice de Uruguay de inclusión académica⁶ se estabilizó en 58, bastante por debajo del promedio de la OCDE de 64. Esto coloca la inclusión en Uruguay debajo de la de México y Colombia (en ambos países 65), pero sobre Perú (54), Argentina (56), Chile y Brasil (en ambos países 57) (OCDE, 2013b, Figura II.5.1b).

Existen grandes diferencias en los logros de los alumnos, según el tipo de centro educativo y los recursos educativos. Los alumnos de los centros privados obtuvieron en promedio más de 100 puntos de calificación en matemática que los de los centros públicos, lo que equivale a más de dos años de escolarización y la segunda mayor diferencia entre los 47 países participantes (OCDE, 2013a, Figura IV.1.19). No obstante, casi la mitad de esta diferencia de rendimiento se explica por las diferencias en la situación socioeconómica de los alumnos que asisten a centros educativos públicos y privados (que son las segundas más elevadas entre todos los países que realizan las pruebas PISA) (OCDE, 2013a, Tabla IV.4.7). De hecho, cuando también se tiene en cuenta el índice de situación económica, social y cultural de los centros, los alumnos de los centros educativos públicos obtienen mejores resultados que los de los centros privados en aproximadamente 28 puntos (Figura IV.1.19).

Cabe destacar que las diferencias educativas entre las zonas rurales y urbanas son significativas. Según la evaluación de matemática de la prueba PISA 2012, los alumnos uruguayos de las zonas rurales obtuvieron resultados significativamente peores que sus pares de los pueblos y ciudades, si bien parte de esto se explica por las diferencias socioeconómicas (OCDE, 2013b, Tabla II.3.3a). Incluso cuando se toman en cuenta estas diferencias socioeconómicas, la desventaja en el rendimiento de los alumnos de las zonas rurales es significativamente más pronunciado que el promedio de la OCDE.

En Uruguay, los alumnos de 15 años de edad que asistieron durante más de un año a educación inicial obtuvieron en promedio 50 puntos más de calificación en matemática que los que no lo hicieron, cifra cercana al promedio de la OCDE (OCDE, 2013a, Figura IV.1.13). Los alumnos que asistieron a educación inicial también tienen una situación socioeconómica considerablemente superior a los que no lo hicieron, lo que plantea problemas en materia de equidad. Si bien esta brecha es más pronunciada en Uruguay que en el promedio de países de la OCDE, se reduce un 25% entre 2003 y 2012 (OCDE, 2013a, Figura IV.1.14).

Estas inequidades se reflejan también en los logros educativos de los alumnos. En 2010, solo el 25% de los alumnos de 15 a 17 años del quintil de menores ingresos había completado la educación media básica y el 7% de los alumnos de 18 a 20 años había completado la educación media superior, en comparación con el 85% y 57% de los alumnos del quintil de mayores ingresos, respectivamente (MIDES/OPP, 2011).

NOTAS

REFERENCIAS

- ANEP-CEIP (2015), *Documento Base de Análisis Curricular: Año 2015*, segunda edición, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo de Educación Inicial y Primaria, Montevideo, www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programaescolar/DocumentoFinalAnálisisCurricular_agosto2015.pdf.
- ANEP-CEP (2013), *Programa de Educación Inicial y Primaria: Año 2008*, tercera edición, Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Primaria, Montevideo, www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/programaescolar/ProgramaEscolar_14-6.pdf.
- Banco Mundial (2015), *Country and Lending Groups*, www.data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups.
- Barro, R. y J.-W. Lee (2010), *A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010*, Documento de Trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (*National Bureau of Economic Research, NBER*) n° 15902, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA, www.nber.org/papers/w15902.
- CEDLAS y Banco Mundial (2014), Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, SEDLAC), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) y Banco Mundial, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.
- CEPAL (2014), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2014: Challenges to Sustainable Growth in a New External Context*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- FMI (2014), Base de datos *World Economic Outlook*, Fondo Monetario Internacional, www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29.
- INE (2011a), *Censo 2011: Superficie, población, densidad, tasa de masculinidad y variación porcentual en el periodo intercensal, según departamento*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=a79effde-e5e1-4bb5-9a5a-64825e3bb93c&groupId=10181.
- INE (2011b), *Censo 2011*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011.
- INE (2013a), *Estimaciones y Proyecciones de Población (Revisión 2013)*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, www.ine.gub.uy/estimaciones-y-proyecciones.
- INE (2013b), *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay – Fascículo 2: La Población Afro-Uruguaya en el Censo 2011*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, www.ine.gub.uy/atlas-sociodemografico.

- INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.
- INEEd (2015), *OCDE, Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.
- Mateo, M. y L. Rodríguez-Chamussy (2015), *Who Cares About Childcare? Estimations of Childcare Use in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, <http://dx.doi.org/10.18235/0000001>.
- MEC (2013), *Anuario Estadístico de Educación 2013*, Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones/?3colid=927.
- MIDES (2014), *Cuidado e Inclusión Socioeducativa Para Primera Infancia (CISEPI)*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40600/1/snc_informe_de_avance_3.pdf.
- MIDES/OPP (2011), *Reporte Social 2011*, MIDES/OPP, Montevideo, www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reportesocial.
- Naciones Unidas (2014), *United Nations Demographic Yearbook 2013*, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2013.htm>.
- Naciones Unidas (2015), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, <https://esa.un.org/unpd/wup/>.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Tomo II)*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2014a), *OCDE Economic Outlook, Tomo 2014, Fascículo 1*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2014-1-en.
- OCDE (2014b), *Education at a Glance 2014: OCDE Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2014c), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Tomo I, edición revisada, febrero de 2014)*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>.
- OCDE (2015), OECD.Stat (base de datos), <http://stats.oecd.org/>.
- OCDE (2016), *Multi-dimensional Review of Uruguay: Tomo 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251663-en>.
- OCDE/CEPAL (2014), *Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 1: Initial Assessment*, OECD Publishing, París, [www.dx.doi.org/10.1787/9789264209459-en](http://dx.doi.org/10.1787/9789264209459-en).
- OECD.Stat (sin fecha), *Historical population data and projections (1950-2050), Demography and Population* (base de datos), OECD.Stat, <http://dotstat.oecd.org/Index.aspx>.

OIT (2015), Base de datos ILOSTAT, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra,
www.ilo.org/ilostat.

PNUD (2014), *Human Development Report – Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York,
www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf.

UNESCO (2012), *International Standard Classification of Education: CINE 2011*, UNESCO e Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-en.pdf.

UNESCO (2015), *Education for All 2015 National Review Report: Uruguay*, Informe preparado para la UNESCO por las autoridades nacionales,
<http://unesdoc.unesco.org/IMAGES/0023/002300/230037E.PDF>.

UNESCO/LLECE (2008), *Student Achievement in Latin America and the Caribbean: Results of the Second Regional Comparative and Explanatory Study*, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC/UNESCO), Santiago de Chile,
www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Firts-Release-results-TERCE.pdf.

UNESCO/LLECE (2015), *SERCE and TERCE 2006-2013: Comparison of Results Between the Second and Third Regional Comparative and Explanatory Studies*, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC/UNESCO), Santiago de Chile,
<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001610/161045e.pdf>.

CAPÍTULO 2. GOBERNANZA DEL USO DE LOS RECURSOS EDUCATIVOS EN URUGUAY

El presente capítulo analiza la gobernanza de la educación, lo que incluye la distribución de responsabilidades, la prestación de servicios educativos y la organización de la red de centros educativos. Se hace particular hincapié en áreas de prioridad para Uruguay tales como la estructura de la gobernanza de la educación, la planificación estratégica y la equidad dentro del sistema educativo. Asimismo, se analizan las áreas en las es posible que no se satisfaga la demanda de servicios de educación y se identifica una cantidad de fuentes de ineficacia en el uso de los recursos educativos. El capítulo, además, destaca la importancia de los aspectos de implementación de la política educativa y la necesidad de aumentar la confianza en la educación a través de un cambio efectivo en la política educativa.

Los datos estadísticos de Israel fueron proporcionados y son responsabilidad de las autoridades israelíes correspondientes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio de la situación de Altos de Golán, Jerusalén Este y los territorios israelíes en la Ribera Occidental conforme a los términos del derecho internacional.

El presente capítulo analiza la gobernanza de la educación, lo que incluye la prestación de servicios educativos y la organización de la red de centros educativos. Asimismo, analiza cómo la eficacia del uso de los recursos se ve afectada por características claves del sistema educativo, tales como la distribución de las responsabilidades, la estructura de la escolarización, la diversidad de la oferta educativa y las oportunidades de aprendizaje en los grupos de alumnos. Se hace particular hincapié en áreas de prioridad para Uruguay, como la estructura de la gobernanza de la educación y la equidad dentro del sistema educativo.

Contexto y características

Distribución de las responsabilidades: un alto grado de centralización y autonomía educativa limitada

Tal como se describe en el capítulo 1, el sistema educativo uruguayo está altamente centralizado, tanto en términos de distribución de responsabilidades en los niveles de gobernanza como en términos de espacio y geografía. Casi todas las decisiones sobre los aspectos administrativos y pedagógicos que conforman el marco para el funcionamiento y organización de los centros educativos se toman a nivel central a través del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP en Montevideo y los consejos de los diferentes subsistemas del sistema educativo (el Consejo de Educación Inicial y Primaria [CEIP], el Consejo de Educación Secundaria [CES] y el Consejo de Educación Técnico Profesional [CETP]). Tal como se describe en el Capítulo 1, el CODICEN coordina el trabajo de los diferentes consejos y tiene la facultad principal de tomar decisiones en algunas áreas administrativas y pedagógicas (por ejemplo, aprobar el estatuto del personal docente y no docente, aprobar los currículos, establecer el horario de instrucción y calendario educativo), incluso si en la práctica trabaja en forma conjunta con los consejos en estas áreas. Los consejos diseñan e implementan las políticas y deciden y gestionan una gran proporción de aspectos administrativos y pedagógicos de su respectivo subsistema (por ejemplo, la definición de los currículos, la organización del personal docente y la contratación del personal en los centros educativos, el mantenimiento y la infraestructura, la asignación de materiales, la supervisión de los centros educativos y la evaluación del personal a través de la inspección en los centros). Un cuarto consejo de educación, el Consejo de Formación en Educación (CFE) regula y administra la formación y el desarrollo profesional de los docentes.

Tal como se analizó en el capítulo 1, existen dos características principales de la gobernanza de la educación que distinguen a Uruguay. En primer lugar, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) cumple una función relativamente secundaria en el desarrollo e implementación de la política educativa. El MEC regula y supervisa parte de la educación de la primera infancia e inicial privadas. Segundo, el sistema de educación preterciaria está administrado conjuntamente por docentes, ya que eligen a sus representantes para la administración de la ANEP (CODICEN y todos los consejos de educación). Otro actor en la gobernanza de la educación preterciaria es el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), que regula y administra la red de centros diurnos en educación en la primera infancia y los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF). Por último, un avance reciente significativo en la gobernanza de la educación en Uruguay fue la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), una institución autónoma con la responsabilidad de evaluar la calidad de la educación inicial, primaria y secundaria.

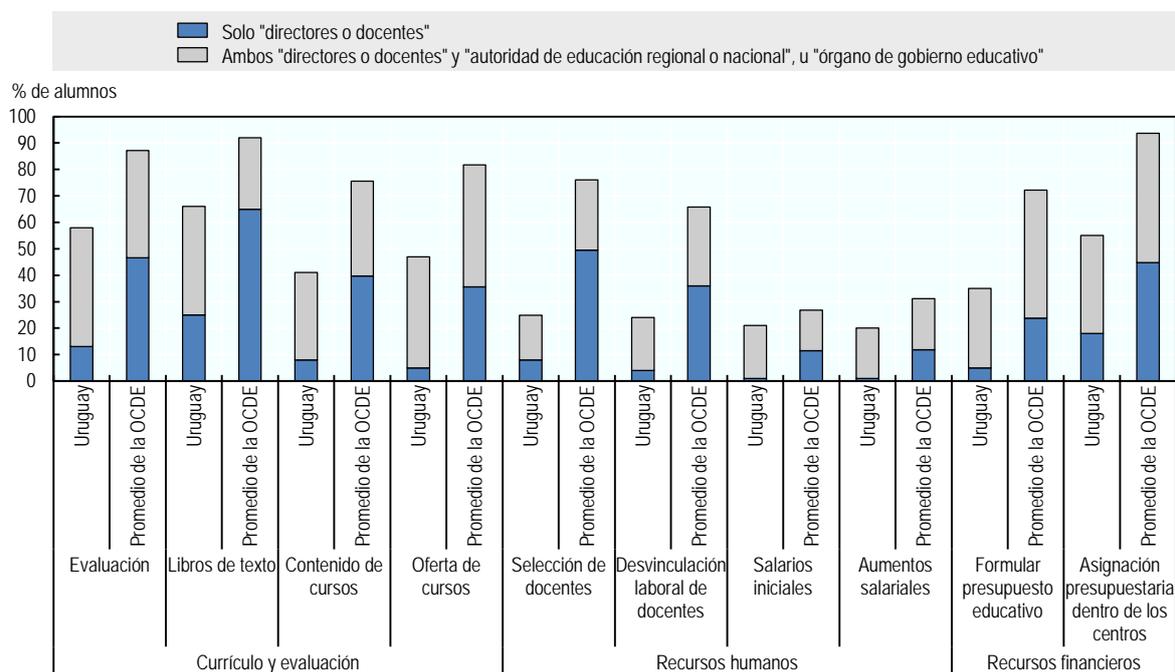
Según el subsistema, la representación de los consejos a nivel departamental ofrece algo de información para las decisiones que toman los consejos respectivos y mantiene algunas facultades para la toma de decisiones propia. En educación inicial y primaria, las inspecciones departamentales deciden en cierta medida respecto a la distribución de los cargos docentes en los centros educativos, aspecto que determina en última instancia la inspección técnica a nivel central (ver capítulos 1 y 4). Las inspecciones departamentales también deciden sobre la asignación de programas dirigidos específicos a los centros

educativos. En educación secundaria, la toma de decisiones es la más centralizada entre los diferentes subsistemas, pero el Consejo de Educación Secundaria comenzó un proceso de descentralización a través de la creación de inspecciones regionales ubicadas en los departamentos fuera de Montevideo, incluso cuando a nivel regional todavía no existen responsabilidades respecto al sistema educativo. En educación media técnico profesional, el consejo recientemente creó cinco campus regionales con algunas facultades respecto a la organización y funcionamiento de los centros técnicos y agrarios (por ejemplo, planificación de iniciativas a nivel regional, supervisión de centros en la región, coordinación de la oferta curricular en los centros de la región). Además, las Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación de los departamentos del país son responsables de reunir los Consejos de Participación (ver capítulo 1) para reflexionar sobre la educación en su conjunto en el departamento, pero no tienen facultades para tomar decisiones.

Los centros públicos no tienen casi autonomía para decidir sobre los aspectos que rigen su organización y funcionamiento, y planificar y gestionar sus propios recursos financieros, humanos y físicos. Los centros educativos disponen de recursos financieros muy limitados para el mantenimiento de las instalaciones (ver capítulo 3), no tienen facultades para desarrollar e implementar sus programas específicos (ver capítulo 4) y no tienen autoridad para seleccionar y contratar a sus docentes (ver capítulo 5) (INEEd, 2015).

En Uruguay, los centros tienen muy poca autonomía en la gestión de sus recursos en comparación con otros países de la OCDE (ver Figura 2.1). Según la prueba PISA 2012, una pequeña proporción de los jóvenes de 15 años de edad asiste a centros educativos cuya dirección informa que los directores o los docentes establecen las políticas de evaluación de los alumnos (13%), eligen qué textos se utilizan (25%), determinan el contenido de los cursos (8%), deciden qué cursos se ofrecen (5%), seleccionan docentes para contratar (8%), despiden a docentes (4%), establecen los salarios iniciales de los docentes (1%) y sus aumentos (1%), formulan el presupuesto del centro (5%) o deciden sobre las asignaciones presupuestarias dentro del centro (18%) (OCDE, 2013a). Todas estas cifras se encuentran considerablemente por debajo del promedio de la OCDE (ver Figura 2.1). Los directores de los centros educativos tampoco pueden diseñar la estructura de su propia organización, tanto en términos de selección del equipo de gestión como en el diseño de las funciones del personal del centro.

Figura 2.1. Autonomía de los centros educativos en Uruguay y la OCDE, 2012



Nota: Esta figura muestra el porcentaje de alumnos en los centros cuya dirección informó en la prueba PISA 2012 que los siguientes grupos tenían una responsabilidad considerable para las áreas de autonomía indicadas precedentemente: i) solo los "directores o docentes" (indicado en azul oscuro); y ii) ambos "directores o docentes" y "autoridad de educación regional o nacional", u "órgano de gobierno educativo" (indicado en azul claro).

Fuente: OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

Los niveles de autonomía son considerablemente mayores en el sector privado de la educación. Los centros privados son libres de seleccionar los textos que utilizan, eligen los cursos que ofrecen, tienen un margen considerable para determinar el contenido de los cursos (si bien utilizan el currículo nacional, pueden complementarlo con otras actividades o mayor carga horaria), y tienen una autonomía importante para establecer las políticas de evaluación de los alumnos. Además, el sector privado tiene total autonomía para la contratación y desvinculación laboral de los docentes, el establecimiento de los salarios y la asignación de recursos dentro de los centros (INEEd, 2015). Conforme a las percepciones de los directores de los centros educativos a los que asisten jóvenes de 15 años de edad, los centros de educación secundaria que ofrecen programas técnico profesionales tienen mayor autonomía para decidir su oferta de cursos y para seleccionar los textos que utilizan, en comparación con los centros de educación secundaria que ofrecen programas generales (INEEd, 2015).

Organización de la red de centros educativos

No existen reglamentaciones con respecto al tamaño de los centros educativos (cantidad de alumnos) ni la distribución geográfica en el país. La única decisión formal dispone acerca de la creación de nuevos centros, en particular sobre la disponibilidad de los recursos para su construcción. Asimismo, existen algunas pautas respecto a la organización de la infraestructura.

En 2014, el tamaño promedio de los centros de educación primaria era de 129 alumnos (124 para los centros públicos y 157 para los centros privados). Esto oculta diferencias considerables entre los centros

urbanos y rurales. En el sector público, mientras que el tamaño de un centro de educación primaria urbano era de 256 alumnos, en los centros rurales era de 13,4 alumnos. Algunos centros de educación primaria rurales tienen solo un alumno. En 2014 había más centros públicos de educación primaria rurales (1.111) que centros públicos de educación primaria urbanos (938) (ver Tablas 2.1 y 2.2). El tamaño de los centros de educación primaria es mayor en Montevideo (315 en el sector público y 193 en el sector privado) que en el resto del país (98 en el sector público y 121 en el sector privado) (ver Tabla 2.2). Los centros educativos urbanos que no funcionan en modalidad de tiempo completo o tiempo extendido utilizan la infraestructura educativa en dos turnos. Los centros de educación primaria de tiempo completo son además, en promedio, más pequeños que los centros de educación primaria comunes; la mayoría de los centros de tiempo completo se planificaron para atender a un promedio de 200 alumnos (INEEd, 2015).

Tal como se puede apreciar en la Tabla 2.1, si bien la cantidad de alumnos de educación primaria disminuyó aproximadamente un 13% entre 2003 y 2014 (aproximadamente el 18,1% en los centros públicos), la cantidad de centros se mantuvo en la misma cifra (disminuyó aproximadamente un 1,4% en el sistema público). Cabe destacar que a pesar de que la cantidad de alumnos de los centros públicos de educación primaria rural disminuyó aproximadamente un 12% durante este período, la cantidad de centros de educación primaria rurales aumentó un 2,3% (ver Tabla 2.1). Esto produjo una disminución sustancial en el tamaño de los centros públicos de aproximadamente 150 alumnos a aproximadamente 124 alumnos durante 2003-2014 (ver Tabla 2.2). Del mismo modo, la relación entre alumnos y docentes en educación primaria pública descendió de 23,2 en 2003 a 16,7 en 2014 (ver Tabla 2.2). Por el contrario, tanto la cantidad de alumnos como el tamaño de los centros aumentaron en el sector privado de educación primaria (ver Tablas 2.1 y 2.2).

En los programas generales de secundaria, si bien la cantidad de alumnos disminuyó en un 4,1% entre 2003 y 2014 (disminuyó un 8,7% en el sector público y aumentó un 28,7% en el sector privado), la cantidad de centros aumentó en un 29,6% (aumentó un 35,8% en el sector público y un 17,3% en el sector privado) (ver Tabla 2.1). Esto produjo una disminución sustancial del tamaño de los centros de educación secundaria general del sector público de 755 alumnos en 2003 a 507 alumnos en 2014. Esta caída fue particularmente marcada en Montevideo, de 1.087 a 682 alumnos durante el mismo período. Por el contrario, el tamaño promedio de los centros privados de educación secundaria general aumentó de 212 alumnos en 2003 a 232 alumnos en 2014. En educación secundaria, los centros generalmente funcionan en dos turnos.

A pesar de la disminución en la cantidad de alumnos, particularmente en educación primaria, no existe ninguna iniciativa de la política para evaluar la necesidad de realizar ajustes a la red de centros, lo que incluye el cierre de centros. Los centros de educación primaria rural permanecen abiertos aunque tengan un solo alumno. En educación secundaria, dada la expansión esperada en el sector, no existen planes en la política para reorganizar la red de centros.

Tabla 2.1. Cantidad de alumnos, centros educativos y docentes por nivel de educación, sector de provisión y ubicación, 2003 y 2014

	2003	2014	Cambio porcentual
Alumnos			
Educación Primaria	354.843	308.644	-13,0
Centros públicos	311.141	254.686	-18,1
Montevideo	96.337	78.355	-18,7
Resto del país	214.804	176.331	-17,9
Centros urbanos	294.182	239.746	-18,5
Centros rurales	16.959	14.940	-11,9
Centros privados	43.702	53.958	23,5
Montevideo	28.325	32.984	16,4
Resto del país	15.377	20.974	36,4
Educación secundaria, programas generales	276.600	265.241	-4,1
Centros públicos	242.319	221.137	-8,7
Montevideo	91.303	70.956	-22,3
Resto del país	151.016	150.181	-0,6
Centros privados	34.281	44.104	28,7
Montevideo	26.804	29.493	10,0
Resto del país	7.477	14.611	95,4
Centros educativos			
Educación primaria	2.396	2.393	-0,1
Centros públicos	2.078	2.049	-1,4
Montevideo	257	249	-3,1
Resto del país	1.821	1.800	-1,2
Centros urbanos	992	938	-5,4
Centros rurales	1.086	1.111	2,3
Centros privados	318	344	8,2
Montevideo	162	171	5,6
Resto del país	156	173	10,9
Educación secundaria, programas generales	483	626	29,6
Centros públicos	321	436	35,8
Montevideo	84	104	23,8
Resto del país	237	332	40,1
Centros privados	162	190	17,3
Montevideo	100	107	7,0
Resto del país	62	83	33,9
Docentes			
Educación primaria	..	23.626	
Centros públicos	13.439	15.237	13,4
Montevideo	3.962	4.178	5,5
Resto del país	9.477	11.059	16,7
Centros privados	..	8.389	..
Montevideo	..	4.984	..
Resto del país	..	3.405	..
Educación secundaria, programas generales	..	..
Centros públicos	25.168	23.187	-7,9
Centros privados	..	..	..

Notas: Los datos sobre los docentes de educación primaria refieren a la cantidad de personas, mientras que los datos sobre los docentes de educación secundaria se basan en la cantidad de asignaturas, es decir, los docentes que imparten más de una asignatura se cuentan como docentes diferentes.

..: no disponible.

Fuentes: MEC (2003, 2014), *Anuario Estadístico de Educación*, ediciones de 2003 y 2014, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927.

Tabla 2.2. Tamaño de los centros y relación entre alumnos y docentes por nivel de educación, sector de provisión y ubicación, 2003 y 2014

	2003	2014	Cambio porcentual
Tamaño del centro			
Educación primaria	148,1	129,0	-12,9
Centros públicos	149,7	124,3	-17,0
Montevideo	374,9	314,7	-16,1
Resto del país	118,0	98,0	-17,0
Centros urbanos	296,6	255,6	-13,8
Centros rurales	15,6	13,4	-13,9
Centros privados	137,4	156,9	14,1
Montevideo	174,8	192,9	10,3
Resto del país	98,6	121,2	23,0
Educación secundaria, programas generales	572,7	423,7	-26,0
Centros públicos	754,9	507,2	-32,8
Montevideo	1.086,9	682,3	-37,2
Resto del país	637,2	452,4	-29,0
Centros privados	211,6	232,1	9,7
Montevideo	268,0	275,6	2,8
Resto del país	120,6	176,0	46,0
Relación entre alumnos y docentes			
Educación primaria	..	13,1	
Centros públicos	23,2	16,7	-27,8
Montevideo	24,3	18,8	-22,9
Resto del país	22,7	15,9	-29,7
Centros privados	..	6,4	..
Montevideo	..	6,6	..
Resto del país	..	6,2	..
Educación secundaria, programas generales			
Centros públicos	9,6	9,5	-0,9
Centros privados	..	..	..

Nota: Los datos sobre los docentes de educación primaria refieren a la cantidad de personas, mientras que los datos sobre los docentes de educación secundaria se basan en la cantidad de asignaturas, es decir, los docentes que imparten más de una asignatura se cuentan como docentes diferentes.

..: no disponible.

Fuentes: Ministerio de Educación y Cultura, MEC (2003, 2014), *Anuario Estadístico de Educación*, ediciones de 2003 y 2014, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones/?3colid=927.

Organización del aprendizaje

Admisión, transferencias y seguimiento de los alumnos

El sistema educativo en Uruguay deja en manos de la familia la elección del centro de educación pública para sus hijos (ver también capítulo 1). En general, los alumnos asisten al centro de su barrio, lo que puede producir inequidades, ya que aumentó la segregación socioespacial en las ciudades (Peters, 2015).

Uruguay no promueve la competencia entre los centros y, tal como indica la prueba PISA 2012 respecto a la educación secundaria, los centros tienden a competir con algunos centros por los alumnos de la misma zona. El 43,7% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que no estaba compitiendo con ningún otro centro por los alumnos de la misma zona (promedio de la OCDE: 23,8%), y el 40,6% de alumnos asistía a un centro cuyo director informó que estaba compitiendo con dos o más centros (promedio de la OCDE: 60,7%). La competencia por los alumnos entre los centros informada por los directores es también baja en comparación con otros países de Latinoamérica. En Argentina, por ejemplo, el 14% de los alumnos asistía a centros cuyo director informó que no competía con ningún otro centro, y el 77,9% de los alumnos asistía a centros cuyo director informó que competía con dos o más centros por el ingreso de sus alumnos. En Brasil, la proporción de alumnos fue de un 26,4% y 51,7% respectivamente; en Chile, 15,8% y 65,8% (OCDE, 2013a, Tabla IV.4.4).

En el caso de que un centro educativo tenga demasiadas inscripciones, se aplican algunos criterios de selección. En educación primaria, la demanda de centros de tiempo completo y tiempo extendido actualmente supera la oferta. En estos casos, los alumnos con un hermano en el mismo centro tienen prioridad para su admisión, seguido de los alumnos que viven con padres que trabajen en el barrio del centro en el momento de la inscripción. Los centros de tiempo completo también tienen en cuenta el ingreso del hogar del alumno y la situación laboral de la madre. En educación secundaria el consejo también considera la residencia como un factor para priorizar la inscripción de los alumnos si existen más alumnos que deseen asistir a un centro que los lugares disponibles.

Según la prueba PISA 2012, un 26,7% de los jóvenes de 15 años de edad asistía a centros cuyo director informó que el lugar de residencia en una zona particular siempre se considera para la admisión de los alumnos (promedio de la OCDE: 40,7%, 37% en centros de educación secundaria públicos; 9% en centros técnicos; y 1% en centros privados) (INEEd, 2015, Anexo I). En los centros de educación secundaria esto es más habitual que en los centros de educación media técnica (37,4% y 9,4% respectivamente), y en centros de educación media básica es más habitual que en los centros de educación media superior (33,2% y 22,3% respectivamente). El desempeño de los alumnos juega un papel menor para la admisión en los centros. El 50,4% de los alumnos asistieron a centros cuyo director informó que los antecedentes académicos de los alumnos o las recomendaciones de un centro de donde provenga el alumno nunca se tienen en cuenta para la admisión (promedio de la OCDE: 32%, Argentina: 47,1%, Brasil: 55,2%, Chile: 19,1%). No obstante, existen diferencias significativas entre los centros públicos y privados: aproximadamente un 57% de los alumnos del sector privado asistía a centros cuyos directores informaron que “siempre” tienen en cuenta al menos uno de estos dos criterios en las decisiones sobre admisiones al centro (INEEd, 2015, Anexo I). Al igual que en muchos otros países que participaron de la prueba PISA 2012, lo que incluye Argentina y Chile, los centros de educación media superior de Uruguay son más selectivos en términos de desempeño académico que los centros de educación media básica (diferencia de 15.7 puntos porcentuales) (INEEd, 2015; OCDE, 2013a, Tablas IV.2.7 y IV.2.8).

Los centros de educación secundaria en general no transfieren alumnos a otro centro debido a los bajos logros académicos, problemas de comportamiento o necesidades especiales de aprendizaje. Solo el 3,7% de los jóvenes de 15 años de edad asistía a centros cuyo director informó que uno de estos factores produciría la transferencia de un alumno a otro centro (promedio de la OCDE: 12,8%, Argentina: 11,5%, Brasil: 14,7%, Chile: 22,9%) (OCDE, 2013a, Tabla IV.2.9).

Tal como se describió en el capítulo 1, los alumnos de Uruguay tienen que elegir entre educación secundaria o técnica por primera vez a los 11-12 años de edad, más temprano que en los países de la OCDE (promedio: 14 años) y que en otros países de la región (Argentina y Brasil: 15 años, Chile: 16 años) (OCDE, 2013a). No obstante, es posible que los alumnos cambien entre programas generales y técnico profesionales más adelante en su escolarización, incluso cuando esto pueda resultar difícil en virtud de las diferencias en los currículos (en particular, de programas de formación profesional a programas generales y

técnicos). A los 11 años de edad, los alumnos pueden elegir entre programas generales y técnicos (ver capítulo 1). A los 14 o 15 años, los alumnos eligen entre programas generales, programas técnicos y programas de formación profesional (ver capítulo 1). El segundo año de educación media superior de secundaria, los alumnos eligen una orientación humanística, científica, biológica o artística. El segundo año de la vía técnica, los alumnos también se especializan, por ejemplo en administración, informática o química. La elección de los programas tanto en el intervalo de edades de 11 a 12 como de 14 a 15 años de edad depende de los alumnos y los centros no cuentan con criterios de selección para las diferentes vías (INEEd, 2015).

Currículos y evaluaciones

Tal como se describió en el capítulo 1, en Uruguay los currículos nacionales para cada nivel y tipo de educación se elaboran a nivel central y existe poca autonomía en los centros para introducir contenidos de aprendizaje más específicos para atender las necesidades locales. Los centros educativos deben implementar programas educativos nacionales tal como indique el consejo respectivo, en cuanto al número de horas asignadas a cada área y asignatura de aprendizaje. Más allá del alcance que se les da a los centros por la falta de especificidad en la definición de contenido para la mayoría de los programas y áreas de conocimiento, los centros tienen pocas herramientas para ajustar los currículos a sus necesidades y esto comprende solo una muy pequeña proporción del currículo general. En el ciclo básico de educación secundaria es posible cierta flexibilidad a través de un espacio curricular abierto, mientras que en algunos programas del bachillerato de secundaria, a través de clases optativas. En la educación media técnico profesional, los centros gozan de una autonomía algo limitada a través de horas de instrucción electivas o especialización en algunos programas de bachillerato. Por ejemplo, un bachillerato agrícola en un centro educativo de lechería se especializará en este campo en términos de horas de instrucción según defina el currículo central, pero no tendrá autonomía para modificar estos requisitos centrales. En educación técnico profesional, los campus regionales coordinan y planifican la oferta curricular de su región para fortalecer los vínculos entre la educación, la economía y el mercado laboral local (INEEd, 2015).

Si se comparan a nivel internacional, los centros de educación secundaria de Uruguay tienen relativamente poca autonomía para establecer las prácticas curriculares y de evaluación. La autonomía de los centros, según se estimó a través del índice de responsabilidad por el currículo y las evaluaciones de los centros educativos de PISA 2012, es menor que el promedio en los países de la OCDE y menor que en los demás países de Latinoamérica que participan en la investigación, excepto México. Incluso en cuanto a las decisiones sobre la evaluación de los alumnos (una de las áreas en las que los centros de Uruguay tienen un mayor grado de autonomía) los directores y docentes tienen menos libertad que en muchos de los demás países. Solo el 13% de los alumnos de 15 años de edad asistía a un centro cuyo director informó que solo los directores o docentes tenían una responsabilidad considerable para establecer las políticas de evaluación de los alumnos (promedio de la OCDE: 47%, Argentina: 59%, Brasil: 20%, Chile: 46%) (OCDE, 2013a, Figura IV.4.3).

Tiempo de aprendizaje

En teoría, el CODICEN tiene la responsabilidad de establecer el calendario educativo, y decidir cuándo comienzan y finalizan los cursos, así como la cantidad de días de instrucción para los diferentes niveles de educación y programas. En la práctica, el CODICEN trabaja junto con los diferentes consejos para definir estos aspectos del sistema educativo (INEEd, 2015).

En educación inicial y primaria las reglamentaciones disponen un mínimo de 180 días de instrucción por año, pero en la práctica los alumnos asisten hasta 187 días al año. Según los datos suministrados por el

CEIP, el tiempo promedio de instrucción para un alumno de este subsistema ha ido aumentando durante los últimos años. Mientras que el alumno promedio de educación inicial y primaria recibió 834 horas de instrucción anual en 2007, esta cantidad había aumentado a 862 horas en 2013, el equivalente a una semana de clases. Todos los centros educativos públicos comunes siguen el mismo cronograma, pero existen algunas diferencias según los tipos de centro. Los centros urbanos comunes, los centros de práctica y los centros aprender imparten cuatro horas de clase por día, en la mañana o en la tarde, según el turno que ofrezcan. Esto incluye 30 minutos de recreo. Los centros de tiempo extendido ofrecen una jornada escolar más extensa de siete horas. El tiempo adicional se utiliza para organizar talleres y actividades, tales como instrucción adicional en inglés, música y artes plásticas y visuales. Los centros de tiempo completo ofrecen 7:30 horas de instrucción por día. Los centros rurales ofrecen cinco horas de instrucción por día.

En el ciclo básico de educación secundaria, el tiempo de instrucción anual es de 1.140 horas. El currículo indica una carga de instrucción de 30 horas por semana distribuidas en 39 clases de 45 minutos. En el bachillerato de secundaria el tiempo de instrucción anual disminuye a 884 horas. El currículo dispone aproximadamente 26,5 horas de instrucción por semana distribuidas en 34 clases de 45 minutos y aproximadamente 5 horas de instrucción por día (INEEd, 2015).

Las vacaciones para educación inicial, primaria y media básica comienzan a mediados de diciembre y terminan a principio de marzo, y se otorgan dos semanas adicionales en julio. Las vacaciones en educación media superior comienzan antes, en general cerca de fin de octubre o principio de noviembre, pero en noviembre y diciembre los alumnos tienen un período de exámenes (INEEd, 2015).

El tiempo de clase, es decir, la cantidad de tiempo que los docentes destinan a la instrucción en comparación con las tareas administrativas y de gestión de la clase, es un aspecto importante de una enseñanza efectiva en el aula. Un clima de mala disciplina puede generar una reducción significativa en las oportunidades de aprendizaje de todos los alumnos. Las interrupciones en las clases de matemática según informaron los alumnos de la prueba PISA 2012 implican un problema mayor en Uruguay que en muchos países de la OCDE, pero menor que en otros países de la región. El índice de clima disciplinario PISA para Uruguay muestra más problemas con el clima disciplinario que en el caso del promedio de los países de la OCDE, pero menos problemas que los índices de Argentina, Brasil y Chile (OCDE, 2013a).

Los alumnos que se pierden de oportunidades de aprendizaje por inasistencias a clases o por llegadas tarde pueden ser una dificultad que afecte el tiempo de aprendizaje. El ausentismo escolar de los alumnos no solo perjudica a los alumnos en cuestión, sino también, cuando se da en forma generalizada, contribuye a un ambiente de aprendizaje disruptivo y perjudica a toda la clase. Tal como indicaron los directores en el estudio PISA 2012, el ausentismo escolar de los alumnos es un problema para los centros educativos de Uruguay, y especialmente para los centros técnicos. El 46% de los alumnos asistieron a un centro cuyo director informó que el ausentismo escolar de los alumnos perjudicaba en alguna medida o mucho el aprendizaje (promedio de la OCDE: 32%, Argentina: 53%, Brasil: 52%, Chile: 17%). En los centros técnicos esta proporción ascendió al 62,3%, en los centros de educación secundaria a un 37,9% (OCDE, 2013a, Figura IV.5.5; INEEd, 2015). La cantidad de alumnos que llega tarde a clase es de particular preocupación. El 59,3% de los alumnos informó haber llegado tarde a clase al menos una vez durante las dos semanas anteriores a la evaluación de PISA, en comparación con un promedio de la OCDE del 35,3% (Argentina: 47%, Brasil: 33,7%, Chile: 53%). El 79,1% de los alumnos asistía a un centro donde más de la mitad de los alumnos había llegado tarde a clase al menos una vez durante las dos semanas anteriores a la evaluación de PISA. El 23,6% de los alumnos informó que había faltado a una jornada escolar al menos una vez durante las dos semanas anteriores a la evaluación de PISA, y aproximadamente la misma cantidad de alumnos informó que había faltado a algunas clases al menos una vez durante el mismo período (promedio de la OCDE: 14,5% y 17,8%) (OCDE, 2013a, Tablas IV.5.1, 5.2 y 5.3).

También es importante tener en cuenta los tiempos de aprendizaje fuera del aula formal, tales como los casos de instrucción fuera del centro, tareas domiciliarias y tutorías privadas. Con respecto a la prueba PISA 2012, los jóvenes de 15 años de edad de Uruguay informaron que destinaban un promedio de 4,7 horas por semana a realizar tareas domiciliarias u otros estudios indicados por los docentes para todas las asignaturas, un valor cercano al promedio de la OCDE de 4,9 horas, pero más que en Argentina (3,7 horas), Brasil (3,3 horas) y Chile (3,5 horas). Los alumnos también informaron que destinaban 66 minutos por semana a trabajar con un tutor personal (promedio de la OCDE: 42 minutos, Argentina: 84 minutos, Brasil: 60 minutos, Chile: 36 minutos), y la misma cantidad de tiempo para asistir a clases fuera del horario de clase que pagaban sus padres (promedio de la OCDE: 36 minutos, Argentina: 66 minutos, Brasil: 90 minutos, Chile: 24 minutos) (OCDE, 2013a, Tabla IV.3.27).

Los centros pueden organizar actividades extracurriculares para sus alumnos. Según el estudio principal de PISA 2012, el 69,9% de los alumnos de 15 años de edad asistía a un centro que les ofrecía la posibilidad de participar en una banda musical, orquesta o coro y el 52,1% de los alumnos asistía a un centro que organizaba una obra de teatro o musical escolar (promedio de la OCDE: 62,9%, 58,5% respectivamente). Los centros ofrecen menos oportunidades para que los alumnos publiquen un anuario o revista escolar (11,9%, promedio de la OCDE: 55,8%), para participar en tareas de voluntariado (35,5%, promedio de la OCDE: 72,6%), o para participar en un club de arte (27,4%, promedio de la OCDE: 61,7%). Al igual que en otros países, muchos centros ofrecen actividades deportivas (92,7%, promedio de la OCDE: 90,2%) (OCDE, 2013a, Tabla IV.3.30). Los centros de educación secundaria son más propensos a organizar actividades extracurriculares creativas que los centros de educación media técnica (INEEd, 2015).

Programas compensatorios para mejorar la equidad en la educación

En Uruguay existe una gran variedad de programas compensatorios para mejorar la equidad en la educación y apoyar a los alumnos que tienen dificultades de aprendizaje. Estos implican la financiación de grupos específicos de alumnos o centros en función de un fundamento determinado. La participación de centros específicos en estos programas depende de la decisión de los administradores de los programas (por ejemplo, consejos de educación, MEC), que con frecuencia se basan en el asesoramiento de las unidades locales, tales como las inspecciones, en particular en educación inicial y primaria. La Tabla 2.3 resume las principales características de algunos de los principales programas educativos.

Tabla 2.3. Principales programas educativos compensatorios de Uruguay

Nombre	Supervisión	Grupo al que apunta	Características principales
Programa Maestros Comunitarios (desde 2005)	Organizado por el CEIP Monitoreado por el MIDES	Alumnos rezagados de centros desfavorecidos de educación primaria	Designa uno o dos docentes comunitarios para los centros desfavorecidos, según el tamaño del centro (los centros son identificados por la inspección, en general del contexto sociocultural de quintil 1 y 2). Implica un máximo de 20 alumnos por centro por semestre. Cuatro componentes principales: <ul style="list-style-type: none"> • integración educativa (por ejemplo, trabajo en grupos pequeños; a través de juegos); • interacción con las familias (visitas si los alumnos no asisten al centro; aumento de la autoestima de las familias; talleres para los padres); • educación correctiva (por ejemplo, si el alumno está en riesgo de repetición); y • alfabetización a domicilio (trabajo con las familias).
Programa Maestro más Maestro	Organizado por el CEIP	Alumnos de educación primaria (primero y	Procura reducir la repetición escolar durante el primer y segundo año de educación primaria mejorando la expresión oral y escrita de los alumnos. El programa ofrece dos formatos: en algunos centros, un docente trabaja con alumnos luego de la jornada escolar para ofrecer

(desde 2012)		segundo) con bajo desempeño	oportunidades de aprendizaje adicionales en una jornada escolar más extensa; en otros centros, dos docentes trabajan juntos en un aula al mismo tiempo para ofrecer atención más individualizada a los niños que tienen mayores dificultades de aprendizaje.
Proyecto Tutorías <i>(Liceos con tutorías y profesor coordinador pedagógico)</i> (desde 2008)	Organizado por el CES	Alumnos con dificultades de aprendizaje de centros desfavorecidos de educación media básica pública, general	Ofrece apoyo adicional y dirigido a los centros con mayores dificultades socioeconómicas, con el fin de mejorar los resultados de aprendizaje de sus alumnos. La participación en este programa es obligatoria para los centros con más de 400 alumnos y con una tasa de repetición mayor que el 25%, para todo el ciclo de educación media básica general. El programa consiste en: <ul style="list-style-type: none"> tutorías para alumnos con mayor riesgo de repetición o abandono que seleccionen los centros; y recursos adicionales para ofrecer comidas en los centros, uniformes y suministros para todos los alumnos del centro (los centros reciben una cantidad fija de dinero según la matrícula, que se distribuye en todos los tipos de materiales).
Programa Compromiso Educativo (desde 2011)	Gestionado por el CODICEN, CES, CETP, CFE, MEC, UDELAR, MIDES, INAU e INJU	Alumnos de educación media superior, general y técnico profesional Implica una selección en función de un índice de carencias críticas del MIDES	Los alumnos firman un compromiso educativo respecto al desempeño y comportamiento junto con sus familias y el profesor articulador pedagógico del centro. Algunos alumnos reciben un pequeño estipendio de 8.000 pesos uruguayos por año. Otros alumnos reciben apoyo especial en el centro educativo en lugar del estipendio. El Programa Compromiso Educativo también ofrece orientación por parte de alumnos de educación terciaria que se ofrecen como voluntarios para trabajar con los alumnos en forma semanal en diferentes proyectos y temáticas.
Uruguay Estudia (desde 2009)	Gestionado por el MEC, CES, CETP, Banco de la República, CND, MEF, OPP y MTSS	Alumnos mayores de 14 años de edad de todos los niveles del sistema educativo	Ofrece becas para los alumnos desde que finalizan la primaria hasta la educación media superior y tutorías para ayudar a los alumnos a completar la educación media básica y educación media superior.
Becas para continuar los estudios <i>(Becas de acceso a la continuidad educativa)</i> (desde 1986)	Organizadas por el MEC	Alumnos de educación media básica y superior	Becas para alumnos de educación media básica y superior. Las Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación son responsables de seleccionar a los alumnos en función de su desempeño y los ingresos de su hogar. Los centros cuentan con un miembro de personal (referente) que sigue los avances de los alumnos, proporciona apoyo y realiza un seguimiento de la asistencia al centro y las clases.
Programa Aulas Comunitarias (desde 2007)	Organizado por el CES y organizaciones no gubernamentales (ONG)	Jóvenes entre 12 y 17 años que nunca comenzaron o que abandonaron la educación secundaria antes de completar el primer año de educación media básica	Procura reintegrar a los alumnos al primer año de educación media básica general, para introducir a los alumnos a la vida en un centro de educación secundaria general, y acompañar durante la transición de los jóvenes desde las aulas comunitarias a los centros de educación secundaria general. Si bien una ONG generalmente ofrece el espacio físico y un equipo de coordinadores, trabajadores sociales, educadores y líderes para talleres, el CES es responsable de la enseñanza de las asignaturas. La clase comunitaria puede, no obstante, realizarse en un centro educativo.

Notas: CFE: Consejo de Formación en Educación; CEIP: Consejo de Educación Inicial y Primaria; CES: Consejo de Educación Secundaria; CETP: Consejo de Educación Técnico Profesional; CND: Corporación Nacional para el Desarrollo; CODICEN: Consejo Directivo Central; INAU: Instituto del Niño y Adolescente; INJU: Instituto Nacional de la Juventud; MEC: Ministerio de Educación y Cultura; MEF: Ministerio de Economía y Finanzas; MIDES: Ministerio de Desarrollo Social; MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y UDELAR: Universidad de la República.

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

En educación inicial y primaria, el CEIP implementó dos programas principales para apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje y desfavorecidos. El Programa Maestros Comunitarios designa a uno o dos docentes para los centros desfavorecidos, según el tamaño del centro. Este programa tiene el objetivo de evitar que los alumnos queden rezagados y tengan que repetir un año, a través de apoyo a los que muestran bajo desempeño. El Programa Maestro más Maestro procura reducir la repetición de grado durante primero y segundo de educación primaria, a través del mejoramiento de la expresión oral y escrita de los alumnos y a través de la introducción de formas nuevas e innovadoras de enseñar en los centros. Este programa ofrece dos formatos: en algunos centros, un docente trabaja con alumnos luego de la jornada escolar para ofrecer oportunidades de aprendizaje adicionales en una jornada escolar más extensa; en otros centros, dos docentes trabajan juntos en un aula al mismo tiempo para ofrecer atención más individualizada a los niños que tienen mayores dificultades de aprendizaje.

En educación media básica general, el CES creó el Proyecto Tutorías (liceos con tutorías y profesor coordinador pedagógico) para ofrecer apoyo adicional y dirigido para los centros educativos que sufren las mayores dificultades socioeconómicas y para mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos de estos centros. El programa consiste en tutorías para los alumnos que corren más riesgos de repetición o abandono, que seleccionan los centros, y recursos adicionales para ofrecer comidas, uniformes y útiles para todos los alumnos del centro educativo. En educación media superior general y técnico profesional, los alumnos pueden recibir apoyo adicional a través del Programa Compromiso Educativo. Los alumnos pueden registrarse en línea y se seleccionan según el índice de carencias críticas del MIDES. Algunos de los alumnos firman un acuerdo de compromiso educativo respecto al desempeño y comportamiento junto con sus familias y el profesor articulador pedagógico del centro y reciben una pequeña paga de 8.000 pesos uruguayos por año. Otros alumnos firman un acuerdo de compromiso educativo, pero reciben apoyo especial en el centro educativo en lugar del estipendio.

El programa Uruguay Estudia apunta a apoyar a los alumnos mayores de 14 años de edad de todos los niveles del sistema educativo para completar sus estudios. Este programa ofrece becas para los alumnos desde que finalizan la primaria hasta la educación media superior y tutorías para ayudar a los alumnos a completar la educación media básica y educación media superior. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) proporciona pequeñas becas para alumnos de educación media básica y educación media superior para que continúen sus estudios (becas de acceso a la continuidad educativa). Además, el CES junto con distintas ONG organizan el Programa Aulas Comunitarias que apunta a jóvenes de entre 12 y 17 años que nunca comenzaron o que abandonaron la educación secundaria antes de completar el primer año de educación media básica. Se trata de clases especiales que se organizan en entornos que facilitan la integración de estos alumnos. En 2016, las autoridades educativas anunciaron la intención de interrumpir gradualmente este programa.

Estos programas educativos complementan otras importantes iniciativas para promover la equidad, tales como centros de tiempo completo, centros de tiempo extendido y centros aprender, que se benefician de recursos adicionales y se ubican en sitios desfavorecidos. Otros programas importantes son el Programa de Alimentación Escolar, que ofrece comidas gratuitas (desayuno, almuerzo o merienda) en centros públicos de educación primaria, con algunas diferencias de servicio según el quintil socioeconómico del centro; y el Programa Educativo de Verano, que extiende el año lectivo durante 28 días de verano, para continuar proyectos propuestos por algunos centros (las actividades típicas incluyen tanto actividades curriculares como apoyo para mejorar en lenguaje y matemática).

Fortalezas

Se realizan importantes medidas para ampliar la cobertura del sistema educativo

Durante la última década, Uruguay se caracteriza por la implementación de una importante serie de medidas con el fin de ampliar la cobertura del sistema educativo, a través de la financiación pública de cada vez más entidades (ver capítulo 3). En Uruguay funciona una amplia red de centros capaces de garantizar un buen acceso a la educación. En especial, se hace un fuerte hincapié en proveer acceso a la educación en la primera infancia en las zonas rurales. Se realizan considerables esfuerzos por garantizar que se pueda ofrecer educación primaria (y, en menor medida, educación inicial) a nivel local. En 2014, había más centros de educación primaria rurales (1.111) que urbanos (938). Algunos centros rurales tienen solo un alumno. Este enfoque garantizó el acceso universal a la educación primaria.

Además, también se lograron grandes progresos en cuanto a la provisión de acceso a la educación inicial. La tasa de asistencia neta para niños de 5 años alcanzó el 98% en 2012 y se estabilizó en el 89% para niños de 4 años de edad (INEEd, 2015). Esto se logró gracias a una variedad de iniciativas que incluyen la expansión de los servicios de educación inicial que ofrece la ANEP, la oferta de centros privados con financiación pública (por ejemplo, los centros CAIF) y el fomento de la expansión del sector privado independiente y regulado (ver capítulo 1). Berlinski y otros (2008) estudiaron el efecto de la educación inicial en los resultados a futuro de los niños en Uruguay. A través de esta iniciativa, concluyeron que existen pequeños logros que se adquieren a través de la asistencia a educación inicial en las primeras etapas de la vida, que aumentan a medida que los niños crecen. Al alcanzar los 15 años de edad, los niños que asistieron a educación inicial acumulan 0,8 años adicionales de educación y son 27 puntos porcentuales más propensos a estar en el sistema educativo que sus pares que no asistieron a educación inicial. Los autores concluyeron también que la educación inicial en Uruguay es una política exitosa y rentable para evitar el fracaso temprano. No obstante, todavía se debe mejorar la asistencia de los niños menores de 3 años de edad (inclusive). Con respecto a los niños de 3 años, la tasa de asistencia neta alcanzó solamente un 64% en 2012 y se observan importantes inequidades en materia de acceso relacionadas con los ingresos del hogar (ver capítulo 1).

El aumento de las horas de clase de los alumnos en educación primaria también fue recientemente una prioridad, a través del programa de escuelas de tiempo completo y el programa de escuelas de tiempo extendido (ver capítulo 1). Estos dos programas aumentaron las horas de clase respecto al programa normal de cuatro horas que ofrecen los centros comunes y se imparten en centros que atienden a poblaciones de alumnos más desfavorecidas. No obstante, la escolarización primaria de tiempo completo en Uruguay sigue sin desarrollarse lo suficiente, ya que cubría aproximadamente solo al 11% de los alumnos de educación primaria en 2013. Cerdan-Infantes y Vermeersch (2007) evaluaron el impacto del programa de centros de tiempo completo en Uruguay sobre las calificaciones de las pruebas estandarizadas que logran los alumnos de sexto año. A través de este estudio, demostraron que los alumnos de los centros muy desfavorecidos mejoraron su desempeño tanto en matemática como lenguaje a consecuencia de su asistencia a centros de tiempo completo. Asimismo, concluyeron que, si bien el programa es costoso, si está bien dirigido puede ayudar a atender las inequidades de la educación en Uruguay, con un aumento en los costos por alumno que no es mayor al déficit en el gasto de entonces entre Uruguay y el resto de los países.

La expansión fue considerablemente más lenta en educación secundaria. En 2013, la tasa de asistencia neta en educación media básica fue de un 75%, mientras que solo alcanzó un 43% en educación media superior (INEEd, 2015). Si bien estos resultados no son satisfactorios, se han tomado medidas para que se puedan dar las condiciones para la expansión en este nivel. En los programas generales, a pesar del leve descenso en la cantidad de alumnos, la cantidad de centros de educación secundaria (tanto públicos como privados) aumentó considerablemente entre 2003 y 2014 (ver Tabla 2.1), y en mayor medida fuera de

Montevideo. Esto significa que se mejoró el acceso geográfico en este período de tiempo. En educación media técnico profesional la oferta de cursos aumentó considerablemente, lo que llevó a una mayor cantidad de alumnos que optaron por estos programas. La mayor diversidad de programas permite al sistema educativo ofrecer mejores opciones a una mayor variedad de alumnos, en particular a los que corren mayor riesgo de abandonar sus estudios. Los programas técnico profesionales son cada vez más una opción válida para que los alumnos permanezcan en el sistema en educación media. No obstante, podría haber algunas limitaciones en el aumento de la cantidad de centros que ofrecen programas técnico profesionales en todo el país. Si bien hacer que la asistencia a los centros sea obligatoria hasta el final de la educación media superior transmite una señal importante a las familias sobre la importancia de la educación, exigir su cumplimiento claramente todavía no se ha logrado. Se deben realizar mayores esfuerzos para diversificar el suministro de ofertas a nivel secundario, dar apoyo para superar las dificultades de aprendizaje antes y durante la educación secundaria y ofrecer una mejor transición entre educación primaria y secundaria para lograr la universalización en educación secundaria.

La política educativa da importancia a la equidad en la educación

La política educativa en Uruguay está dando cada vez más importancia a la equidad en la educación. Esto sucede porque se reconoce el impacto que tienen los antecedentes socioeconómicos de los alumnos en sus logros académicos. Tal como se explicó en el capítulo 1, según el estudio PISA 2012, el sistema educativo uruguayo es un sistema donde el impacto de la situación socioeconómica de los padres sobre el desempeño de los alumnos es de los más elevados y la proporción de alumnos resilientes¹ es de las más bajas. Si bien el promedio de la OCDE del porcentaje de variación explicado por la situación socioeconómica en el desempeño en matemática fue del 14,8%, en el caso de Uruguay fue de 22,8%, lo que representó el quinto valor más alto entre los países participantes del estudio PISA. Y mientras que la proporción de alumnos resilientes fue de un 6,4% para toda el área de la OCDE, este porcentaje fue de tan solo un 2,1% en Uruguay (OCDE, 2013b).

El reconocimiento de los problemas de equidad en la educación llevó a Uruguay a invertir considerablemente en programas dirigidos que apuntaban a mejorar la equidad en la educación. El principal enfoque consiste en ofrecer mayor cantidad de recursos a los alumnos y centros con más necesidades como resultado de una desventaja determinada. Este es el caso, en educación primaria, del Programa Maestros Comunitarios y el Programa Maestro más Maestro y, en educación secundaria, del Proyecto Tutorías y el Programa Compromiso Educativo (ver Tabla 2.3). Se hace hincapié en los alumnos de contextos desfavorecidos y con dificultades de aprendizaje. Este apoyo sistemático para los alumnos desfavorecidos ofrece a los centros más oportunidades para obtener el apoyo necesario para los alumnos con mayores necesidades. También existen programas que apuntan a personas que abandonaron sus estudios o corren riesgo de hacerlo, tales como el Programa Aulas Comunitarias y el programa “Uruguay Estudia” (ver Tabla 2.3).

Este enfoque de la política en programas destinados a mejorar la equidad en la educación es digno de destaque. No obstante, hay tres aspectos que requieren de una reflexión más profunda. Primero, la mayoría de los recursos relacionados con la equidad se canaliza a través de programas educativos dirigidos, en especial en educación secundaria, mientras que la financiación regular de los centros educativos individuales distribuye pocos recursos en función de las necesidades específicas de los centros. Tal como se explica en el capítulo 3, confiar en forma excesiva en los programas educativos podría reducir la transparencia de la financiación de los centros y, a su vez, aumentar la complejidad de la distribución de los recursos. Segundo, otras áreas de la política no recibieron la suficiente atención en cuanto a las inequidades que introducen al sistema. Dos ejemplos de esto son los elevados niveles de repetición de los alumnos dentro del sistema (muy correlacionados con los contextos desfavorecidos) y la forma en que se designa a los docentes para los centros individuales (lo que produce una distribución no equitativa de los

docentes en los centros, ver capítulo 5). Tercero, existe poca información sobre los grupos desfavorecidos en la educación dentro del sistema educativo uruguayo: se realizaron pocos análisis diferenciales sobre el desempeño de los alumnos de grupos específicos, tales como los alumnos de familias desfavorecidas o los que viven en una localidad rural. Además, no se desarrollaron medidas de equidad en el sistema educativo para que se puedan monitorear los avances hacia la reducción de las inequidades.

Una serie de iniciativas abren el camino para lograr una gobernanza menos centralizada del sistema educativo

Tal como se analizará más adelante, es preocupante el enfoque altamente centralizado de la gobernanza de la educación en Uruguay. En este contexto, las pocas iniciativas que ofrecen cierta flexibilidad a nivel local merecen apoyo. En un gran esfuerzo para descentralizar la gobernanza educativa, el CETP creó los Campus Regionales (cubren tres o cuatro departamentos cada uno), que participan en la preparación regional de los presupuestos quinquenales, la supervisión de los centros y la coordinación de su oferta (INEEd, 2015). El total alcance de las decisiones que finalmente serán delegadas a los Campus Regionales todavía no está definido (INEEd, 2015). Además, en la red de centros del CEIP se promovió la descentralización a través de las inspecciones departamentales que determinan la asignación de programas educativos específicos a los centros e inciden en la designación de personal docente especial. En educación secundaria general existen también planes para establecer oficinas regionales de inspección (INEEd, 2015). Por último, la Comisión Departamental de Educación (CDE) reúne a los principales actores de la educación para debatir las prioridades educativas y coordinar la oferta educativa dentro de cada departamento. No obstante, no tiene poder de decisión. Si bien son incipientes, estas iniciativas están abriendo el camino para que poco a poco se otorgue algo de autonomía a los actores locales.

La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa cierra una importante brecha en la gobernanza del sistema educativo

Un avance muy relevante en la gobernanza de la educación en Uruguay fue la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Esto respondió a la creciente demanda social por un órgano autónomo que realice evaluaciones confiables del sistema educativo. El INEEd cumple una serie de funciones: i) compila información clave para realizar un monitoreo a nivel nacional (estadísticas e indicadores); ii) evalúa el sistema educativo uruguayo, y elabora un informe sobre el estado de la educación en Uruguay cada dos años; iii) coordina y lleva a cabo estudios de investigación en educación; iv) evalúa la implementación de programas e innovaciones; v) desarrolla las capacidades de evaluación y valoración del sistema (mejora de las prácticas y capacitación para las evaluaciones y valoraciones); y vi) contribuye a la elaboración de procedimientos e instrumentos de evaluación y valoración. El INEEd también debe aportar sugerencias para mejorar la educación.

El INEEd aporta una voz con autoridad y autonomía al análisis del sistema educativo uruguayo, altamente acreditada por su capacidad y conocimientos técnicos. Además, cierra una importante brecha en la gobernanza del sistema educativo a través de su liderazgo técnico (por ejemplo, mediante el desarrollo de metodologías, instrumentos, pautas), su capacidad para desarrollar las capacidades de evaluación en el sistema (mediante capacitación, difusión de las mejores prácticas y la preparación de los materiales de evaluación) y su concentración en recabar pruebas para evaluar el impacto de las políticas y programas educativos. En tal sentido, el INEEd se convirtió en una institución fundamental para mejorar los pesos y contrapesos de un sistema educativo en el que la rendición de cuentas a nivel del sistema sigue siendo limitada (ver más adelante).

No obstante, existen dos tipos de problemas en el funcionamiento del INEEEd. En primer lugar, incluso si el INEEEd tuviera el mandato de evaluar el sistema educativo uruguayo, en la práctica no es clara la división de tareas entre la ANEP (a través de su Departamento de Investigación y Estadística Educativa, DIEE) y el INEEEd en materia de evaluaciones y valoraciones. Por ejemplo, el DIEE de la ANEP desarrolla estadísticas, indicadores e instrumentos para evaluar a los alumnos, que son áreas en las que el INEEEd también participa. Si bien existe colaboración entre el DIEE de la ANEP y el INEEEd, con frecuencia resulta ambiguo en qué medida puede el INEEEd asumir su autonomía para liderar las actividades de evaluación educativa en el país. Segundo, si bien el INEEEd tiene autonomía técnica sobre su trabajo, sigue dependiendo de las autoridades educativas nacionales. En realidad, el INEEEd está supervisado por una Comisión Directiva de seis miembros: dos designados por la ANEP-CODICEN, dos designados por el MEC, uno designado por la Universidad de la República y uno designado por un representante de los proveedores de educación privada. Las instituciones que realizan estas designaciones tienen intereses creados en la evaluación del sistema educativo uruguayo. Esto implica la posibilidad de limitar enormemente la independencia del trabajo del INEEEd, incluyendo sus juicios sobre el estado de la educación en Uruguay.

Las bases para la evaluación del sistema educativo se están fortaleciendo

Una serie de iniciativas están fortaleciendo las bases para la evaluación del sistema educativo. En primer lugar, se están mejorando las referencias para el monitoreo del sistema educativo mediante el desarrollo de los resultados de aprendizaje esperados (denominados también “perfiles de egreso”) durante determinadas etapas de la educación. Actualmente están disponibles para tercero y sexto, e indican qué deben saber los alumnos y qué deben poder hacer al final de estos años en cuatro áreas de conocimiento (lenguaje, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales) (ver capítulo 1). Del mismo modo, un grupo de trabajo formado por la ANEP está desarrollando los resultados de aprendizaje esperados para la educación media básica (INEEd, 2015). Estos estándares de referencia más detallados sobre el aprendizaje de los alumnos son un importante avance en cuanto a mejorar la capacidad del sistema educativo de medir el desempeño estudiantil.

En segundo lugar, se están desarrollando mejores instrumentos para el monitoreo nacional del aprendizaje. En particular, desde el año 2015 el INEEEd está desarrollando un sistema nacional para monitorear el logro de los alumnos desde tercero de primaria y tercero de media, que se concentra en la evaluación de competencias cognitivas (resolución de problemas y comprensión lectora); competencias socioemocionales; y formación ciudadana. Estas evaluaciones se están desarrollando en consonancia con los resultados de aprendizaje esperados. Además, el INEEEd está aportando sus conocimientos técnicos para refinar el marco de indicadores educativos.

En tercer lugar, se lograron algunos progresos en el desarrollo de sistemas de información de datos. Se puso mayor atención en crear, recolectar y poner a disposición los datos. El ejemplo más significativo es el desarrollo por parte del CEIP de la Gestión Unificada de Registros e Información (GURI), un sistema informático para recopilar los datos sobre los alumnos de los centros de educación inicial y primaria (por ejemplo, matrícula, asistencia, progresos académicos), los docentes (por ejemplo, asistencia, calificaciones de la inspección) y el personal no docente (asistencia). Este sistema simplifica la recolección de los datos de los centros, permite actualizarlos en forma sencilla y facilita la preparación de los indicadores a nivel de los centros. No obstante, actualmente está disponible solamente para los centros de educación inicial y primaria. Esto está apoyado por la divulgación de determinada información sobre los centros para el público en general. Un portal público de Internet llamado “SIGANEP” (www.sig.anep.edu.uy/siganep), que creó la ANEP, publica los datos sobre todos los centros de educación inicial y primaria y, a su vez, indica su ubicación geográfica. También se dispone de determinada información sobre los centros en el Monitor Educativo de Primaria, creado por el CEIP (www.anep.edu.uy/monitor/servlet/inicio).

Uruguay se benefició con los altos niveles de confianza en la educación

La confianza es fundamental para nuestro bienestar y el funcionamiento de nuestras sociedades, y la educación juega un papel clave en el desarrollo y mantenimiento de la confianza en nuestras comunidades e instituciones (Borgonovi y Burns, 2015). Mientras los gobiernos siguen luchando por recuperarse de la crisis financiera, la OCDE estableció como prioridad trabajar para fortalecer la confianza del público en el gobierno y comprender los factores claves que impulsan el bienestar económico y social. La confianza en nuestro sistema educativo es un componente importante de esto.

Históricamente, Uruguay se benefició con los altos niveles de confianza en la educación. El sistema educativo, y en particular la educación primaria, se consideraron como pilares fundamentales de la comunidad e importantes piedras angulares del desarrollo personal y social. Se depositó una gran confianza en los centros educativos, los docentes y el sistema en general. Una encuesta realizada en 2007 encargada por el Banco Interamericano de Desarrollo demostró que no solo Uruguay tuvo uno de los niveles de confianza más elevados en materia de educación de la región, sino que además sus ciudadanos (junto con los de Bolivia, Paraguay y Venezuela) mostraron niveles de satisfacción similares a los de los países desarrollados. Cabe destacar que este fue el caso a pesar de haber obtenido calificaciones mucho más bajas, según las mediciones del estudio PISA (BID, 2008). En tal sentido, se manifestó que existen dos aspectos que lo explican: i) que las personas con menores niveles de educación tendieron a otorgar mayores calificaciones a la calidad de la educación en su país que los que tenían más años de escolarización; y ii) que cuando los padres califican la calidad, parecen concentrarse en otros elementos en lugar de los logros, como por ejemplo si el centro educativo se mantiene limpio y hay buena disciplina (BID, 2008).

El informe del BID advirtió que sin la presión del público para que se mejoren los resultados del aprendizaje, era probable que el gobierno no se sintiera presionado para realizar reformas con el fin de mejorar la calidad de la educación. La confianza ciega o mal depositada en la educación puede, por tanto, jugar un papel negativo al presionar por mejoras y crear las condiciones para el cambio que, a su vez, podrían llevar a una sensación de complacencia. La disminución en las calificaciones de la prueba PISA de 2012 no puede, evidentemente, atribuirse directamente a los altos niveles de confianza o la falta de presión pública para el cambio, pero parecen indicarlo.

El estudio de la confianza y la satisfacción en el sistema educativo es, por tanto, un indicador importante en sí mismo y por sí mismo, así como un elemento clave para comprender la gobernanza y proceso de reforma (ver un análisis más completo en Cerna, 2014). Un alto grado de confianza y satisfacción en la educación es importante en una cantidad de aspectos, lo que incluye la satisfacción y retención de los docentes, la relación con la comunidad y el apoyo de la importancia de la educación como institución social. En estos aspectos es que Uruguay tradicionalmente se benefició de su alto grado histórico de confianza.

Desafíos

La educación enfrenta una estructura de gobernanza fragmentada con una distribución de responsabilidades ambigua

Una de las principales dificultades de la educación en Uruguay tiene que ver con la estructura de su gobernanza institucional y la distribución de responsabilidades para desarrollar e implementar la política educativa. Primero, no está claro quién es responsable de definir la política educativa y quién es, en definitiva, responsable de su implementación y de los resultados de aprendizaje dentro del sistema educativo. Esto se genera por la ambigüedad de roles entre el CODICEN y los consejos de educación de la ANEP (CEIP, CES, CETP, CFE). Si bien el CODICEN coordina el trabajo de los cuatro consejos y es

superior jerárquicamente a ellos, los consejos se consideran autónomos para tomar sus decisiones (Mazzini y otros, 2014). En la práctica, cada consejo de educación funciona con bastante autonomía frente al CODICEN y los demás consejos; y el CODICEN mantiene un enfoque colegiado para coordinar con ellos. Incluso, el CODICEN negocia el presupuesto educativo con el gobierno y es responsable de cómo se utiliza ante el parlamento. Más aún, el Ministerio de Educación y Cultura cumple una función muy limitada en la gobernanza de la enseñanza, ya que no cuenta con grandes instrumentos con respecto a las políticas como para tener incidencia (excepto por sus facultades de reglamentación de una parte de la educación inicial privada). Por ende, la estructura de la gobernanza institucional es problemática porque no define con claridad la entidad que en definitiva es responsable del estado de la educación en Uruguay. Esto plantea una serie de dificultades asociadas: líneas de responsabilidad no claras, falta de liderazgo respecto a la política educativa en su conjunto y, a veces, competencia entre los órganos por los recursos.

Segundo, la estructura de la gobernanza está altamente fragmentada ya que, en la práctica, cada consejo de educación se encarga del funcionamiento de su subsistema (educación inicial y primaria; educación secundaria general; programas de educación media técnico profesional; formación docente) de forma bastante independiente. En consecuencia, la educación no se rige como un sistema, sino como una serie de subsistemas bastante aislados. Cada área de la política (por ejemplo, recursos humanos, currículo, presupuesto, infraestructura, planificación) se aborda en forma independiente dentro de cada consejo de educación (cada consejo tiene unidades independientes que cubren estas áreas de la política mientras que el CODICEN replica las mismas unidades, pero sin supervisión de las unidades correspondientes de los consejos). Este diseño institucional no garantiza lo suficiente la coordinación de los diferentes niveles y tipos de educación (D'Avenia, 2014). El riesgo que esto conlleva es el desarrollo de políticas que no son congruentes en todo el sistema educativo, la duplicación innecesaria de esfuerzos y una asignación de recursos ineficiente. La fragmentación de la gobernanza de la educación dificulta que los subsistemas compartan los recursos y también perjudica el traspaso fluido de recursos de un subsistema al otro, cuando es necesario en función de los cambios demográficos, las nuevas necesidades que surgen, las ineficiencias existentes y el cambio de las prioridades de la política (ver también el capítulo 3). Además, los currículos y planes de estudio varían según los niveles de la educación y tipos de programas, y existe poca coordinación entre los diferentes consejos para definir un marco de currículos con criterios y objetivos comunes para el sistema educativo en su conjunto. Esta falta de coordinación puede complicar la transición de los alumnos a través del sistema educativo y de un nivel a otro.

Conforme a un sistema de gobernanza de este tipo, es difícil implementar un cambio holístico de “todo el sistema”. Si bien durante la visita del equipo de revisión de la OCDE, la gran mayoría de los actores estaban al tanto de las principales dificultades (y, en realidad, de acuerdo entre sí respecto a cuáles eran) el cambio en la educación es tremendamente difícil de lograr en Uruguay con la estructura de gobernanza actual. La ambigüedad del liderazgo educativo junto con la rendición de cuentas por los resultados educativos no bien orientados evitan cualquier reforma fundamental en el sistema educativo uruguayo. Conforme a los acuerdos de gobernanza actuales, solo resulta viable realizar cambios pequeños y graduales. Esto explica la multitud de programas educativos en funcionamiento (por ejemplo, dirigidos a la equidad, TIC) para evitar el complejo proceso de desarrollo de la política regular y la creación de una gran serie de comités que reúne a los principales actores (es decir, los consejos de educación) para analizar las dificultades específicas de la política. Además, y esto es el resultado directo de la gobernanza fragmentada y las líneas de responsabilidad no claras, existe una evidente falta de visión a mediano y largo plazo respecto al sistema. A fin de hacer realidad un cambio y mejorar el sistema, se debe abordar el tema de la estructura de la gobernanza institucional.

La gobernanza de la educación está excesivamente centralizada

Tal como se describió precedentemente, los centros educativos y los departamentos tienen muy poca autonomía en Uruguay en comparación con los países de la OCDE (ver Figura 2.1). Tanto el CODICEN como los consejos de educación centralizan fuertemente la gestión de los recursos. Las autoridades centrales no solo gestionan el presupuesto educativo, la contratación de docentes y la asignación de infraestructura y equipos, sino también conservan el poder de la toma de decisiones respecto a aspectos menos fundamentales del funcionamiento de los centros educativos, tales como la adquisición de materiales didácticos, reparaciones necesarias en los centros y la aprobación de las actividades especiales que se realizan (por ejemplo, reuniones educativas o sociales). Según Mancebo (2012), el sistema educativo uruguayo funciona históricamente con un alto grado de centralización, tanto a nivel de funcionamiento como geográfico, y se caracteriza por tener una estructura “burocrática y jerárquica” con un nivel “excesivo de centralización”.

La reducida autonomía local y de los centros entorpece la efectividad en el uso de los recursos, ya que las autoridades locales y los centros no pueden hacer coincidir los recursos con sus necesidades específicas, ni en función de sus condiciones y contextos. Además, las respuestas de las autoridades educativas centrales a las necesidades que surgen en los centros educativos pueden resultar muy lentas, al igual que cuando surge una situación de infraestructura de emergencia en un centro. Asimismo, la limitada autonomía le quita poder a los centros educativos y a los actores locales. Por ejemplo, los directores de los centros ven limitada su capacidad para tratar los problemas y, como carecen de herramientas y recursos propios, podrían entonces no asumir la responsabilidad total de mejorar los centros. Asimismo, en tanto la responsabilidad por la gestión de los recursos no esté descentralizada, las estructuras regionales como la Comisión Departamental de Educación (CDE) no cuentan con las herramientas necesarias para funcionar en forma eficiente. La limitada autonomía también hace que sea más difícil que los actores locales asuman responsabilidades, en particular los directores de los centros educativos, ya que no son responsables de tomar la mayoría de las decisiones (por ejemplo, selección de docentes; uso de los recursos de los docentes) que inciden en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Además, como los actores locales (es decir, los directores de los centros) cuentan con limitada flexibilidad respecto al funcionamiento de los centros, tienen pocas oportunidades de construir su capacidad para guiar y dirigir el desarrollo del centro. Actualmente, se tiende a que más representantes de las autoridades centrales de la educación ejecuten determinadas normas nacionales. Por último, la limitada autonomía a nivel local restringe la posibilidad de innovaciones pedagógicas en los centros individuales.

En este contexto, existe cada vez mayor consenso político en Uruguay respecto a la necesidad de otorgar mayor autonomía a los centros. El debate público es permanente y se centra en el alcance de la descentralización, las áreas de autonomía para los centros, las estrategias para crear capacidades para ejercer la autonomía y la necesidad de introducir una serie de requisitos de rendición de cuentas a nivel de los centros (INEEd, 2015).

La administración conjunta institucionalizada del sistema educativo con los docentes plantea preocupaciones

Una característica particular de la gobernanza de la educación en Uruguay es la administración conjunta institucionalizada del sistema educativo con los docentes. En realidad, los docentes eligen a sus representantes para el CODICEN (dos de los cinco miembros) y para cada consejo de educación particular (uno de los tres miembros de cada consejo). Por lo tanto, en la práctica, los docentes participan directamente del desarrollo de la política educativa, lo que incluye las decisiones que conciernen a sus intereses particulares. Esta participación directa de los docentes en la administración del sistema educativo es debatible ya que, inevitablemente, existen intereses creados en el sistema. Evidentemente, esta práctica

permite que los intereses corporativos incidan en el desarrollo de la política educativa. El riesgo que se corre es que algunas políticas educativas puedan verse sesgadas para favorecer los intereses del personal docente. En consecuencia, el sistema educativo corre el riesgo de estar más centrado en los docentes que en los alumnos. Por ejemplo, tal como se analiza en el capítulo 5, una de las consecuencias del enfoque actual para la contratación y distribución de docentes (en función de las preferencias individuales de los docentes y su antigüedad) es la distribución no equitativa de docentes en los centros educativos (en cuanto a su titulación).

No es sorprendente que la administración conjunta con los docentes sea una fuente de debate en Uruguay. Una serie de grupos propone eliminar a los representantes electos de los docentes de la gobernanza de la educación mientras que otros proponen la redefinición de sus responsabilidades en los consejos de educación (por ejemplo, participación en un rol asesor y sin derecho a voto) (INEEd, 2015).

Existe un déficit en la planificación estratégica en función de las pruebas y análisis realizados y poca rendición de cuentas en el sistema

En Uruguay, la planificación estratégica y desarrollo de políticas en la educación no cuentan con suficiente información que provenga de los análisis y las pruebas de las investigaciones. Sin incluir los resultados de las evaluaciones internacionales como PISA, el equipo de revisión de la OCDE no encuentra muchas pruebas de que exista una estrategia sistemática para incorporar los resultados de la investigación sobre educación, ni uruguaya ni internacional, en el proceso de elaboración de las políticas. Esto no sucede solo en Uruguay. En muchos países de la OCDE la brecha entre los investigadores sobre educación y los encargados de elaborar las políticas es amplia, y el rol de la investigación para dar forma a la política es incongruente o débil (OCDE, 2007). Además, en Uruguay no hay una tradición de evaluar el impacto de las políticas o programas específicos. Si bien existen algunos ejemplos aislados (por ejemplo, evaluar el impacto del Plan CEIBAL, ver capítulo 3), el análisis del impacto de las intervenciones de las políticas no es sistemático. Una estrategia de evaluación no se concibe tampoco típicamente en el momento del diseño de un programa educativo. No obstante, algunos programas tales como el Programa Maestros Comunitarios, el Programa Compromiso Educativo y el programa Aulas Comunitarias cuentan con mecanismos de monitoreo que fueron parte de su diseño original. El desarrollo de pilotos antes de la implementación completa tampoco es una práctica habitual en Uruguay.

No obstante, el INEEEd está logrando un progreso considerable, que está desarrollando una agenda de investigación que procura capitalizar la comunidad de investigación sobre educación para aportar información en la elaboración de las políticas educativas. El INEEEd lleva a cabo análisis de los datos disponibles sobre educación en Uruguay, encarga trabajos específicos a los investigadores sobre educación y promueve el debate sobre las investigaciones de educación.

Además, los sistemas de información de datos para aportar información a la planificación educativa siguen siendo limitados. Existen iniciativas alentadoras tales como la Gestión Unificada de Registros e Información (GURI), pero se limita a educación inicial y primaria y recopila una amplia gama de datos sobre los alumnos y docentes. No se cuenta con sistemas de información de datos que vinculen los recursos con los programas o resultados de la educación o que ofrezcan información sobre los recursos asignados a cada centro educativo, incluso si el trabajo al respecto se origina dentro de la ANEP. Las bases de datos existentes no están lo suficientemente integradas como para facilitar el análisis a nivel del sistema. En los consejos de educación coexisten bases de datos similares (por ejemplo, sobre docentes y sus condiciones de trabajo) (INEEd, 2015). Cuando se redactó el presente informe se estaba realizando la integración de las diferentes bases de datos. El objetivo es integrar la información contable, presupuestaria y salarial junto con la información sobre los alumnos y personal de los centros en los consejos de educación. A medida

que Uruguay continúe con la construcción de su sistema de recolección y difusión de datos, debe tener en cuenta las capacidades necesarias para usar en forma eficaz los datos.

Otra importante dificultad es la poca rendición de cuentas que existe a nivel del sistema con respecto a los resultados educativos. En el momento de la visita de revisión de la OCDE las autoridades educativas no habían establecido objetivos educativos con un horizonte determinado (por ejemplo, la tasa de cobertura en educación media superior que se alcanzará para 2020) y existían unos pocos instrumentos para monitorear los resultados del aprendizaje de los alumnos en el tiempo y evaluar los progresos educativos de las cohortes de alumnos. Actualmente esta situación cambió, ya que la ANEP estableció objetivos anuales para el período 2016-2020 en su Plan Presupuestario 2015-2019 (ANEP, 2015). Este documento establece objetivos para 61 indicadores en una serie de áreas (por ejemplo, porcentaje de alumnos que asisten a centros de tiempo completo; cantidad de egresados de formación docente inicial) (ver capítulo 7 en ANEP, 2015). Las pruebas nacionales basadas en muestras que se realizan cada tres años en sexto en lenguaje, matemática y ciencias son el principal instrumento para evaluar los resultados del aprendizaje, mientras que el INEEed está actualmente desarrollando un sistema nacional para monitorear el logro de los alumnos desde tercero de primaria a tercero de media para evaluar una mayor variedad de competencias. Además, tal como se describe en el capítulo 3, la ejecución del gasto público en educación no se evalúa en comparación con los resultados educativos. Esto reduce significativamente la rendición de cuentas de los funcionarios elegidos a cargo de la educación. No obstante, el trabajo del INEEed en el análisis del estado de la educación en Uruguay, reflejado en una publicación bienal, significa un importante progreso en la introducción de la rendición de cuentas en el sistema.

Existe una serie de áreas donde es posible que no se satisfaga la demanda

La matrícula en educación en la primera infancia es baja

Tal como se indicó precedentemente, la matrícula en educación en la primera infancia (niños menores de 3 años) es baja y está relacionada con la capacidad de los padres de pagarla. Con respecto a los niños de 3 años, la tasa de asistencia neta alcanzó solamente un 64% en 2012 y se observan importantes inequidades en materia de acceso relacionadas con los ingresos del hogar. Esto podría relacionarse con una oferta insuficiente, en especial para las familias más desfavorecidas. Tal como se muestra en la Tabla 1.3, la oferta para los niños menores de tres años es en su mayoría privada, y el 40% no cuenta con financiación pública.

La oferta de educación para alumnos con necesidades especiales no es suficiente

La prestación de servicios para alumnos con necesidades especiales no está desarrollada lo suficiente en Uruguay. Estos servicios se prestan en escuelas especiales, que existen solo a nivel de educación primaria. En 2014 se determinó que solo aproximadamente el 3% de los alumnos de educación primaria tenía necesidades educativas especiales. Dentro de ese porcentaje, en el sector público, solo aproximadamente un 2% asistía a clases especiales impartidas en centros tradicionales. El restante 98% asistía a centros especiales, cuya mayoría apuntaba a tratar discapacidades (ver Tabla 2.4). Aproximadamente dos tercios de los alumnos con necesidades especiales se encuentran en centros especiales públicos y el resto de los alumnos en centros especiales privados. Durante la última década, la oferta para los alumnos que necesitan educación especial aumentó en el sector privado y se contrajo en el público (ver Tabla 2.4). Posiblemente exista una gran cantidad de alumnos discapacitados y con necesidades especiales que no asiste a ningún centro educativo, ni especial ni convencional, y que recibe poca educación o una educación que no resulta útil en sus propios hogares. Esto sucede, particularmente,

luego de educación primaria, incluso cuando muchos centros especiales (de educación primaria) atienden a alumnos de mayor edad con necesidades especiales.

Tabla 2.4. Cantidad de centros especiales y alumnos con necesidades especiales, 2003 y 2014

	2003	2014	Cambio porcentual
Cantidad de centros especiales	144	148	2,8
Sector público	80	79	-1,2
Sector privado	64	69	7,8
Cantidad de alumnos con necesidades especiales	10.652	9.999	-6,1
Sector público	8.884	6.638	-25,3
Centros especiales	8.629	6.507	-24,6
Clases especiales en centros tradicionales	255	131	-48,6
Sector privado	1.768	3.361	90,1

Fuentes: MEC (2003, 2014), *Anuario Estadístico de Educación*, ediciones de 2003 y 2014, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones/?3colid=927.

Claramente, los servicios para los alumnos que necesitan educación especial recibieron muy poca atención en Uruguay y las estrategias para integrar a los alumnos con necesidades especiales a los centros tradicionales prácticamente no existen. Los centros tradicionales en Uruguay parecen no estar logrando avances suficientes como para atender a los niños con necesidades especiales. En centros especiales separados los alumnos podrían tener menos oportunidades para acceder al currículo completo, interactuar con otros niños y desarrollar las capacidades y potencial que comparten con otros niños. La tendencia dominante en los países desarrollados es cambiar a una educación más integrada, y esto está acompañado de la transformación funcional de los centros para alumnos con necesidades especiales, para que pasen a ser de proveedores de educación primaria para alumnos con necesidades especiales a brindar apoyo profesional para los centros tradicionales, incluso aquellos que imparten educación para alumnos con necesidades educativas especiales. Un meta análisis concluyó que incluir a los alumnos con necesidades especiales en las aulas regulares tuvo efectos desde neutros a positivos en los logros de sus compañeros (Ruijs y Peetsma, 2009).

El sistema tiene muy poca capacidad para ofrecer una educación inclusiva o integrada. Las limitadas capacidades de los centros y los docentes para ofrecer una educación integrada, en función de pedagogías innovadoras que apoyen la enseñanza en aulas heterogéneas, y brindar una atención individualizada crea dificultades que presionan al sistema a depender de los centros especiales para poder atender las necesidades de los alumnos de educación especial. Los centros tradicionales carecen del personal capacitado y los docentes auxiliares necesarios para hacer que la integración de los alumnos con necesidades especiales sea un éxito. En Uruguay los docentes de los centros tradicionales no están preparados para enfrentarse a la presencia de niños que necesitan educación especial en sus aulas. Esto sucede a pesar de que los niños con necesidades especiales con frecuencia asisten a centros tradicionales que no cuentan con apoyo específico ni especializado.

La demanda de educación de tiempo completo no se satisface

Al año 2013, solo aproximadamente un 11% de los alumnos de educación primaria asistía a centros de tiempo completo o tiempo extendido: la gran mayoría de los alumnos asistía a un centro que ofrecía solo cuatro horas de clase por día. Existe una clara percepción de que hay más demanda de centros de tiempo completo o tiempo extendido de la que actualmente se puede atender. A su vez, el gobierno tiene la intención de ampliar los servicios de educación de tiempo completo en educación primaria.

Una serie de limitaciones dificultan poder cumplir con la demanda para educación secundaria

La expansión de la educación secundaria enfrenta una serie de limitaciones, en particular, los programas de educación técnico profesional. Esto incluye la carencia o insuficiencia de infraestructura, equipos limitados (particularmente en los programas técnico profesionales) y la falta de docentes con titulación. La nueva infraestructura incluyó edificios prefabricados o préstamo de viviendas que son de propiedad del gobierno departamental.

Una limitación adicional importante es la insuficiencia de diversidad de ofertas en educación secundaria para ajustarse a los intereses y características de los alumnos. Esto se hace más difícil por la falta de docentes titulados. Por ejemplo, ni el programa de bachillerato tecnológico ni profesional ofrecen educación artística, física ni ciudadana. Al igual que en educación media básica, estos programas tampoco ofrecen aprendizaje en el lugar de trabajo, si bien los centros pueden organizar proyectos con compañías y la industria para los alumnos del último año de estudios, según se informó al equipo de revisión. El aprendizaje en el lugar de trabajo puede ofrecer muchos beneficios, lo que incluye una mejor transición desde el centro educativo hacia el campo laboral para los jóvenes (OCDE, 2010).

Los servicios de orientación vocacional para los alumnos son insuficientes

La orientación vocacional o pautas para el desarrollo profesional que ayudan a los alumnos a elegir entre las diferentes vías y programas no están sistemáticamente disponibles en los centros educativos de Uruguay, pero los centros pueden organizar sus propias iniciativas de orientación, según se informó al equipo de revisión de la OCDE durante su visita. Un centro de educación primaria, por ejemplo, trabajó junto con un centro de educación secundaria general para organizar visitas y jornadas de orientación. El Instituto Nacional de la Juventud (INJU) organiza talleres de orientación vocacional para los jóvenes de entre 14 y 22 años, centrados específicamente en facilitar la elección de los jóvenes entre los diferentes programas de educación secundaria. Esto incluye la organización de una exposición de carreras profesionales (Expo Educa) en el interior del país y Montevideo y de 30 talleres en Montevideo.² En general, no obstante, los servicios de orientación vocacional son insuficientes como para ayudar sistemáticamente a los alumnos a tomar sus decisiones y convencerlos de los beneficios de la educación.

Existe una serie de fuentes de ineficacia

La repetición de grado es una práctica pedagógica ineficiente

Una gran fuente de ineficacia del sistema educativo uruguayo se relaciona con las muy elevadas tasas de repetición. Según el estudio PISA 2012, el porcentaje de alumnos que informó que había repetido un año en primaria, educación media básica o educación media superior fue del 37,9% en Uruguay, contra un promedio de los países de la OCDE de un 12,4% (Argentina: 36,2%; Brasil: 36,1%; Chile: 25,2%; Colombia: 40,6%; Costa Rica: 33,5%; México: 15,5%; Perú: 27,5%) (OCDE, 2013a). Los datos nacionales también revelan un alto nivel de repetición de grado (Tabla 2.5). En educación primaria, las tasas de repetición de grado disminuyeron durante la última década, de un 10,3% en 2002 a un 5,4% en 2013. Resulta interesante que tienden a ser considerablemente mayores en primero (13,4% en 2013) y disminuir en los años superiores hasta llegar a apenas un 1,4% en sexto (en 2013, ver Tabla 2.5). En educación media básica las tasas de repetición de grado son muy altas: entre 25% y 30% de primero a tercero en 2013 (ver Tabla 2.5). Durante la última década aumentaron considerablemente, por ejemplo en primero de 22,2% en 2002 a 30,0% en 2013, lo que posiblemente se explique por el aumento de la cobertura. Las tasas de repetición de grado se asocian negativamente con el contexto socioeconómico de los centros educativos. Por ejemplo, en los centros públicos de educación primaria, en 2013 la tasa de repetición en primero para los centros del quintil más bajo del índice socioeconómico fue tres veces más alta que la tasa equivalente

correspondiente a los centros educativos del quintil del índice socioeconómico más alto (21,1% contra 7,2%). Además, la tasa de repetición equivalente en los centros de educación primaria privados fue de 2,6% durante el mismo año (INEEd, 2015).

Tabla 2.5. Tasas de repetición de grado en educación primaria y educación media básica del sector público, 2002, 2008 y 2013

	2002 (%)	2008 (%)	2013 (%)
Educación primaria	10,3	6,2	5,4
Primero	20,1	13,8	13,4
Segundo	12,8	7,9	7,2
Tercero	9,3	5,6	4,6
Cuarto	7,5	4,4	3,4
Quinto	5,9	3,6	2,5
Sexto	2,7	1,7	1,4
Educación media básica	..	..	..
Primero	22,2	28,1	30,0
Segundo	20,8	22,4	25,0
Tercero	21,2	25,0	28,2

Nota: Los datos correspondientes a educación media básica no incluyen los centros rurales con 7°, 8° y 9° y excluyen los centros nocturnos.

...: no disponible

Fuente: INEEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

En educación media superior del sector público los datos disponibles corresponden a las “tasas de no promoción”, es decir, la proporción de alumnos que no aprobó los cursos para pasar al siguiente año dentro del mismo tipo de programa (general o técnico profesional). Cabe destacar que si un alumno no resulta promovido podría cambiar a otro tipo de programa o abandonar el sistema educativo. En 2013 las tasas de no promoción fueron muy elevadas: 43,2% en programas generales (34,0% en cuarto, 40,3% en quinto y 55,4% en sexto); y 36,6% en los programas técnico profesionales (INEEd, 2015).

Las altas tasas de repetición de grado son muy preocupantes. En primer lugar, no son compatibles con un sistema educativo centrado en el alumno, ya que generalmente implica etiquetar a los alumnos como un fracaso en diferentes etapas de su escolarización, incluso en las primeras etapas de aprendizaje. Segundo, va en contra de la necesidad de que los docentes se planteen las expectativas más altas posibles respecto a qué pueden lograr los niños, si tienen siempre la posibilidad de retención en mente respecto de los niños que no responden bien a sus clases. Tercero, los costos directos para los sistemas educativos son muy elevados, ya que incluyen impartir un año adicional de educación y retardar el ingreso al mercado laboral durante un año. Según los datos del estudio PISA, en Bélgica, Países Bajos, Portugal y España los costos directos de la repetición de grado representan más de un 8% del gasto anual en educación primaria y secundaria (OCDE, 2013a, Tabla IV.1.6).

La repetición de grado generalizada de Uruguay no está respaldada por la amplia bibliografía que sostiene que los beneficios académicos de una retención anual son escasos y efímeros, mientras que los costos financieros de la repetición de grado son elevados tanto para las personas como para la sociedad (OCDE, 2012). Las revisiones de la bibliografía de investigación de Brophy (2006) y Xia y Kirby (2009) concluyeron lo siguiente respecto a la repetición de grado impuesta por la educación:

- Mejora los logros académicos en forma temporal, pero con el tiempo, los alumnos repetidores quedan cada vez más rezagados con respecto a los otros alumnos que tuvieron bajo desempeño pero fueron promovidos.

- Es estresante para los alumnos y se asocia con una baja autoestima, dificulta la relación entre pares, aumenta la alienación del centro e incrementa drásticamente la probabilidad de finalmente abandonar los estudios.
- Hace que las clases sean más numerosas y difíciles de manejar para los docentes y genera problemas presupuestarios y de equidad para los centros y sistemas educativos.

Las investigaciones realizadas tanto en Francia como en los Estados Unidos sugieren que el contexto social, independientemente de los logros académicos, es un factor determinante importante de la repetición. Esto se puede deber a las dificultades de comportamiento asociadas con el contexto social, o porque los padres que recibieron educación están en mejores condiciones de oponerse a una repetición propuesta por el centro educativo. Por tanto, la repetición de grado también implica riesgos de equidad por la tendencia relacionada con el contexto social (Field y otros, 2007), como en el caso de los centros educativos uruguayos. Además, los costos de la repetición para el presupuesto educativo son sustanciales dado el gasto extraordinario en que se incurre durante el año de repetición y los costos en términos de oportunidades que se pierden en un año de vida del alumno. Esto se agrava por el hecho de que los centros tienen muy pocos incentivos para tener en cuenta estos costos. En resumen, la repetición de grado es ineficiente y costosa; tiene implicaciones tanto en términos de eficacia como de equidad (Field y otros, 2007; OCDE, 2012). No obstante, muchos países intentaron eliminar la repetición, pero en muchos casos el efecto perverso que se logró fue que los alumnos avanzaran en su escolarización pero sin adquirir el aprendizaje esperado (Torres, 1995; Schiefelbein y Wolff, 1992).

Las tasas de culminación educativa son bajas y aumentan lentamente

Las tasas de abandono en educación secundaria siguen siendo elevadas. En 2013, las tasas de asistencia neta en educación media básica y superior fueron de tan solo un 75% y 43% respectivamente (INEEd, 2015). Un estudio realizado en Montevideo muestra que, para 2014, de los alumnos que realizaron la evaluación PISA en 2009 solo el 42,9% había completado la educación media superior; el 42,6% había abandonado sus estudios sin completar educación media básica; el 12,2% asistía a educación media superior; y el 2,3% asistía a educación media básica (BID, 2015).

La tasa de culminación de educación media básica alcanzó el 53,3% y 68,1% en 2013 para personas de entre 15 y 17 y 18 y 20 años de edad respectivamente (ver Tabla 2.6). Lo más preocupante es que estas cifras reflejan pocos avances con respecto a las tasas de culminación observadas en 2006 (52,0% y 67,4% respectivamente). Las tasas de culminación son considerablemente más bajas en educación media superior. En 2013, alcanzaron un 27,8%, 39,0% y 39,3% para personas de entre 18 y 20, 21 y 23 y 24 y 29 años de edad respectivamente. Asimismo, reflejan pocos avances en comparación con las tasas de culminación de 2006 (ver Tabla 2.6).

Tabla 2.6. Tasas de culminación de educación secundaria por rango etario, 2002, 2008 y 2013

Rango etario	2006 (%)	2010 (%)	2013 (%)
Educación media básica			
15-17 años	52,0	50,2	53,3
18-20 años	67,4	66,8	68,1
Educación media superior			
18-20 años	23,9	25,3	27,8
21-23 años	35,4	35,8	39,0
24-29 años	33,8	34,9	39,3

Fuente: INEEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Según los datos de la encuesta de hogares de 2012 y 2013, la principal razón que explica el abandono de estudios es la falta de interés, para todos los segmentos etarios encuestados (15-17, 18-20, 21-23, 24-26 y 27-29), aunque cuanto mayor es la edad, esta razón disminuye en importancia y otras razones son las que priman. Para los jóvenes de 24-29 años la falta de interés tuvo casi tanta incidencia como la intención de trabajar o situaciones de embarazo (propio o de la pareja) para decidir abandonar la educación secundaria. En general, esto podría indicar que la oferta de servicios de educación secundaria no es adecuada como para satisfacer los intereses y características de los jóvenes (INEED, 2015).

Se prestó poca atención a la organización de la red de centros educativos

El monitoreo y la planificación de la red de centros educativos son limitados. Existe una gran cantidad de centros educativos muy pequeños con pequeñas aulas que no ofrecen una experiencia enriquecedora de aprendizaje a los alumnos. Tal como se muestra en las Tablas 2.1 y 2.2, en educación primaria pública, si bien la población de alumnos disminuyó aproximadamente un 18% entre 2003 y 2014, la cantidad de centros disminuyó solo un 1,4%, mientras que la cantidad de docentes en realidad aumentó un 13,4%. En consecuencia, el tamaño promedio de los 1.111 centros rurales públicos en funcionamiento en 2014 representó a 13,4 alumnos (de 15,6 alumnos en 2003). En 2013, había aproximadamente 500 centros con menos de diez alumnos en educación primaria (INEED, 2015). Las escuelas rurales de educación primaria se mantienen abiertas si tienen al menos un alumno. Un buen aspecto de la reducción del tamaño de las clases en educación primaria es la oportunidad de ampliar el horario de clase de los alumnos. Además, en educación secundaria del sector público, si bien la cantidad de alumnos disminuyó un 8,7% entre 2003 y 2014, la cantidad de centros aumentó aproximadamente un 36%. Si bien los datos no están disponibles, es probable que algunos centros de educación secundaria, en particular fuera de Montevideo, tengan pequeñas clases y posiblemente una menor diversidad de asignaturas para ofrecer.

Esta situación surge porque no se realizó una revisión de la red de centros educativos para evaluar la necesidad de reorganizar el suministro educativo local y no se desarrollaron estrategias importantes de transporte para los centros. Una red de centros educativos poblada con una gran cantidad de pequeños centros podría no ser la opción más rentable para prestar servicios de educación en las zonas rurales y remotas. La preponderancia de pequeños centros está impulsada por el objetivo de garantizar a cada pueblo el funcionamiento de un centro educativo, a pesar de la presencia de muchos centros pequeños cercanos unos a otros, sin prestar la suficiente atención a la calidad, equidad y eficiencia de los servicios de educación provistos. Los alumnos de los pequeños centros educativos tienden a enfrentarse a entornos de aprendizaje de menor calidad. Algunas pruebas sugieren que la calidad de la enseñanza en los centros pequeños podría ser inferior y, por tanto, ponen en duda los beneficios que podrían obtenerse de una relación menor entre maestros y alumnos. Tal como se analiza en el capítulo 5, los docentes mejor calificados es menos probable que trabajen en centros desfavorecidos. Además, los programas de formación docente inicial podrían no preparar a los docentes para las dificultades específicas que se enfrentan en los centros pequeños, tales como la docencia multigrado (ver capítulo 5), mientras que las investigaciones internacionales demuestran que una enseñanza multigrado efectiva requiere de docentes capaces con una preparación específica para enseñar en dichos entornos y recursos adicionales, como diferentes tipos de materiales didácticos (Mariano y Kirby, 2009; Veenman, 1995; Burns y Mason, 2002). La disponibilidad y calidad de los materiales y equipos didácticos de los centros pequeños podrían también estar más limitados. En general, no existe una visión estratégica clara para mejorar la educación en las zonas rurales y remotas, lo cual podría entorpecer el desempeño general del sistema educativo.

Las transiciones entre los niveles educativos son ineficientes

En gran medida como resultado de la naturaleza segmentada de la gobernanza de la educación (con diferentes consejos de educación que administran en forma independiente los diferentes niveles y tipos de educación), existe poca coordinación en la prestación de educación en los diferentes niveles y tipos de educación. Los currículos no se articulan en los niveles y tipos de educación, y esto no facilita las transiciones de los alumnos entre educación primaria y media básica; educación media básica y superior; y los programas generales y los técnico profesionales. Esto no es lo deseable, en especial, en un país con altas tasas de abandono. No obstante, el gobierno que asumió en 2015 intenta promover el desarrollo de un marco de currículo común para todos los niveles de educación entre educación inicial y educación media básica. En el nivel de la educación media superior, a efectos de mejorar las tasas de culminación, los problemas urgentes incluyen ofrecer una mayor diversidad de cursos, dotar al currículo de más flexibilidad y promover una mayor movilidad entre los programas generales y los técnico profesionales.

Existe una serie de fuentes adicionales de ineficacia

Otras áreas donde se podría lograr una mayor eficacia son la gestión de recursos humanos (necesidad de mayor autonomía a nivel local, preocupación de la designación de recursos docentes a los centros y ausentismo docente) (ver capítulo 5), las tasas de culminación en formación docente inicial (ver capítulo 5), la falta de coordinación en los niveles y tipos de educación (ver precedentemente) y el poco uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar las prácticas a nivel educativo (ver capítulo 4).

La capacidad local para la implementación de reformas es limitada

Como los sistemas educativos cada vez más deben atender las nuevas necesidades sociales, económicas y particulares, los niveles locales son los que más desafíos enfrentan. Es a este nivel que se deben implementar las políticas educativas, y es aquí que son exitosas o fracasan. Un elemento clave de la implementación exitosa de las reformas de las políticas es garantizar que las partes interesadas locales, como los encargados de elaborar las políticas, los directores, docentes y padres, tengan capacidades suficientes como para llevar a cabo sus tareas. En particular, deben contar con los conocimientos suficientes sobre los objetivos de las políticas educativas y de las consecuencias que tendrá la implementación de dichos objetivos en sus respectivos entornos, y necesitan las herramientas para implementarlas tal como se planificó. Sin esto, las mejores reformas de políticas corren el riesgo de descarrilarse en el lugar donde más importa: el aula.

Si bien Uruguay comenzó a tomar algunas medidas para ofrecer mayor autonomía local en algunas zonas, por ejemplo, a través de las inspecciones departamentales del CEIP, los campus regionales del CETP y la creación de la Comisión Departamental de Educación (ver capítulo 1), estas medidas todavía resultan muy limitadas. Existe la necesidad de otorgar mayor autonomía a los actores locales, tanto en los departamentos como los centros educativos. Mientras se continúen estos progresos, Uruguay se beneficiaría de concentrarse explícitamente en la creación de capacidades en todos los niveles del sistema, y con respecto a todos los principales actores, lo que incluye a los propios encargados de la elaboración de las políticas. Un punto clave: si bien las mediciones de la construcción de capacidades con frecuencia se utilizan para intervenir en las áreas donde la implementación no ha sido exitosa, su impacto es mayor cuando se integran a la fase de planificación de las políticas desde el inicio (Hopfenbeck y otros, 2013).

Un ejemplo interesante de construcción de capacidades proactiva en todo el sistema es el programa de certificación de Colombia (ver Cuadro 2.1).

En definitiva, ¿qué significa construcción de capacidades locales? ¿Qué competencias se requieren? Los encargados de elaborar las políticas locales con frecuencia deben actuar como mediadores entre otros actores locales, así como los que se encuentran a nivel regional y central. Una de las principales tareas es dotar a los niveles superiores de gobierno con conocimientos de qué está realmente sucediendo a nivel local y qué necesidades y dificultades existen en el día a día de la educación. En Uruguay, los inspectores son un ejemplo de un grupo local que informa a las autoridades educativas nacionales sobre las prácticas y circunstancias locales. Para poder hacerlo utilizan diferentes fuentes de conocimiento, lo que incluye las experiencias de los actores locales para definir y resolver los problemas de los centros educativos y el aula. Es importante facilitar y fortalecer las formas en que los encargados de elaborar las políticas locales reúnen y transmiten sus comentarios y conocimientos a los otros niveles del gobierno. La fuente del conocimiento (por ejemplo, los conocimientos técnicos profesionales, la evaluación de los programas, informes de las comisiones de padres, etc.) también es clave. Sin una buena recopilación y transmisión de conocimientos de parte de los encargados de elaborar las políticas locales, las políticas emergentes y su implementación carecerán del elemento fundamental del intercambio de conocimientos a partir de la experiencia.

Cuadro 2.1. Construcción de capacidades explícita en Colombia: la certificación de los municipios

En Colombia se creó un sistema de certificación en 1991 como enfoque *ex ante* para evaluar la capacidad para ofrecer servicios del sector público. Se trató de una iniciativa de todo el gobierno, donde cada sector (educación, salud y agua y saneamiento) tenía sus propios requisitos, con la certificación municipal dependiente en forma conjunta de las oficinas de planeamiento departamental y los ministerios del sector correspondiente.

Debido al éxito del programa, se promulgó la Ley 715 en 2001 para refinar adicionalmente el proceso. El departamento es el encargado de expedir la certificación, excepto por el caso de los municipios con una población de más de 100.000 personas, que ahora se certifican automáticamente (Banco Mundial, 2005). Los municipios certificados pueden:

- gestionar su propia financiación para la educación, que reciben directamente del gobierno nacional,
- designar a los docentes (en tanto el costo se pueda cubrir con la financiación recibida) y
- celebrar contratos con proveedores privados, en tanto los costos por alumno no sean mayores que los de los proveedores públicos (si el costo es mayor, el municipio igual puede contratar a los proveedores privados pero no puede utilizar los fondos que transfirió el gobierno central) (Banco Mundial, 2005).

Si bien inicialmente pretendió ser una forma proactiva de certificar la capacidad a nivel local, con el tiempo el proceso produjo que la mayoría de los municipios estén certificados. Actualmente, el principal rol del proceso es permitir la descertificación de los municipios que sufren problemas evidentes en materia de capacidades (Bird, 2012, p. 20).

Este ejemplo resulta interesante para Uruguay, ya que demuestra cómo la construcción de capacidades explícita podría integrarse al sistema para poder lograr una mayor flexibilidad y autonomía local, sin cambiar radicalmente la estructura de la gobernanza. La educación en Colombia todavía está monitoreada y coordinada a nivel nacional por el Ministerio de Educación Nacional, a través de financiación que proporciona el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se puede consultar un análisis más exhaustivo en un informe del sistema educativo colombiano (OCDE, 2016).

Fuente: OCDE (2016), *Education in Colombia*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>.

Poder hacer esto implica competencias y procesos matizados que requieren que los encargados de elaborar las políticas locales cuenten con los contactos necesarios con las partes interesadas, los foros y las capacidades correspondientes para reunir esta información, y la capacidad para formalizar e informar explícitamente lo que con frecuencia es de conocimiento tácito o procedimental. Si bien esto con frecuencia se subestima, algunos países destinan recursos considerables para facilitar dichos foros de

intercambio y construcción de capacidades para los encargados de elaborar las políticas locales. En Alemania, por ejemplo, se lanzó un programa federal denominado “*Lernen vor Ort*” (Aprendizaje a Nivel Local) en 2009. Este programa reúne a 46 fundaciones de educación en funcionamiento que ayudan a 40 comunas modelo para gestionar sus programas educativos y crear redes para transferir conocimientos en las regiones (Busemeyer y Vossiek, 2015). Si bien es una iniciativa relativamente reciente, se trata de un elemento de una serie de programas alentadores que se implementan en los países de la OCDE que intentan y construyen explícitamente las capacidades en esta área (ver Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Reformar la gobernanza de la educación a través de la construcción de capacidades locales en Alemania

Ante un panorama de prioridades de promoción de políticas nacionales a nivel local, el gobierno federal de Alemania aprobó el programa “*Lernen vor Ort*” [LvO – “Aprender a Nivel Local”]. El programa apoyó a los gobiernos locales en la construcción de capacidades para el monitoreo y gestión de la educación, así como en la creación de redes sostenibles entre los administradores locales y los actores de la sociedad civil. El programa LvO se implementó desde septiembre de 2009 hasta agosto de 2014 y ofreció una suma total de 100 millones de euros para apoyar a los distritos y municipios locales a crear estructuras de redes y desarrollar las capacidades. Los distritos y municipios tuvieron que competir por la financiación y su participación fue enteramente voluntaria.

Un elemento innovador es que el programa LvO requirió que las localidades participantes cooperaran intensamente con fundaciones filantrópicas, haciéndolas participar en las estructuras de gobernanza local del programa. Más aún, el programa LvO apuntó a movilizar el apoyo político de las autoridades del gobierno local permitiendo que solo los gobiernos locales presentaran propuestas (y no otras instituciones locales) con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los elementos del programa luego del final del período de financiación oficial.

El programa LvO es un buen ejemplo de una herramienta de política específica que pueden utilizar los gobiernos centrales para construir las capacidades a nivel local. En particular, cuando el poder de la toma de decisiones formal es limitado, como en el caso del gobierno federal alemán respecto de la política educativa, el gobierno central puede crear esquemas de financiación competitivos en función de modelos o la experiencia, que pueden utilizar los gobiernos locales en forma voluntaria. El estudio ofrece datos sobre la eficacia de este enfoque voluntario para apoyar a los gobiernos locales a mejorar las capacidades de dirección.

Fuente: Busemeyer, M. y J. Vossiek (2015), “*Reforming Education Governance through Local Capacity-building: A Case Study of the “Learning Locally” Programme in Germany*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 113, <http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjq-en>.

No se presta la suficiente atención a los aspectos de implementación de la política educativa

Una dificultad adicional es que existe una tradición administrativa legalista en Uruguay. Esta tradición se caracteriza por hacer demasiado hincapié en el rol de los instrumentos jurídicos en la elaboración de las políticas y descuidar relativamente los aspectos de la implementación. Esto se percibió durante las entrevistas con el equipo de revisión de la OCDE. En cuanto a los problemas específicos de la educación y sus posibles soluciones, los interlocutores del equipo de revisión de la OCDE en general se refirieron a las leyes de educación y en muy pocas ocasiones mencionaron la existencia de instrumentos de políticas “débiles”. Raramente se hizo referencia a instrumentos tales como incentivos, intervenciones para el desarrollo y el uso de mecanismos de intercambio de comentarios o construcción de capacidades.

Un enfoque legalista podría ser inadecuado cuando la naturaleza de los problemas de las políticas requiere que las soluciones se apliquen en forma gradual en función del desarrollo de las capacidades u otras características del contexto. Por ejemplo, la educación inclusiva de los niños con necesidades especiales en centros tradicionales puede ser exitosa solo cuando una masa crítica de docentes cuenta con las competencias suficientes que se pueden adquirir solamente a través de la formación profesional. Estas

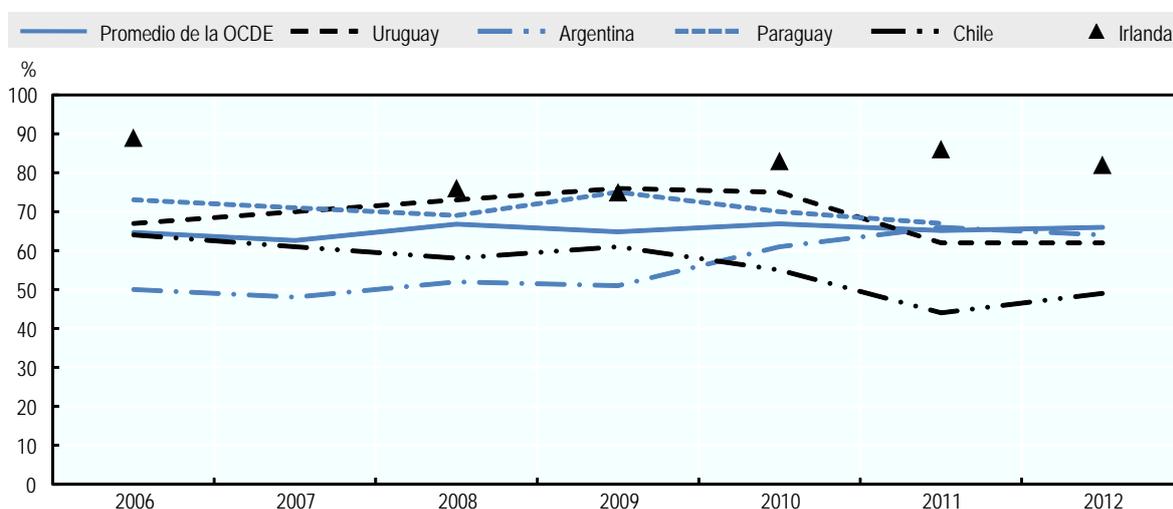
son competencias profesionales más complejas, aprenderlas requiere de tiempo, se aplican en los centros y entre los docentes solo gradualmente y no pueden imponerse por mandato. Una implicancia de esto es que la aplicación de la educación inclusiva se puede realizar solo en forma gradual, y esto sucede solo si existe un fuerte y sostenido apoyo de la política durante este proceso. Un enfoque legalista, que con frecuencia obliga a los docentes y centros a ofrecer educación inclusiva de un día para otro luego de la adopción de las normas jurídicas correspondientes y que no proporciona un apoyo fuerte y sostenido en la fase de implementación no puede tener éxito en esta y otras áreas similares de la política.

Los niveles de confianza en la educación están disminuyendo

En las encuestas realizadas mundialmente, los niveles de confianza varían ampliamente según el país y el momento. Irlanda, por ejemplo, tuvo sistemáticamente niveles de confianza elevados en la educación, con más de un 82% de encuestados en 2012 que respondieron que estaban satisfechos. Finlandia e Islandia también presentan sistemáticamente altos niveles de confianza en la educación. Por el contrario, Brasil, Chile, Grecia y la Federación Rusa tienen algunos de los niveles más bajos.

La Figura 2.2 ilustra el nivel de confianza en la educación en Uruguay junto con determinadas comparaciones regionales, tales como Argentina, Chile y Paraguay. Cabe destacar el cambio que se produjo con el paso del tiempo, donde Uruguay sistemáticamente se ubicó sobre el promedio (inclusive) de la OCDE desde 2006 hasta 2010. En 2011, la proporción que respondió satisfecha bajó de un 75% a un 62%, una reducción que continuó el siguiente año. Este es un cambio bastante drástico, máxime debido a que se produjo al mismo tiempo en que los niveles de confianza se mantuvieron constantes en la OCDE y, en realidad, aumentaron en los países vecinos, como Argentina.

Figura 2.2. Confianza en la educación, Uruguay y comparación con determinados países, 2006-2012



Fuente: Gallup (sin fecha), Gallup World Survey Data, *Confidence in Education 2006-2012*, www.gallup.com.

¿Qué significa esto? En las entrevistas del equipo de revisión de la OCDE se identificó una falta de confianza de algunas partes interesadas como uno de los principales problemas que enfrenta el sistema. Si bien la confianza en la educación todavía se consideraba relativamente alta para los centros de educación primaria, secundaria fue, en su mayoría, identificada como el sector que sufrió los niveles más bajos de confianza. Se argumentó que esto incidió en la voluntad del público para apoyar los cambios y reformas

del sistema, así como el funcionamiento del propio sistema. En realidad, existe una amplia recopilación de estudios que apoyan este argumento (ver Cerna, 2014, p. 28 para consultar un análisis completo y las citas originales):

- los altos niveles de confianza entre las partes interesadas de la educación (es decir, entre los mismos docentes, docentes y alumnos, docentes y padres y todos estos y los directores) tienen un efecto positivo en la reforma educativa, colaboración, liderazgo y logros, lo que incluye el desempeño y escolarización de los alumnos;
- en los centros con altos niveles de confianza los padres son más propensos a ser incluidos en la toma de decisiones a nivel de los centros y los docentes son más propensos a colaborar entre sí en las decisiones a nivel del aula, el aprendizaje en colaboración y entre pares, y el desarrollo profesional (para consultar un ejemplo, ver el Cuadro 2.3).

Debido a esto, mejorar la confianza del público en la educación y la confianza dentro del propio sistema educativo es una de las principales prioridades en muchos países de la OCDE. Se desarrollaron una serie de iniciativas interesantes para crear y mantener la confianza en la educación con el paso del tiempo, y para recobrarla si se ha perdido. El trabajo en ejemplos nacionales para recobrar la confianza está en curso como parte del proyecto de Gestión de Sistemas Educativos Complejos (*Governing Complex Education Systems*) de la OCDE.³ Una síntesis y mapeo de experiencias a nivel de país actualmente incluye ejemplos de Bélgica (Comunidad de Flemish), Corea, Finlandia, Japón, Israel, México, Países Bajos, Portugal y República Eslovaca.

Cuadro 2.3. Confianza, comunicación y comunidades de aprendizaje profesional en Alberta (Canadá)

La Iniciativa de Alberta para la Mejora Educativa (Alberta Initiative for School Improvement, AISI) se implementó de 1999 a 2013 para producir un cambio educativo en todo el sistema a través de la innovación y la mejora a nivel local. Alberta asignó un 2% de su presupuesto educativo a la AISI. A través de esta iniciativa, los docentes del 95% de los centros de la provincia se encargaron de diseñar y luego evaluar sus propias innovaciones en materia de docencia y aprendizaje. El gobierno provincial y el sindicato docente (*Alberta Teachers' Association*) apoyaron y dieron inicio al proyecto. Como condición para participar, los docentes debían compartir qué habían aprendido con otros centros educativos locales y nacionales.

Muchos centros utilizaron el presupuesto de la AISI para pagar horas de trabajo con el fin de que los docentes pasaran tiempo con otros colegas y se plantearan juntos preguntas sobre la práctica. En los últimos años de la AISI, muchos de los proyectos se centraron específicamente en crear comunidades de aprendizaje profesional. El tiempo y la expectativa de que los docentes colaboraran para mejorar la práctica profesional se financió en forma continua, para que se convirtiera en una de las actividades principales del trabajo docente y de la definición de qué significaba ser un profesional. La iniciativa depositó una gran confianza en el juicio profesional de los docentes y directores.

La iniciativa para mejorar la educación fue un éxito debido al grado de confianza mutua en los centros entre directores y docentes, en las comunidades entre los centros y los padres, y en la provincia entre los distritos y el gobierno provincial. La sociedad de la AISI tuvo como consecuencia la creación de confianza, colaboración y trabajo en equipo entre los socios de la educación.

Fuentes: Cerna, L. (2014), "Trust: What it is and Why it Matters for Governance and Education", *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 108, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en>; Hargreaves, A. y otros (2009), *The Learning Mosaic: A Multiple Perspectives Review of the Alberta Initiative for School Improvement (AISI)*, Alberta Education, Edmonton.

Recomendaciones sobre la política

Aclarar las responsabilidades respecto a la educación e integrar la política en todos los niveles de la educación

Existe la necesidad de aclarar las responsabilidades en el sector de la educación y definir quién es en última instancia responsable de la implementación de la política y los resultados de aprendizaje. Se deben superar dos grandes dificultades: i) la ambigüedad de roles entre el CODICEN y los consejos de educación; y ii) la fragmentación de la gobernanza educativa por niveles y tipos de educación (tal como define cada consejo de educación). El objetivo es aclarar las responsabilidades, fortalecer el liderazgo del sistema y garantizar un enfoque holístico para el desarrollo de las políticas de educación (enfoque de todo el sistema). El primer paso que se debería tomar sería concentrar la principal responsabilidad y rendición de cuentas en un solo órgano que dirigiera el desarrollo de la política educativa. El órgano que naturalmente parece ser más adecuado en Uruguay es el CODICEN, que debería tener mayores responsabilidades en comparación con los consejos de educación particulares. Esto implicaría hacer que cada consejo de educación esté subordinado al CODICEN. Cada consejo de educación podría transformarse en un departamento dependiente del CODICEN o, en lugar de ello, los consejos de educación podrían suspenderse e integrar sus unidades en las unidades equivalentes del CODICEN (por ejemplo, presupuesto y planificación; gestión de recursos humanos; infraestructura). Este enfoque definiría la entidad que se haría responsable del estado de la educación en Uruguay; reduciría la duplicación innecesaria de esfuerzos; ofrecería la posibilidad de una mejor coordinación en los diferentes niveles y tipos de educación; establecería vínculos más estrechos entre los sectores de financiación, asignación de recursos y rendición de cuentas; facilitaría la congruencia entre los objetivos educativos estratégicos y la administración de los centros; reduciría las ambigüedades en la definición de quién es responsable de qué; y ayudaría en la planificación a mediano y largo plazo en educación.

Otra de las prioridades para mejorar la gobernanza de la educación en Uruguay es revisar la pertinencia de la administración conjunta institucionalizada con los docentes. Es conceptualmente debatible que un sistema de gobernanza educativa tenga entre sus administradores a representantes de un grupo que tenga evidentes intereses creados en el sistema. Dado el alto riesgo que implica este enfoque para la neutralidad del desarrollo de la política educativa, el equipo de revisión de la OCDE recomienda su suspensión. Los docentes cuentan con organizaciones respetadas que los representan (sindicatos de docentes y asociaciones profesionales) y estas deberían ser parte de los procesos de consulta mientras se desarrollen e implementen las políticas educativas. El aspecto fundamental clave que debe respetarse es que las visiones y perspectivas de los docentes se tomen en cuenta en los procesos de reforma educativa, un principio que es válido para otros grupos, tales como los alumnos, padres, empleados o directores de los centros. No obstante, no existe un fundamento válido para que los docentes se encarguen de la toma de decisiones cuando las decisiones tienen un impacto directo en sus intereses. Un sistema educativo debería estar centrado en los alumnos y la administración conjunta con los docentes plantea el riesgo de que, por el contrario, pase a estar centrado en los docentes.

Otra tarea pendiente en la formulación de la gobernanza de la educación en Uruguay es definir la complementariedad del rol del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Si bien no está claro por qué el MEC debería conservar su rol reglamentario en la educación en la primera infancia e inicial privada (funciones que podrían integrarse dentro de la ANEP para reforzar una política pública más holística a estos niveles), podría reforzarse su rol de coordinación y consulta. Una posibilidad sería que el MEC se convirtiera en la entidad principal de organización de las consultas entre los órganos principales de educación y las partes interesadas relacionadas para debatir y acordar las estrategias a largo plazo de la educación en Uruguay. El MEC podría usar los análisis del INEE, el análisis secundario de indicadores de educación, los resultados de los estudios sobre educación y las declaraciones de posición de las partes interesadas de la educación correspondientes para promover el debate interno entre los actores de la

educación sobre los principales problemas de la educación uruguaya, las áreas que necesitan una mayor inversión de la educación, los ajustes a la política educativa y las ambiciones a largo plazo para la educación en Uruguay. El objetivo sería crear una serie de consensos entre los actores de la educación y ofrecerlos como recomendaciones para que la ANEP los incluya en el desarrollo de las políticas educativas. El MEC podría transformarse en el foro principal de consulta sobre las políticas en función de las pruebas generadas por el sistema y ofrecer los consensos generados como información para el desarrollo de las políticas por parte de la ANEP.

Uno de los mejores ejemplos de la exitosa implementación de una reforma de todo el sistema se puede ver en Hong Kong. Jensen y otros (2012) estudiaron un proceso que primero implicó la identificación de las principales dificultades del sistema a través de un proceso de consulta intensivo. Se desarrolló un plan para todo el sistema, se plantearon objetivos en forma clara y exhaustiva antes de la implementación y se determinó un cronograma detallado para todas las partes interesadas. Se crearon 42 medidas para apoyar a los docentes, los centros y los administradores y cada medida se describió en forma explícita y clara como parte de un solo ajuste integral. Se informó a todas las partes interesadas qué sucedería y cuándo y, lo más importante, se les dijo por qué se aplicaba un enfoque determinado.

Las reformas no siempre contaron con el apoyo del público, pero fuertes líderes de múltiples sectores (políticos, comerciantes y académicos) se reunieron para plantear una visión coherente de dónde estaba Hong Kong y dónde debía llegar (Snyder, 2013). La implementación del programa comenzó en 2000 y se planea que finalice en 2016. A pesar del largo período que implicó, las autoridades de Hong Kong se adhieron fielmente a los planes desarrollados durante la consulta inicial y las fases de desarrollo. Esta visión a largo plazo, con frecuencia ausente en los enfoques de reforma, es un elemento clave para un exitoso desarrollo del sistema. Esta perspectiva toma en cuenta la complejidad del sistema y ofrece tiempo para que se genere el intercambio de comentarios y para que el sistema evolucione en consecuencia (Snyder, 2013). Además, puede reducir la “fatiga de la reforma” entre los actores y producir una mayor estabilidad dentro del sistema (Hopfenbeck y otros, 2013).

Si bien este cambio radical puede no ser muy viable en el sistema uruguayo tal como está construido actualmente, resulta útil para aislar algunos de los elementos claves necesarios para una planificación estratégica efectiva, tales como (adaptado de la OCDE, 2009):

- responsabilidades y estructuras de gobernanza claras;
- fuerte liderazgo;
- acuerdo sobre la necesidad de cambio y desarrollo del sentido de urgencia para el cambio;
- participación con una amplia variedad de actores, que incluyen padres y miembros de la comunidad;
- mecanismos sólidos para realizar evaluaciones y monitoreos permanentes de las medidas de reforma, incluyendo mecanismos de intercambio de comentarios que guíen y refinen la implementación;
- un cronograma claro para el cambio con objetivos claros y mecanismos para comunicar tanto los objetivos como los progresos que se lograron en función de estos en forma permanente.

Las reformas que se realizan sin que se cumplan estas condiciones corren el riesgo de una mala implementación, o lo que es peor, la resistencia activa de parte de los docentes y los centros, o los padres y la comunidad. La gobernanza moderna efectiva incorpora estas técnicas de planificación estratégica en las operaciones normales. No obstante, es importante comprender bien la estrategia, ya que tanto una inacción como una acción incorrecta pueden llevar a errores costosos. En tal sentido, existe una excelente

oportunidad de aprender de un proceso de reforma dramática en Suecia, que no produjo los resultados esperados a largo plazo (ver Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Visión estratégica y 20 años de descentralización de la educación en Suecia

A partir de la década del noventa, el Ministerio de Educación de Suecia desarrolló una reforma donde la responsabilidad de dirigir los centros educativos públicos y logros académicos se descentralizó en los municipios. A su vez, se incorporó la elección educativa, que junto con la reforma de descentralización apuntó a aumentar la autonomía local y permitir que el sistema educativo se adaptara a los contextos heterogéneos locales. Los objetivos nacionales se debían establecer a nivel nacional, y la responsabilidad de lograrlos debía recaer enteramente sobre los municipios.

La reforma se introdujo repentinamente y sustituyó el sistema altamente centralizado que regía entonces. Los municipios tuvieron que adaptarse muy rápidamente a sus nuevas responsabilidades. En lugar de apoyar al nivel local en la implementación de la reforma, el gobierno central deliberadamente adoptó una política de no intervención guiada por la filosofía de que las “autoridades locales sabían más”.

Blanchenay y otros (2014) concluyeron que la falta de una visión sistémica evitó que los municipios desarrollaran estrategias sostenibles para manejar sus nuevas responsabilidades. El gobierno central, con la dirección de la educación fuera de su alcance, tuvo pocas herramientas para incentivar el cumplimiento de los objetivos nacionales. A nivel municipal, los recursos financieros se asignaron con frecuencia en función de la tradición y los políticos locales en lugar de las necesidades reales. Esto sucedió en parte debido al mal uso de los datos disponibles y de los conocimientos expertos de los encargados de la toma de decisiones locales.

Actualmente, Suecia está abordando estos problemas a través del fortalecimiento de la rendición de cuentas, la construcción de capacidades locales y el desarrollo de una visión estratégica sistémica. Este último elemento incluye volver a introducir subsidios destinados específicamente como parte de la asignación general del presupuesto para los municipios, con el fin de proteger el presupuesto educativo y desarrollar un foro específico sobre educación para que los municipios debatan y compartan las mejores prácticas, incluyendo una plataforma para iniciativas innovadoras como, por ejemplo, la experimentación o un fondo común de costos (por ejemplo, sistemas de TI).

Fuente: Blanchenay, P., T. Burns y F. Köster (2014), “*Shifting Responsibilities - 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 104, <http://dx.doi.org/10.1787/5iz2jq1rqrq7-en>.

Parte del éxito de la implementación de la política implica el establecimiento de un plan integral y estratégico para el desarrollo a mediano y largo plazo del sistema educativo uruguayo, que conlleva un rico y extenso proceso de consulta. Es importante desarrollar una visión estratégica para el desarrollo del sistema educativo con objetivos definidos claros y metas educativas para lograr en momentos dados (por ejemplo, en un período de 10 o 20 años). Idealmente, la política educativa debería basarse en diagnósticos de políticas informadas, en función de las mejores prácticas, con el respaldo de suficientes pruebas de investigaciones y debería ser congruente tanto en forma intrínseca como con otras políticas educativas. De igual importancia es la creación de consenso entre las diferentes partes interesadas implicadas (o las que tienen algún interés) en la política educativa. Esto debería estar acompañado de la participación de profesionales como los directores de los centros y docentes en el diseño, gestión y análisis de las políticas educativas.

A efectos de crear consenso, es importante que todas las partes interesadas consideren las políticas educativas propuestas dentro de un marco y estrategia de políticas más amplios. En realidad, las personas y grupos son más propensos a aceptar cambios que no redundan necesariamente en su propio interés si comprenden los fundamentos de dichos cambios y pueden percibir el rol que deberían cumplir dentro de la estrategia educativa general. Por tanto, existe un amplio margen para que las autoridades del gobierno promuevan oportunidades de una exitosa implementación de las políticas a través de mejorar la

comunicación sobre la visión de largo plazo de qué se debe lograr en la educación, como fundamento para los paquetes de reforma propuestos. En este contexto, una prioridad debería ser la participación de una amplia gama de partes interesadas en los procesos de consulta, que es uno de los principales mecanismos de la rendición de cuentas moderna y participación en el sistema (ver Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Tres lecciones para aumentar la participación de las partes interesadas, extraídas de los modelos existentes en Países Bajos y el Reino Unido

1. Identificar a las partes interesadas claves entre las comunidades, padres, alumnos y otros actores. Esto es más difícil de lo que parece y las autoridades educativas y locales deben tomar medidas para lograr la participación de las voces con menos poder o inactivas.
2. Construir capacidades para los nuevos roles. Algunas partes interesadas podrían no contar con los conocimientos y léxico necesarios y podrían excluirse inadvertidamente de los procesos de rendición de cuentas. Ofrecerles las herramientas para interpretar y analizar los datos de referencia y otros procesos de evaluación (por ejemplo, medidas que agregan valor) es una parte importante de dotarlos de los conocimientos técnicos que necesitan para participar.
3. Los centros educativos deben estar listos y abiertos a evaluar su calidad y procesos. Los directores de los centros juegan un papel fundamental con respecto a empoderar al personal para que participe y esté abierto a los padres y miembros de la comunidad local.

Fuente: Hooge, E., T. Burns y H. Wilkoszewski (2012), "Looking beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability", *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 85, <http://dx.doi.org/10.1787/5k91d17ct6q6-en>.

Fortalecer la planificación estratégica basada en pruebas y reforzar la rendición de cuentas en el sistema

Uruguay debe desarrollar una cultura para usar las pruebas que recaba de las investigaciones, evaluaciones de programas y auditorías de desempeño como base para las futuras iniciativas de reforma, tanto en el diseño (para identificar qué políticas serían más rentables) como en la implementación (para hacer realidad los cambios en los centros educativos). Esto implica abordar un enfoque estratégico respecto a la investigación, análisis y evaluación, y realizar actividades de gestión de la información para apoyar el desarrollo de políticas basadas en las pruebas. Diseminar las pruebas que subyacen el diagnóstico de las políticas, las conclusiones de las investigaciones sobre opciones de políticas alternativas y su posible impacto, así como la información sobre los costos y beneficios de las reformas es también fundamental para obtener el apoyo de los grupos de partes interesadas. Vincular las investigaciones con la elaboración de las políticas requiere del desarrollo de foros que reúnan a los investigadores y los encargados de elaborar las políticas locales para compartir los estudios relevantes y analizar la pertinencia de las necesidades de las políticas, capacitar a los encargados de formular las políticas para que interpreten las investigaciones, y ofrecer estructuras (por ejemplo, órganos encargados de vincular las investigaciones con la política) que ayuden a fortalecer los vínculos con la política, evalúen la legitimidad y rigor de las investigaciones, y generen cooperación y confianza (OCDE, 2007). La creación del INEEd es una oportunidad para sistematizar este proceso, pero requeriría ampliar la misión más allá de la evaluación para lograr el éxito en forma completa. El INEEd podría actuar como agente de conocimientos en el sistema educativo uruguayo y el MEC podría reunir a las partes interesadas relacionadas para discutir las implicancias de las pruebas existentes para el desarrollo de una estrategia educativa en Uruguay.

También es necesario mejorar los sistemas y prácticas de recopilación de datos. Para crear un fuerte sistema de monitoreo independiente externo, los sistemas y prácticas de recolección de datos deberían fortalecerse para permitir un análisis profundo de los datos de los alumnos y centros educativos. En

particular, existe la necesidad de integrar la cantidad de bases de datos existentes, ampliar la información recopilada, vincular mejor la asignación de recursos con los programas y resultados educativos, y ofrecer herramientas y capacitación explícitas para la creación de capacidades para poder hacer un mejor análisis de los datos.

Además, existe un amplio margen para mejorar los sistemas de monitoreo externos e independientes del sistema educativo de Uruguay para que se refuerce la rendición de cuentas en el sistema. Diseñar un sistema de monitoreo que funcione correctamente puede ser sumamente difícil para cualquier país. No obstante, una vez que se crean los sistemas, surgen beneficios generales de los mecanismos correctos de monitoreo: comparar y monitorear los indicadores del desempeño del sistema educativo permite que cualquier país evalúe rápidamente su sistema educativo y prepare el camino para mejorar la planificación e implementación de las políticas. Los elementos claves para establecer un sólido marco de monitoreo del sistema educativo incluyen definir claramente los objetivos de aprendizaje de los alumnos y metas educativas, desarrollar un marco de indicadores educativos nacionales, diseñar una estrategia nacional para monitorear los objetivos de aprendizaje de los alumnos, garantizar la recolección de información cualitativa sobre el sistema educativo, asegurar el monitoreo de los cambios con el paso del tiempo y los progresos de las cohortes de los alumnos particulares, garantizar la recolección de información suficiente sobre el contexto para monitorear efectivamente la equidad, aumentar el análisis de los resultados de la evaluación del sistema educativo para la planificación y desarrollo de políticas y comunicar los resultados claves de la evaluación del sistema educativo a las partes interesadas (ver OCDE, 2013c, para consultar un análisis más profundo al respecto). Una medida que se tomó en la dirección correcta fue la reciente fijación de metas educativas por parte de la ANEP para el período 2016-20 (ANEP, 2015).

Asimismo, un ajuste necesario clave para mejorar el monitoreo de la educación nacional en Uruguay es la considerable expansión de la autonomía del INEEd para poder asumir el liderazgo en las actividades de evaluación y valoración en el país y emitir un juicio independiente sobre el estado de la educación uruguaya. Esto se llevaría a cabo en un contexto donde la ANEP conserve el liderazgo en la creación de una estrategia educativa y el desarrollo de una política educativa y asuma un rol en la implementación de todos los componentes del marco de evaluación y valoración (por ejemplo, evaluación de los alumnos, centros educativos, docentes). La independencia adicional del INEEd implicaría independencia política y financiera de la ANEP y el gobierno, reforzar la presencia de los expertos, investigadores y especialistas en evaluaciones en sus órganos de decisión y regirse a través de un consejo directivo de los centros educativos que no esté nominado por las autoridades educativas actuales. La comisión directiva del INEEd podría estar formada por personalidades con un alto grado de credibilidad en el país por sus logros profesionales (no necesariamente en educación), posiblemente sugeridas por los partidos representados en el parlamento y con la aprobación del parlamento. Preferiblemente, la duración del mandato de la comisión directiva no debería coincidir con el ciclo político. La principal función de la comisión directiva debería ocupar el nivel estratégico, lo que incluye la selección de la comisión ejecutiva que dirija al INEEd en sus actividades cotidianas. El objetivo sería determinar que el INEEd fuera la única voz con autoridad en materia de evaluación y valoración en Uruguay, altamente acreditada por su capacidad y conocimientos técnicos para impartir instrucciones para la implementación de procedimientos de evaluación y valoración en el país, y ofrecer análisis sobre el sistema educativo que alimenten el proceso de desarrollo de la política educativa. En cuanto a sus funciones, el INEEd debería enfatizar su liderazgo técnico (por ejemplo, en el desarrollo de instrumentos y pautas de evaluación), el monitoreo del sistema educativo, la introducción de innovaciones en función de los resultados de las investigaciones, el desarrollo de capacidades para la evaluación y valoración en el sistema, y su apoyo técnico para que las autoridades educativas implementen procedimientos de evaluación y valoración en todo el país.

Aumentar gradualmente la autonomía local y de los centros educativos a medida que se fortalece la capacidad para apoyar la implementación a nivel local

Durante los últimos 50 años, la autonomía de la educación fue objeto de acalorados debates en la comunidad internacional de educación e investigación. La relación entre autonomía, desempeño y equidad es compleja. Desde la década del ochenta, las reformas educativas de varios países de la OCDE han otorgado cada vez más autonomía a los centros educativos, con el fin de mejorar su desempeño. Wößmann (2003) sostiene que la autonomía de los centros educativos para crear estándares y el monto del presupuesto educativo inciden negativamente en el desempeño de los alumnos, mientras que la autonomía de los centros para la gestión del personal y las decisiones de los procesos inciden positivamente en el desempeño. Esto puede sugerir que los sistemas educativos deberían garantizar el control externo de los niveles de los recursos y estándares de desempeño, pero dar a los centros educativos autonomía en las áreas de procesos donde el conocimiento de los centros es más relevante como, por ejemplo, en la gestión de su personal. En el estudio PISA 2012, los alumnos tendieron a mostrar un mejor desempeño en los países donde los centros tenían mayor autonomía respecto a lo que se enseña y cómo se evalúan los alumnos (OCDE, 2013a). No obstante, la autonomía de los centros se asoció negativamente con el logro de los alumnos en los países en desarrollo y de bajo desempeño (Hanushek y otros, 2013).

Las consecuencias para Uruguay que se extraen de las investigaciones deben analizarse con atención, a través de expertos locales y una mejor comprensión de cómo funcionan los centros en el país. No obstante, tres lecciones parecen ser claras. En primer lugar, los niveles de autonomía local y de los centros son tan bajos en Uruguay que seguramente haya algo de margen para ampliar la autonomía en ambos niveles. Segundo, en lo que refiere a la autonomía local, los encargados de la reforma en Uruguay deben analizar atentamente qué esferas de la autonomía deberían confiarse a los centros y sus directores, qué esferas deberían confiarse a los departamentos y qué esferas deberían continuar bajo la tutela de las autoridades centrales. Tercero, otorgar autonomía siempre se debe asociar con el monitoreo correspondiente y centrarse, en especial, en el monitoreo de los resultados.

Uruguay podría analizar formas para gradualmente ofrecer más autonomía a los centros educativos y los niveles inferiores de gobierno (departamentos) a efectos de permitirles promover mejoras en la educación. Existen determinadas decisiones que es mejor que las tomen las autoridades locales y directores de los centros educativos, que conocen mejor sus necesidades, para garantizar una asignación de recursos más óptima. Se podría permitir a los centros educativos, por ejemplo, como se sugiere en el capítulo 3, manejar un presupuesto para los gastos operativos de materiales, equipos, desarrollo profesional docente y proyectos de desarrollo educativo. Además, como se sugiere en el capítulo 5, la contratación y selección de docentes podría incluir la información aportada por los directores de los centros (por ejemplo, formar parte de las comisiones que realizan la selección definitiva de los candidatos). Del mismo modo, los gobiernos departamentales podrían participar directamente en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, incluso con un presupuesto específico, y la provisión de apoyo logístico (por ejemplo, servicios de transporte, residencias estudiantiles, comidas en los centros educativos). A medida que los directores de los centros educativos y funcionarios departamentales aprenden a cumplir sus nuevas responsabilidades y a medida que los sistemas de monitoreo adquieren más experiencia, las autoridades centrales de educación podrán proceder a realizar una desregularización más fuerte y aumentar la autonomía. En otras palabras, el aumento de la autonomía debe relacionarse con el proceso de aprendizaje mutuo de los directores y funcionarios departamentales y los expertos en monitoreo. Una posibilidad para lograrlo podría ser desarrollar un proceso de certificación, posiblemente dirigido por las inspecciones, para otorgar a algunos centros la posibilidad de ejercer su autonomía en una serie de áreas.

Una mayor autonomía de los centros y a nivel local podría exacerbar las actuales diferencias entre los centros y los gobiernos departamentales de diferentes partes del país, incluyendo la brecha entre el sector urbano y el rural. Por tanto, se deberían incorporar algunos mecanismos para difundir las mejores prácticas,

para identificar los riesgos y apoyar a los administradores locales cuyo desempeño no mejora. En tal sentido, será necesario fortalecer la función de mejoramiento que tienen las evaluaciones educativas (ver capítulo 4) y las inspecciones podrían asumir el rol de identificar y difundir las mejores prácticas por parte de los centros en el ejercicio de su autonomía.

Ofrecer gradualmente una mayor autonomía al nivel local y de los centros educativos requiere de políticas para aumentar la capacidad a nivel local. En realidad, la falta de capacidad a nivel local puede generar mayores inequidades e ineficiencias. La construcción de capacidades es una empresa compleja y lleva mucho tiempo. Los actores de la gobernanza local y los directores de los centros requieren de capacitación y apoyo para facilitar el cambio a nivel local. Necesitan conocimientos sobre el contenido del proceso de cambio, qué funciona y qué se espera lograr. Estos procesos se desarrollan con los años y la descentralización de responsabilidades, por tanto, debe planificarse en forma estratégica. A medida que el sistema educativo pase a ofrecer mayor autonomía a los actores locales, Uruguay se beneficiaría de la concentración explícita en la creación de capacidades en todos los niveles del sistema. Esto incluye:

- Construir capacidades a gran escala.

A efectos de facilitar el cambio en todo el sistema, se debe pensar y elaborar el elemento de construcción de capacidades de las reformas a fin de garantizar una implementación apropiada. El programa de certificación de Colombia es un ejemplo interesante al respecto (ver Cuadro 2.1).

- Desarrollar una estrategia sostenible.

Es muy común que los ejercicios de construcción de capacidades sean de breve duración y que no tengan en cuenta el tiempo necesario para cambiar conductas y aprender nuevas competencias. La construcción de capacidades se debe planificar como elemento sistémico sostenible, un elemento que esté disponible si se necesita y no solo en la etapa inicial de una programa de políticas.

- Si se toma en cuenta el contexto, existen determinadas diferencias especialmente importantes entre las zonas rurales y urbanas de Uruguay.

Los municipios más remotos y pequeños con frecuencia indican que están sobrecargados por los cambios de las políticas y les resulta difícil priorizar las actividades (Hopfenbeck y otros, 2013). Algunos ejemplos de cómo podría lograrse esto en la práctica incluyen ofrecer un marco para facilitar proyectos entre localidades, por ejemplo, a través de redes entre centros y localidades exitosos y los que tienen dificultades con los cambios, a efectos de superar los problemas de implementación.

El aumento gradual de la autonomía en los centros educativos y a nivel local se basaría en las iniciativas actuales para descentralizar la toma de decisiones en materia de educación en Uruguay (por ejemplo, campus regionales del CETP) y el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que está ampliamente apoyado por los directores y actores locales. No obstante, existe la percepción de que, además de reforzar las competencias de gestión de los actores locales y directores, existe la necesidad de revisar la organización de las direcciones en los centros educativos uruguayos (distribuir a los directores en un equipo de directores de educación más grande, ver capítulo 4), garantizar una mayor estabilidad de los órganos docentes dentro de los centros, repensar la evaluación de los directores y mejorar las condiciones de trabajo de los directores (ver capítulo 4).

Mejorar la prestación de una serie de servicios de educación

Aumentar la oferta de educación en la primera infancia

Cada vez más investigaciones reconocen que la educación en la primera infancia aporta una amplia gama de beneficios, incluyendo beneficios sociales y económicos; mejor bienestar infantil y resultados de aprendizaje; resultados más equitativos y reducción de la pobreza; mayor movilidad social intergeneracional; mayor participación de la mujer en el mercado laboral e igualdad de género; mayores tasas de fertilidad; y mayor desarrollo social y económico para la sociedad en su conjunto (OCDE, 2011). Por tanto, se debería dar prioridad a satisfacer la demanda de servicios de educación en la primera infancia para los niños más pequeños (menores de 3 años de edad, inclusive), ya que existen indicadores de déficits en la oferta para esta franja etaria. Una posibilidad es aumentar el alcance de la financiación pública para prestaciones privadas, lo que incluye esquemas de cupones. Además, se deben continuar las medidas para fortalecer la calidad de los servicios en todos los centros de educación inicial.

Desarrollar una estrategia integral de educación para los alumnos con necesidades educativas especiales

Los alumnos con necesidades educativas especiales han sido un grupo desatendido dentro del sistema educativo uruguayo. En consecuencia, se plantea la necesidad urgente de crear una estrategia educativa integral para los alumnos con necesidades especiales, que pueda aumentar sus aspiraciones en todos los niveles del sistema educativo. En tal sentido, se deben tener en cuenta una cantidad de aspectos. En primer lugar, debe reflexionarse sobre el tipo de necesidades especiales que deben considerarse en toda la estrategia. Los tipos de necesidades generalmente incluyen a alumnos con discapacidades, niños superdotados y alumnos con dificultades de aprendizaje más graves. Segundo, se deben desarrollar enfoques y estructuras para identificar y diagnosticar las necesidades especiales. Esta no es una tarea fácil y requiere de la colaboración de muchos especialistas (por ejemplo, docentes, doctores, psicólogos) y buena comunicación con los padres. Tercero, se debe reflexionar sobre los roles de los centros educativos especiales y el grado en que los centros tradicionales pueden contribuir en la educación de los alumnos con necesidades especiales. Cuarto, se deben elaborar estrategias en materia de provisión de recursos con una evaluación adecuada de los recursos extraordinarios que se necesitan para ofrecer educación a los alumnos con necesidades especiales. Una prioridad es la creación de centros educativos especiales para educación secundaria. No existen motivos para suponer que los alumnos con necesidades especiales no puedan aspirar a formarse en educación secundaria.

La principal tendencia respecto a la educación especial en los países desarrollados es la integración progresiva de los alumnos con necesidades especiales a los centros tradicionales (y, preferentemente, en clases regulares de centros tradicionales). Esta práctica casi no existe en Uruguay, o al menos con los recursos extraordinarios necesarios para atender las circunstancias particulares que enfrentan los alumnos con necesidades especiales. Una educación inclusiva efectiva generalmente requiere una estrategia bien elaborada con dos componentes interrelacionados claves. Uno consiste en promover que los centros de educación especial desarrollen una nueva función de apoyo tanto para los alumnos con necesidades especiales que se educan en forma inclusiva en los centros tradicionales, como para los docentes que ofrecen la educación inclusiva en estos centros. Convertir los centros especiales en centros metodológicos que ofrezcan apoyo a los centros tradicionales es un proceso extremadamente complejo de cambio institucional, que requiere de importantes capacidades de adaptación de parte de los centros educativos especiales (y sus profesionales) y se puede implementar solo en forma lenta y gradual a través de proyectos piloto en función de la participación voluntaria y la difusión de las prácticas exitosas.

El segundo componente clave de una estrategia para la educación inclusiva es permitir que los centros tradicionales ofrezcan una educación inclusiva efectiva. Este también es un proceso lento y gradual que, no

obstante, puede acelerarse significativamente mediante la construcción de capacidades masiva y efectiva. La práctica de la educación inclusiva requiere de grandes cambios tanto en las competencias profesionales como las actitudes de los docentes tradicionales. Solo los docentes capaces de usar un rico repertorio de métodos didácticos innovadores y capaces de crear entornos de aprendizaje que permitan una enseñanza y aprendizaje personalizados pueden lograr una educación inclusiva exitosa. Esto requiere de un contexto institucional que ofrezca apoyo, caracterizado por una cultura organizativa que permita la diversidad e innovaciones pedagógicas. Las instituciones responsables de la formación docente inicial y continua, incluyendo las que ofrecen formas de capacitación especializada vinculada con intervenciones específicas para el desarrollo, deberían participar activamente en este proceso.

Continuar las medidas para ampliar la escolarización de tiempo completo

Existe la necesidad de aumentar las horas de instrucción, en particular para los alumnos de educación primaria. Tener jornadas escolares relativamente breves, en términos de horas de instrucción, puede hacer que los niños, particularmente los que pertenecen a contextos desfavorecidos y con dificultades, corran el riesgo de fracasar. Se sabe que aumentar la jornada escolar beneficia a los alumnos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, un amplio estudio longitudinal comparó los resultados de aprendizaje en lectura y matemática de los niños que asistían a centros de educación preescolar de “jornada completa” (31,5 horas por semana) con los que asistían a centros de educación preescolar de “media jornada” (15,8 horas por semana). Los investigadores concluyeron que los niños que habían asistido al programa de “jornada completa” aprendieron más que los que habían asistido al programa de “media jornada”, y que la ventaja de aprendizaje persistió hasta tercer año de primaria para los alumnos cuya lengua materna no era inglés (Lee y otros, 2005; Walston y otros, 2005). Además, aumentar el tiempo de instrucción a través de la extensión de la jornada escolar, la adición de clases los días sábado y la reducción de los recreos entre clases fue uno de los elementos de un paquete de intervenciones que mejoraron significativamente el desempeño en matemática de los centros educativos de bajo desempeño (Fryer, 2014). Por tanto, ampliar programas como los de los centros de tiempo completo y tiempo extendido debería seguir siendo una prioridad en Uruguay.

Diversificar adicionalmente y hacer más relevante la oferta de educación secundaria

Para poder aumentar el atractivo de la educación secundaria y mantener en el sistema a los alumnos de este nivel, se necesita diversificar más y hacer que la educación secundaria sea más relevante. El objetivo es mejorar la coincidencia de la oferta educativa en educación secundaria tanto con los intereses de los alumnos como con las necesidades del mercado laboral y la sociedad. Parte de la solución consiste en hacer que los programas técnico profesionales sean una opción más atractiva para los alumnos. Esto implica asegurar la relevancia en el mercado laboral de los programas técnico profesionales, que requiere una estrecha colaboración de los actores del mercado laboral; mayor respuesta de los centros educativos para identificar las necesidades del mercado laboral; crear más oportunidades de aprendizaje y pasantías laborales, que requieren mantener asociaciones entre los centros y los empleadores; mayor cantidad de asociaciones entre los programas técnico profesionales; y lineamientos sobre desarrollo profesional para los alumnos egresados de estos programas en función de la información aportada por los resultados del mercado laboral.

Adicionalmente, es importante mantener la relevancia de los currículos de los programas generales para que se continúen los estudios en los niveles superiores y, a su vez, aumentar la flexibilidad de su oferta para tomar en cuenta la creciente diversidad del desempeño de los alumnos a medida que los alumnos avanzan en el sistema educativo. No obstante, es importante asegurar que los currículos tanto del programa general como el técnico profesional no se vuelvan muy fragmentados, ya que demasiadas

opciones de cursos diferentes podrían llevar al funcionamiento de muchas clases pequeñas en educación secundaria, lo que implicaría el riesgo de aumentar considerablemente los costos de la educación. Por último, aumentar la oferta de cursos relevante en educación secundaria también requerirá esfuerzos para construir nueva infraestructura y elaborar estrategias para atraer a nuevos docentes calificados.

Fortalecer la orientación vocacional y el asesoramiento de los alumnos

Uruguay debe considerar expandir los servicios de asesoramiento y orientación vocacional a fin de fortalecer la confianza de los alumnos y fomentar que los alumnos aumenten sus expectativas. La falta de asesoramiento y orientación vocacional se traduce en que los alumnos podrían limitarse a sus propias experiencias personales y expectativas de vida. Desarrollar una estrategia de orientación vocacional y asesoramiento de los alumnos es particularmente importante en un país con tasas de abandono tan elevadas. Como los recursos son limitados, debería darse prioridad a los alumnos desfavorecidos y en riesgo, ya que las investigaciones demuestran que la estrategia sería el factor de mayor impacto en los alumnos (OCDE, 2012). Una opción que podría tener en cuenta el gobierno es hacer que las instituciones de educación superior participen en actividades para aumentar las expectativas de los alumnos desfavorecidos.

Abordar las ineficiencias del sistema educativo

Reforzar la intervención temprana y coordinar estrategias para lograr la equidad

Entre las medidas que mejoran la efectividad del uso de recursos del sistema educativo uruguayo está la disminución de las tasas de abandono en educación secundaria y la reducción de las tasas de repetición en todos los niveles de la educación. Los estudios, como los realizados por Heckman (2008), concluyeron que las intervenciones tempranas son más productivas que las tardías. Reducir las diferencias socioculturales en los logros requiere de programas estructurados en la atención y educación en la primera infancia, que se extiendan hasta la educación primaria. Garantizar que los centros educativos ofrezcan a sus alumnos el apoyo adecuado y oportuno es fundamental para permitir que aquellos que tengan mayores dificultades no solo permanezcan en el contexto educativo, sino también aprovechen al máximo los años de escolarización. Se debería fomentar que los centros educativos utilicen sistemas de advertencia temprana para identificar a los alumnos en riesgo y brindarles apoyo lo antes posible. Realizar un diagnóstico oportuno es crucial porque las intervenciones tardías son menos rentables. Los rigurosos estudios realizados recientemente en los Estados Unidos demuestran la eficacia de incorporar cinco “mejores prácticas” de la educación pública en centros educativos de bajo desempeño de primaria y educación media básica (Fryer, 2014). Las cinco prácticas fueron: aumentar el tiempo de instrucción a través de la ampliación de la jornada escolar y año lectivo; contar con mejores docentes y administradores; ofrecer una alta dosis de enseñanza en grupos muy pequeños; utilizar con frecuencia los datos de las evaluaciones mensuales del aula para aportar información a la instrucción; y contar con una cultura de altas expectativas. Después de tres años de implementación del programa, las calificaciones de los alumnos en las pruebas estandarizadas de matemática aumentaron un 21% de una desviación estándar y la brecha entre los alumnos de mal rendimiento y los de buen rendimiento disminuyó significativamente. Incluso, el aspecto más costoso del programa (impartir enseñanza a los alumnos) se estimó que tenía una tasa de retorno de aproximadamente un 14%, significativamente mayor que el 10% que generalmente se utiliza en educación, y (para los alumnos de secundaria) el impacto fue un sorprendente aumento de un 60% de una desviación estándar en matemática. Esto sugiere reforzar los programas educativos que apuntan a las intervenciones tempranas, tales como el Programa de Maestros Comunitarios, el Programa Maestro más Maestro y los centros educativos aprender.

A su vez, las intervenciones dirigidas a nivel de educación secundaria para evitar los casos de abandono y aumentar la conciencia en cuanto a los beneficios de la educación deberían recibir más recursos. Los alumnos de contextos sociales desfavorecidos deberían recibir apoyo a través de un subsidio de mantenimiento para cubrir algunos de los gastos que implica asistir a los centros educativos, tales como comidas, equipos e ingresos perdidos. Esto se realizaría a condición de que los alumnos tuvieran una asistencia regular a los centros y lograran progresos satisfactorios.

Reducir progresivamente el uso de la repetición de grado

Una prioridad importante para Uruguay es reducir las altas tasas de repetición de grado. Existen formas alternativas de apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje en el aula. Una forma es ofrecer horas adicionales de enseñanza para los alumnos que quedan rezagados y adaptar la enseñanza a sus necesidades. También pueden haber intervenciones de corto plazo e intensivas de lecciones personales para los alumnos que no rinden lo suficiente. Esto se puede organizar con personal extraordinario, como profesores de recuperación. El objetivo de las clases de recuperación o de refuerzo es promover un aprendizaje acelerado para que los alumnos puedan alcanzar a sus pares, cerrar la brecha de logros lo antes posible y continuar aprendiendo en forma independiente. Esto puede realizarse a través de las clases de recuperación que ya existen en los centros de secundaria de Uruguay. Otro ejemplo de intervención es la presencia de maestros asistentes en el aula para ayudar a los alumnos que quedaron rezagados. Los enfoques también incluyen actividades de prevención a través de la identificación temprana de dificultades de aprendizaje y programas diseñados en asociación con los padres (ver Field y otros, 2007). En Uruguay, los programas como Maestros Comunitarios, Maestro más Maestro, Tutorías, ya están operando con estos objetivos.

El equipo de revisión no recomienda una abolición abrupta de la repetición de grado en el sistema, sino su gradual eliminación mientras se fortalecen las medidas alternativas para apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje. Los fundamentos para reducir la aplicación de la repetición de grado como medida pedagógica para abordar las dificultades de aprendizaje deberán informarse claramente a los actores de la educación, en particular a los docentes y padres, ya que la repetición de grado está fuertemente arraigada a las tradiciones del sistema educativo uruguayo. La drástica reducción de la repetición de grado es posible que implique una reforma de amplio alcance, pero necesita inevitablemente tiempo para obtener apoyo entre los actores de la educación y funcionar en forma eficaz. Su eficacia dependerá de las formas alternativas para apoyar a los alumnos rezagados, la preparación de los docentes y la capacidad del sistema para cultivar y promover nuevos enfoques pedagógicos. La estrategia también requiere el continuo apoyo a los profesionales docentes para que puedan desarrollar sus técnicas en el aula para ayudar a los que quedan rezagados.

Revisar la organización de la red de centros para asegurar una educación de calidad en las zonas rurales

Otra área de ineficacia se relaciona con la existencia de muchos centros educativos pequeños. Se requiere una visión estratégica a nivel nacional sobre cuál es la mejor forma de impartir la educación en las zonas rurales y alejadas. Los centros educativos pequeños con frecuencia tienen costos operativos más altos, pero también pueden atender a comunidades más aisladas y alejadas, y su existencia y calidad deben considerarse en un contexto de políticas de desarrollo regional más amplio. Es importante tener en cuenta que la organización de la red de centros educativos debe realizarse con el fin de garantizar la calidad de la educación para todos los niños. El acceso de los alumnos a una educación de mayor calidad no debería verse afectado negativamente por su lugar de residencia. En algunos casos, cerrar el centro educativo podría no ser la mejor solución: la distancia de viaje puede simplemente no ser viable. No obstante, en otros casos, consolidar la educación en menos cantidad de sitios ofrecerá más oportunidades tanto para los

alumnos como los docentes (por ejemplo, cerrar centros pequeños, compartir recursos entre centros cercanos, agrupar centros subordinados a los mismos directores de centros educativos) (Ares Abalde, 2014). Invertir en soluciones de transporte eficaces, contar con instalaciones para actividades contraturno, utilizar tecnologías de la información y comunicación, y crear redes de centros educativos rurales pueden también formar parte de una estrategia general para ofrecer educación en las zonas rurales y alejadas (Ares Abalde, 2014). La estrategia para ofrecer educación en las zonas rurales debería basarse en cuatro pilares principales: i) reorganización de la red de centros; ii) flexibilidad para una gestión de recursos más eficiente; iii) garantía de la equidad e imparcialidad en la provisión de recursos; y iv) monitoreo adecuado de la calidad de la educación en los centros educativos rurales.

Coordinar la provisión de educación en los niveles educativos para facilitar las transiciones a la vez que se ofrecen opciones relevantes a los alumnos de secundaria

Mejorar las tasas de culminación del sistema educativo uruguayo también requiere mejorar el suministro de los servicios de educación a nivel de enseñanza secundaria para hacerlos más relevantes para los intereses y características de los alumnos y también lograr una mejor consonancia con las necesidades de la sociedad y el mercado laboral. Esto exige estrategias para mejorar la transición de los alumnos en los niveles educativos, a saber, la creación de un marco común de currículos para todos los niveles de enseñanza. Esto podría ir de la mano de reunir la educación media básica y superior bajo la misma órbita, ya que ambas modalidades educativas generalmente se imparten en centros diferentes. En educación media superior, podría resultar eficaz una oferta de cursos más diversa, opciones vocacionales más amplias y relevantes, así como una mayor movilidad entre los programas de educación generales y técnico profesionales.

Hacer mayor énfasis en los aspectos de la implementación de la política educativa

En Uruguay existe una clara necesidad de aumentar el repertorio de instrumentos de la política y trascender las reglamentaciones jurídicas y soluciones obligatorias siempre que sea posible. Se plantearon muchos objetivos de la política que requieren el uso de instrumentos más sofisticados y con frecuencia “débiles”. Por ejemplo, una reforma curricular no hará que los centros automáticamente puedan implementarla ni hará que los docentes estén listos para enseñar conforme a los currículos modificados. Esto no solo requiere de fuertes mecanismos de apoyo y construcción de capacidades, sino también la aceptación de que algunos centros serán capaces de implementar los nuevos currículos con mayor rapidez que otros. Esto requiere una mayor flexibilidad de las reglamentaciones que permita que algunos centros se desarrollen más rápidamente que otros y a la vez dirigir el apoyo a los que todavía carecen de las capacidades necesarias. En general, es necesario cambiar el centro de atención de la política educativa para que se adopten textos jurídicos en los procesos de implementación y fortalecer la “inteligencia de implementación” del sistema de la política educativa. Fortalecer el rol de la evaluación del impacto *ex ante* y *ex post* constituye una posible forma de lograrlo.

La implementación de la política educativa requiere que se reconozca una serie de aspectos importantes. En primer lugar, lograr acuerdos sobre el diseño de las reformas educativas requiere de tiempo para poder realizar debates y consultas con todas las partes interesadas. Segundo, desarrollar los conocimientos técnicos del sistema, lo que incluye capacitar a los directores de los centros, es costoso y requiere de tiempo. Tercero, implementar las iniciativas educativas implica trabajo adicional para los agentes educativos y requiere de más recursos educativos. Existe una serie de estrategias para consolidar la implementación de las políticas educativas. El proceso de desarrollo de políticas es más probable que genere consenso y compromiso entre las partes si las políticas se desarrollan a través de la cooperación de diferentes partes interesadas que buscan un objetivo común. Otras estrategias incluyen lograr la

participación de las partes interesadas y profesionales en el diseño e implementación de las políticas, comunicar los fundamentos de la reforma, utilizar pilotos antes de la completa implementación, revisar periódicamente la implementación y garantizar la capacidad y la existencia de recursos suficientes.

Aumentar la confianza en la educación a través del cambio efectivo en la política de educación

Uruguay podría beneficiarse si mejora la confianza en la educación, en particular en educación secundaria. Este es un tema difícil y complejo, máxime si no todos los países de la OCDE luchan por lograrlo. Un análisis reciente de los datos del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC*⁴) sobre la confianza y su relación con la educación sugirió los siguientes pasos concretos que los países podrían tomar para mejorar la confianza en su sistema y también reforzar la capacidad del sistema para educar y fortalecer la confianza entre las personas. Estos pasos son los siguientes (adaptado de Borgonovi y Burns, 2015):

- Continuar trabajando para mejorar la calidad de la educación, que incluye la formación permanente. Esto ofrece las habilidades cognitivas necesarias para desarrollar la confianza, aporta mayores conocimientos sobre cómo funcionan las comunidades, y expone a los alumnos a normas acordadas por la sociedad y una identidad cultural.
- Mejorar las vías y acceso a la educación terciaria, ya que cada calificación extraordinaria se asocia con un mayor nivel de confianza informado. Los egresados de la educación terciaria informaron los niveles más elevados de confianza interpersonal, incluso cuando se tuvo en cuenta la lectoescritura y numeración.
- Trabajar para fortalecer las competencias sociales y emocionales que subyacen la colaboración, el trabajo en equipo y la cooperación. Las personas que trabajan en entornos que requieren de mayor interacción con colegas informan, en promedio, niveles más elevados de confianza interpersonal.
- Buscar activamente opciones para eliminar los elementos sistémicos que contribuyen a la inequidad. Si bien la educación es una de las principales vías para aumentar la movilidad ascendente de generación en generación, la transmisión intergeneracional de la ventaja está todavía muy viva. La educación puede y debe jugar un papel más importante en la reducción de las inequidades y el acceso a las oportunidades.

Además, dentro del propio sistema educativo es importante tener una visión estratégica para equilibrar en forma adecuada los mecanismos de rendición de cuentas, que son importantes para asegurar la calidad y eficiencia del sistema, y la confianza, necesarias para que los docentes realicen su trabajo. Los directores de los centros deben fomentar la participación de los docentes en el proceso de desarrollo de la cultura educativa para lograr una educación y aprendizaje efectivos. Y los gobiernos deben seguir gestionando el proceso de reforma para que las prioridades estén claras y sean congruentes. Esto es aparentemente difícil: en muchos países los docentes no desarrollaron una comprensión común de cómo transformar la teoría que subyace una reforma educativa específica en prácticas docentes de alta calidad (Hopfenbeck y otros, 2013). Una reforma educativa exitosa funciona a través de la confianza, una comunicación clara y la posibilidad de priorizar los reclamos contrapuestos sobre las urgencias y recursos.

Es importante aclarar que se pueden justificar los altos niveles de confianza en el sistema, es decir, el sistema se los debe ganar. La caída en los niveles de confianza en el sistema educativo uruguayo se debe, quizás, a la disminución en el desempeño. También puede jugar un papel importante en la creación de la percepción pública y las iniciativas del gobierno sobre la necesidad de cambio. Mejorar los niveles de confianza debería, por tanto, ir de la mano de mejorar el desempeño y la eficacia del sistema.

NOTAS

REFERENCIAS

- ANEP (2015), *Proyecto de Presupuesto – Período 2015-19: Tomo I – Exposición de Motivos*, Administración Nacional de Educación Pública, Montevideo, www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/ProyectedePresupuesto_Periodo_2015-2019/Tomo 1 - Exposición de Motivos ANEP.pdf
- Ares Abalde, M. (2014), “*School Size Policies: A Literature Review*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 106, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt472ddkjl-en>.
- Banco Mundial (2005), *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*, Banco Mundial, Washington DC, http://siterecursos.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079967208/Expanding_Opportunities_Secondary.pdf.
- Berlinski, S., S. Galiani y M. Manacorda (2008), “*Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles*”, *Journal of Public Economics*, 92, pp. 1416-1440.
- BID (2008), “*Beyond facts: Understanding the quality of life*”, *Development in the Americas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Harvard University Press, Cambridge, MA, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1775002>.
- BID (2015), *Nota Sectorial de Educación 2015-2018 Uruguay (con énfasis en la educación media)*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bird, R. (2012), *Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress*, International Center for Public Policy, Universidad Estatal de Georgia, Estados Unidos, <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1223.pdf>.
- Blanchenay, P., T. Burns y F. Köster (2014), “*Shifting Responsibilities - 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 104, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jglrqr7-en>.
- Borgonovi, F. y T. Burns (2015), “*The Educational Roots of Trust*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 119, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1kv85dfvd-en>.
- Brophy, J. (2006), *Grade Repetition*, 6, Education Policy Series, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) y The International Academy of Education (IAE), <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001520/152038e.pdf>.
- Burns, R.B. y D.A. Mason (2002), “*Class composition and student achievement in elementary schools*”, *American Educational Research Journal*, Tomo 39, n° 1, Sage Journals, Estados Unidos, pp. 207-233.
- Busemeyer, M. y J. Vossiek (2015), “*Reforming Education Governance through Local Capacity-building: A Case Study of the “Learning Locally” Programme in Germany*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 113, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjg-en>.

- Cerdan-Infantes, P. y C. Vermeersch (2007), “*More time is better: An evaluation of the full-time school program in Uruguay*”, *Impact Evaluation Series n° 13*, Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas del Banco Mundial 4167, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cerna, L. (2014), “*Trust: What it is and Why it Matters for Governance and Education*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 108, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en>.
- D’Avenia, L. (2014), “*Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública: Agenda actual y desafíos a futuro*”, en L. Harari, M. Mazzeo y C. Alemany (coordinadores), *Uruguay +25, Documentos de Investigación*, Fundación Astur, Montevideo, www.trilce.com.uy/pdf/U+25docs.pdf.
- Field, S., M. Kuczera y B. Pont (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264032606-en>.
- Fryer, R. (2014), *Injecting Charter School Best Practices into Traditional Public Schools: Evidence from Field Experiments*, Departamento de Economía, Universidad de Harvard, http://scholar.harvard.edu/files/fryer/files/2014_injecting_charter_school_best_practices_into_traditional_public_schools.pdf.
- Gallup (sin fecha), *Gallup World Survey Data, Confidence in Education 2006-2012*, www.gallup.com.
- Hanushek, E., S. Link y L. Wößmann (2013), “*Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA*”, *Journal of Development*, n° 104, pp. 212–232.
- Hargreaves, A. y otros (2009), *The Learning Mosaic: A Multiple Perspectives Review of the Alberta Initiative for School Improvement (AISI)*, Alberta Education, Edmonton.
- Heckman, J. (2008), *The Case for Investing in Disadvantaged Young Children*, www.heckmanequation.org/content/resource/case-investing-disadvantaged-young-children.
- Hooge, E., T. Burns y H. Wilkoszewski (2012), “*Looking beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 85, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en>.
- Hopfenbeck, T. y otros (2013), “*Balancing Trust and Accountability? The Assessment for Learning Programme in Norway: A Governing Complex Education Systems Case Study*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 97, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en>.
- INEEd (2015), *OCDE, Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.
- Jensen, B., A. Hunter, J. Sonnemann y T. Burns (2012), *Catching Up: Learning from the Best School Systems in East Asia*, *Grattan Institute Report n° 2012-3*, http://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2014/04/130_report_learning_from_the_best_detail.pdf.
- Lee, V.E. y otros (2005), *Full-Day vs. Half-Day Kindergarten: In Which Program Do Children Learn More?*, Documento presentado en la reunión anual de la American Sociological Association, Anaheim, CA.

- Mancebo, E. (2012), “Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Tomo 21, n° 1.
- Mariano, L. T. y S.N. Kirby (2009), *Achievement of students in multigrade classrooms: Evidence from the Los Angeles Unified School District*, Documentos de Trabajo sobre Educación de RAND WR-685-IES, Rand Corporation, Santa Mónica.
- Mazzini, P. y otros (2014), “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, documento encargado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), Montevideo.
- MEC (2003, 2014), *Anuario Estadístico de Educación*, ediciones 2003 y 2014, Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927.
- OCDE (2007), *Evidence in Education: Linking Research and Policy*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033672-en>.
- OCDE (2009), *Working Out Change: Systemic Innovation in Vocational Education and Training*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075924-en>.
- OCDE (2010), *Learning for Jobs*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en>.
- OCDE (2011), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>.
- OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Tomo IV): Resources, Policies and Practices*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Tomo II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2013c), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- OCDE (2016), *Education in Colombia*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>.
- Peters, S. (2015), “Das Bildungssystem Uruguays unter besonderer Berücksichtigung sozialer Ungleichheiten”, en V. Oelsnder y C. Richer (editores), *Bildung in Lateinamerika: Strukturen, Entwicklungen, Herausforderungen*, Waxmann Verlag, Münster, pp. 273-296.
- Ruijs, N.M. y T.D. Peetsma (2009), “Effects of inclusion on students with and without special educational needs reviewed”, *Educational Research Review*, Tomo 4, n° 2, Elsevier, Ámsterdam, pp. 67-79.
- Schiefelbein, E. y L. Wolff (1992), *Repetition and Inadequate Achievement in Latin America’s Primary Schools: A Review of Magnitudes, Causes, Relationships and Strategies*, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.

- Snyder, S. (2013), “*The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform Through the Lens of Complexity Theory*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 96, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>.
- Torres, R. (1995), “*Repetition: A major obstacle to education for all*”, en *Education News*, n° 15, UNICEF, Nueva York.
- Veenman, S. (1995), “*Cognitive and noncognitive effects of multigrade and multi-age classes: A best-evidence synthesis*”, *Review of Educational Research*, Tomo 65, n° 4, Sage Journals, Estados Unidos, pp. 319-381.
- Walston, J., J. West, and A. Rathbun (2005), *Do the Greater Academic Gains Made by Full-day Kindergarten Children Persist through Third Grade?*, documento presentado en la reunión anual de la American Educational Research Association, Montreal, Canadá.
- Wößmann, L. (2003), “*Schooling resources, educational institutions, and student performance: The international evidence*”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Tomo 65, n° 2, pp. 117-170.
- Xia, N. y S.N. Kirby (2009), *Retaining Students in Grade: A Literature Review of the Effects of Retention on Students' Academic and Nonacademic Outcomes*, documento preparado para el Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York, RAND Corporation, Santa Mónica.

CAPÍTULO 3. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY

Este capítulo trata sobre la financiación de la educación. Asimismo, aborda el nivel de recursos disponible para la educación y las fuentes de ingresos. Además, se analiza la planificación presupuestaria, el monitoreo del uso de los fondos, así como los incentivos para el uso efectivo de la financiación educativa. El capítulo hace énfasis particularmente en las áreas de prioridad para Uruguay, tales como los bajos niveles de gasto público en educación, la poca transparencia de los mecanismos para financiar los centros educativos individuales, las implicancias de equidad de los métodos de financiación y la autonomía limitada de los centros educativos individuales para gestionar los recursos. Asimismo, esta sección analiza las limitaciones de la rendición de cuentas del uso de los fondos y los problemas respecto a la financiación de la infraestructura de los centros educativos.

Los datos estadísticos de Israel fueron proporcionados y son responsabilidad de las autoridades israelíes correspondientes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio de la situación de Altos de Golán, Jerusalén Este y los territorios israelíes en la Ribera Occidental conforme a los términos del derecho internacional.

Este capítulo trata sobre la financiación de la educación. Asimismo, aborda el nivel de recursos disponible para la educación y las fuentes de ingresos. Además, se analiza la planificación del uso de los recursos (por ejemplo, definición de prioridades y objetivos, distribución de responsabilidades para el uso de los recursos); el monitoreo de uso de los recursos (por ejemplo, sistemas de auditoría); transparencia y presentación de informes; así como los incentivos para el uso efectivo de los recursos. El capítulo trata también sobre la distribución de la financiación entre los diferentes niveles educativos y entre los centros educativos individuales.

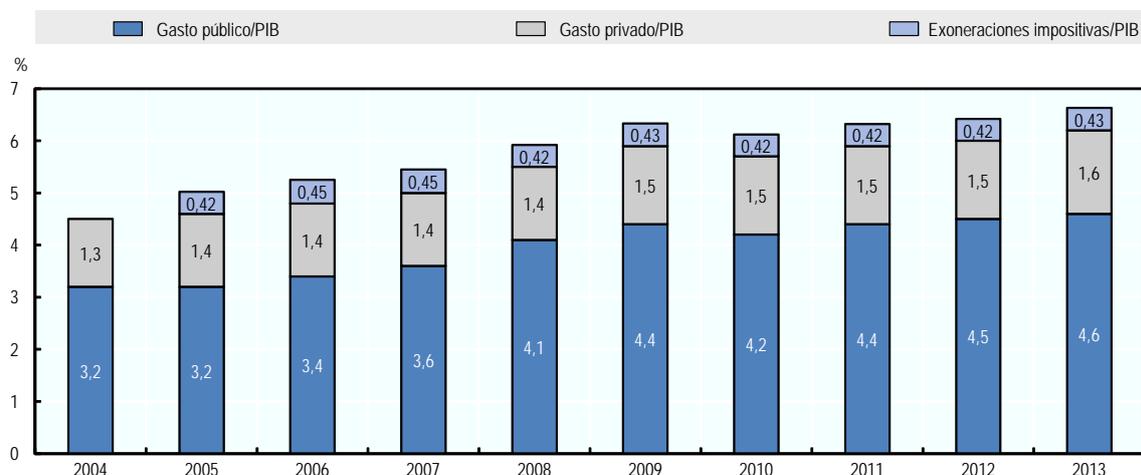
Contexto y características

Las principales características de la financiación de la educación en Uruguay son que el nivel de gasto es relativamente bajo según los estándares de la OCDE (pero va en aumento) y que existe un alto grado de centralización en la gestión de los recursos financieros de la educación. El presupuesto del gobierno es la principal fuente de financiación y existe poca autonomía a nivel de los centros para gestionar los recursos financieros.

Gasto en educación

Entre 2005 y 2013, el gasto total en educación en Uruguay aumentó de un 5,0% a un 6,6% del PIB. Esto refleja, en parte, el considerable crecimiento del gasto público en educación. Durante este período, el gasto público en educación se incrementó de un 3,2% a un 4,6% del PIB (ver Figura 3.1). Este crecimiento se mantuvo con el paso del tiempo, excepto por una disminución que se produjo en 2010. A pesar de las medidas recientes, el gasto público en educación sigue estando considerablemente por debajo del promedio de la OCDE y debajo del gasto equivalente en otros países de Latinoamérica. En 2011, el gasto público en educación de Uruguay alcanzó un 4,4% del PIB, contra un promedio de la OCDE de 5,6% y un gasto equivalente de 5,0%, 5,7%, 4,5% y 5,1% en Argentina, Brasil, Colombia y México respectivamente (ver Figura 3.2).

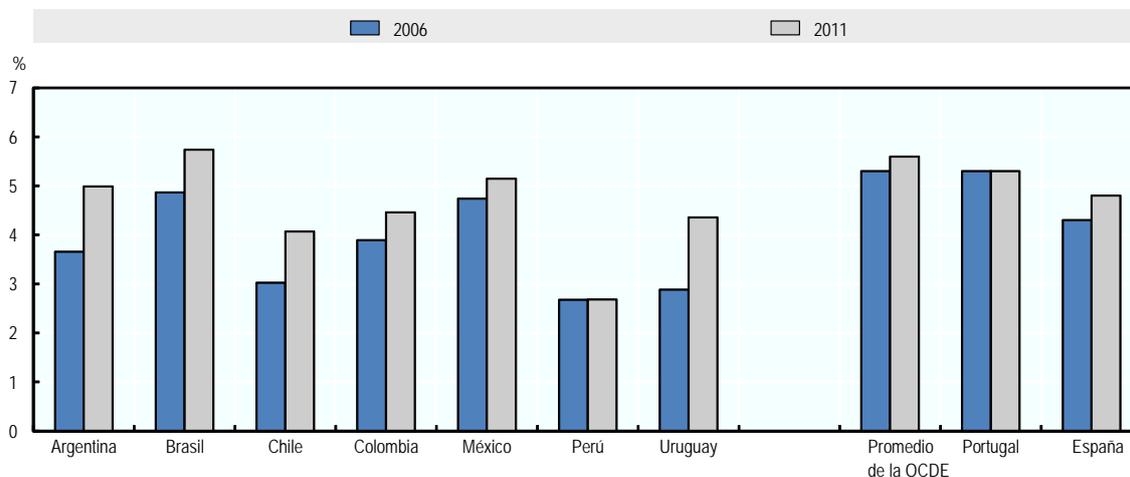
Figura 3.1. Gasto total en educación como porcentaje del PIB por fuente, 2004-2013



Nota: Las exoneraciones impositivas refieren a los impuestos o contribuciones exonerados en favor del desarrollo (generalmente privado) de instituciones que operan en el sector de la educación. El gasto privado incluye el gasto de los hogares, gastos de parte de instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas. La información sobre las exoneraciones impositivas no está disponible para 2004.

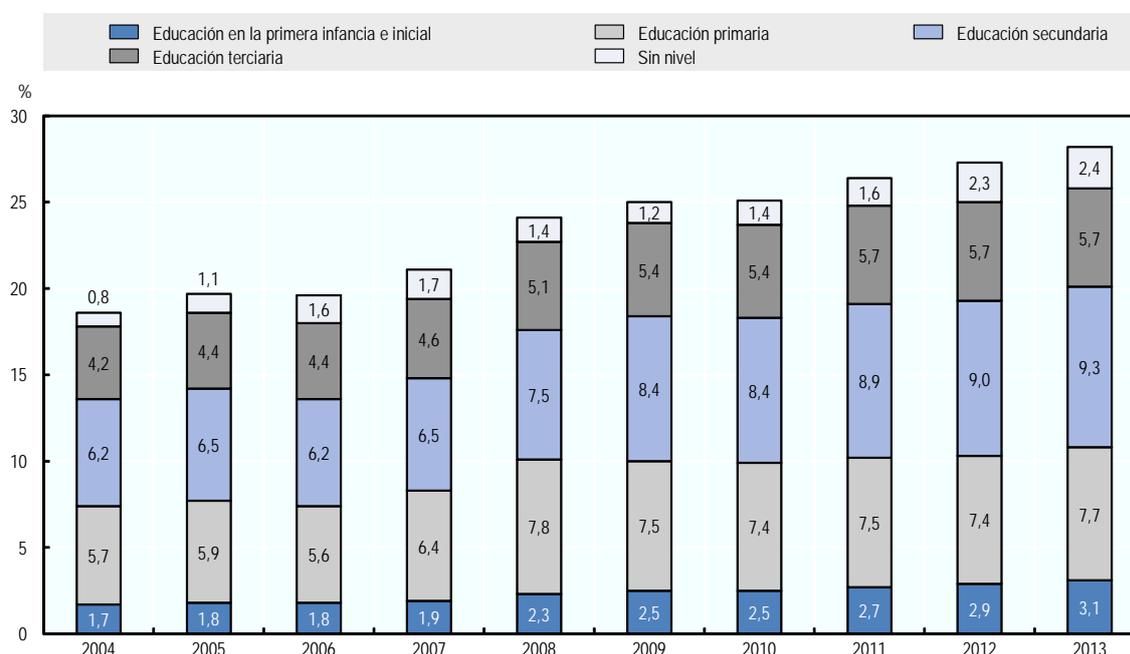
Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Figura 3.2. Gasto público en educación como porcentaje del PIB, determinados países, 2006 y 2011



Fuentes: UNESCO (sin fecha) Base de datos del UIS, <http://data.uis.unesco.org>, para los países latinoamericanos; OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>; OCDE (2009), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en>, para el promedio de la OCDE, Portugal y España.

Figura 3.3. Gasto público en educación como porcentaje del gasto del gobierno central por nivel educativo, 2004-2013



Nota: La educación secundaria incluye los programas generales (del Consejo de Educación Secundaria, CES) y programas técnico profesionales (del Consejo de Educación Técnico Profesional, CETP). El gasto del CETP a nivel terciario se incluye en "Educación secundaria" (este gasto representa una parte menor del gasto total del CETP).

Fuente: INEEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Durante los últimos años, el porcentaje del gasto total del gobierno central destinado a educación también aumentó. Si bien en 2004 el gasto público en educación como porcentaje del gasto del gobierno central fue de un 18,6%, para 2013 había aumentado a 28,2% (ver Figura 3.3). Todos los niveles educativos contribuyeron a este aumento. En términos reales, el gasto público en educación aumentó a una tasa anual del 10% entre 2004 y 2013. El gasto público en educación en la primera infancia e inicial tuvo el mayor aumento durante este período (tasa de aumento anual promedio del 12%), seguido por educación secundaria (9,7%), educación primaria (8,5%) y educación terciaria (8,5%) (INEEd, 2015).

Fuentes de financiación

En 2013, el 76% de los recursos totales destinados a la educación se financió a través del sector público mientras que el resto se financió en forma privada desde los hogares, organizaciones sin fines de lucro y empresas (ver Figura 3.4). La gran mayoría de los recursos públicos se ejecuta a través de instituciones públicas (aproximadamente un 68% del gasto total) mientras que el resto (aproximadamente un 8%) se ejecuta a través de instituciones privadas (CAIF y exoneraciones impositivas asociadas con la prestación privada de servicios de educación). El gasto público en educación se gestiona principalmente a través de la ANEP y la Universidad de la República (UDELAR) (Figura 3.4). No obstante, otras instituciones tales como el MEC (funciones reglamentarias y prestación de determinados servicios), el INAU (respecto al funcionamiento de los CAIF), la Universidad Tecnológica (UTEC), el Ministerio de Defensa (educación militar) y el Ministerio del Interior (educación de la policía) también ejecutan parte del presupuesto educativo. Además, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) también gestiona fondos para

educación pública través de una serie de programas sociales. Casi la totalidad de los recursos privados para la educación proviene del pago de los hogares a instituciones privadas (por ejemplo, cuotas que cobran los centros educativos privados e instituciones de educación terciaria). El gasto privado es más significativo en educación secundaria (en 2013, 38% del gasto total privado), seguido por educación primaria (29%), educación terciaria (19%) y educación en la primera infancia e inicial (13%) (INEEd, 2015).

Figura 3.4. Gasto total en educación por tipo de financiación y prestación, 2013

		Prestación		
		Pública	Privada	
Financiación	Pública	(I.a) Financiación, prestación pública 67,7%	(II.a) CAIF 1,96%	76,14%
		(I.b) Exoneración fiscal, prestación pública 0,05%	(II.b) Exoneración fiscal, prestación privada 6,39%	
	Privada	(III) Donaciones de compañías a instituciones públicas ⁽¹⁾ 0,01%	(IV.a) Donaciones de compañías a instituciones privadas ⁽¹⁾ 0,03%	23,86%
			(IV.b) Pago de los hogares a instituciones privadas ⁽²⁾ 23,82%	
		67,80%	32,20%	100%

Notas:

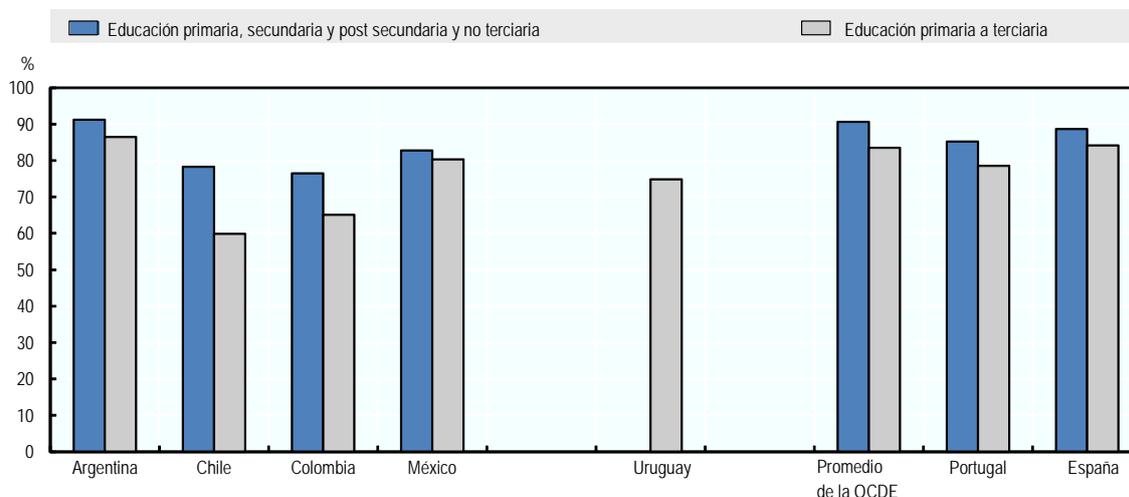
(1) Solo se consideran las donaciones realizadas conforme a la Ley n° 18.834.

(2) Los pagos de los hogares a instituciones privadas tienen en cuenta las cuotas que cobran las instituciones de educación inicial, secundaria y terciaria, y educación extracurricular.

Fuente: INEEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Si se compara a nivel internacional, la proporción de los recursos que provienen del sector público — aproximadamente un 75% en 2012 si se tienen en cuenta todos los niveles educativos— parece ser baja (ver Figura 3.5): el promedio de la OCDE es de aproximadamente un 84% y las proporciones equivalentes en Argentina y México son del 87% y 80% respectivamente (ver Figura 3.5). Este escenario es bastante típico en otros países de Latinoamérica como Chile y Colombia (Morduchowicz y Duro, 2009).

Figura 3.5. Proporción del gasto público en instituciones educativas por nivel de educación, 2012



Nota: Los datos para Uruguay incluyen el gasto de los hogares, gastos de parte de instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas, así como el gasto en educación en la primera infancia e inicial.

Fuentes: OCDE (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en> respecto a todos los puntos de datos excepto Chile, Colombia y Uruguay; OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en> para Chile y Colombia; INEE (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>, para Uruguay.

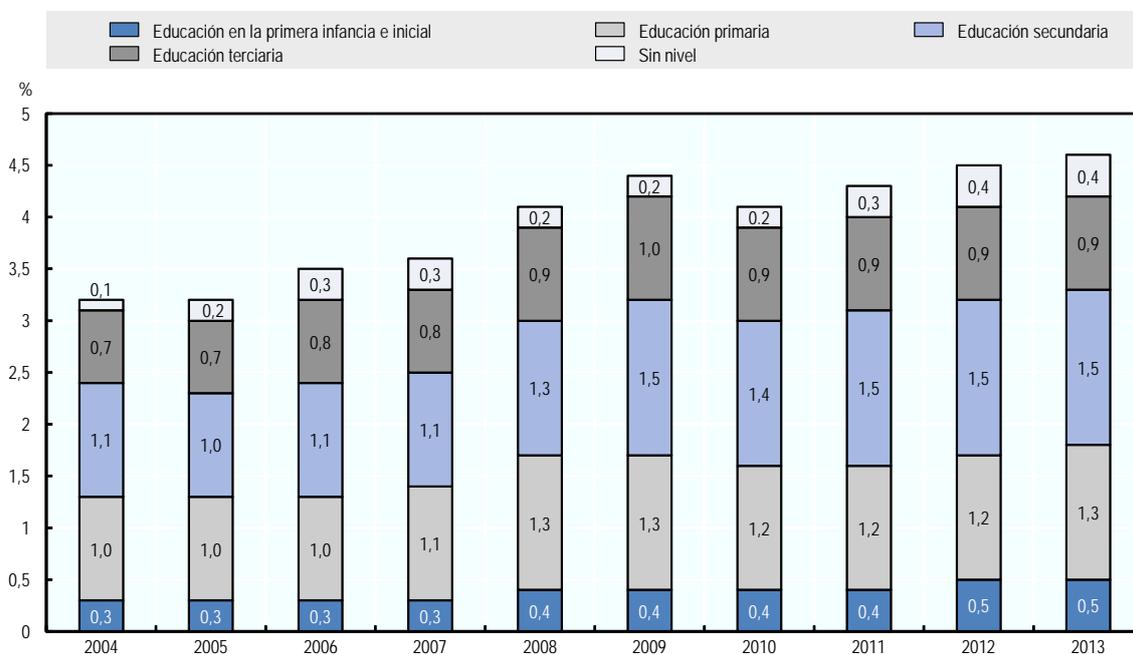
La principal fuente de financiación pública de la educación es el presupuesto nacional. También se dispone de cierta financiación de los gobiernos departamentales, en su mayoría relacionada con transferencias de terrenos, infraestructura para los centros o algún tipo de apoyo para proyectos específicos. Los datos sobre la contribución financiera de los departamentos a la educación no están disponibles, pero se estima que representa una fracción muy pequeña de los recursos totales asignados a la educación. Otra fuente sobre la cual no existen datos reales es el aporte monetario voluntario de los padres y las donaciones no monetarias a los centros, generalmente organizados a través de asociaciones de padres. Dadas las restricciones del ajustado presupuesto que sufren los centros educativos individuales, las donaciones de los padres son habituales, más incluso en educación primaria. Por último, los centros públicos también se pueden financiar a través de la venta de productos y servicios de parte de los centros educativos individuales. Esto sucede, en particular, en centros que ofrecen programas técnico profesionales.

Financiación en los diferentes niveles educativos

La Figura 3.6 muestra el gasto público en educación como porcentaje del PIB por nivel educativo entre 2004 y 2013, mientras que la Figura 3.7 compara el gasto público de Uruguay en 2011 en educación preterciaria, como porcentaje del PIB con el gasto de otros países. Entre 2004 y 2013 el gasto público como porcentaje del PIB aumentó en todos los niveles educativos. Con respecto a educación preterciaria en su conjunto, aumentó de un 2,4% en 2004 a un 3,3% en 2013 (ver Figura 3.6). No obstante, en 2011, el gasto público en educación preterciaria como porcentaje del PIB se encontró considerablemente por debajo del promedio de la OCDE y por debajo de otros países de Latinoamérica. Para el mismo año, si bien el gasto público en Uruguay para educación preterciaria como porcentaje del PIB se mantuvo en 3,0%, representó un 4,2% en promedio en los países de la OCDE y alcanzó un 4,0%, 4,8%, 3,1%, 3,5% y 3,9% en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México respectivamente (ver Figura 3.7). Predominan niveles de

gasto público bajos (como porcentaje del PIB) en todos los niveles educativos (educación inicial, educación primaria y educación secundaria).

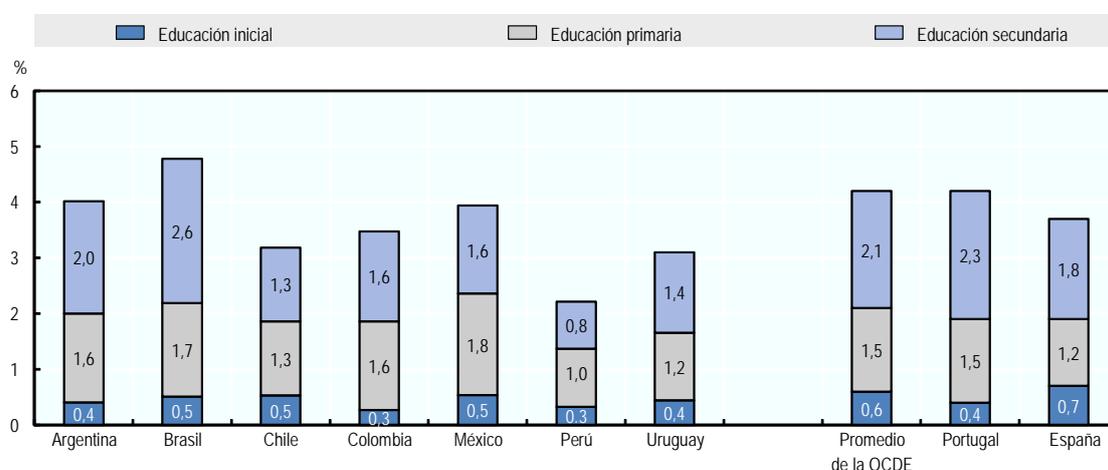
Figura 3.6. Gasto público en educación como porcentaje del PIB por nivel educativo, 2004-2013



Nota: En educación secundaria se incluyen los programas generales (del Consejo de Educación Secundaria, CES) y programas técnico profesionales (del Consejo de Educación Técnico Profesional, CETP). El gasto del CETP a nivel terciario se incluye en "educación secundaria" (este gasto representa una parte menor del gasto total del CETP).

Fuente: INEEed (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Figura 3.7. Gasto público en educación preterciaria como porcentaje del PIB por nivel educativo, para determinados países, 2011

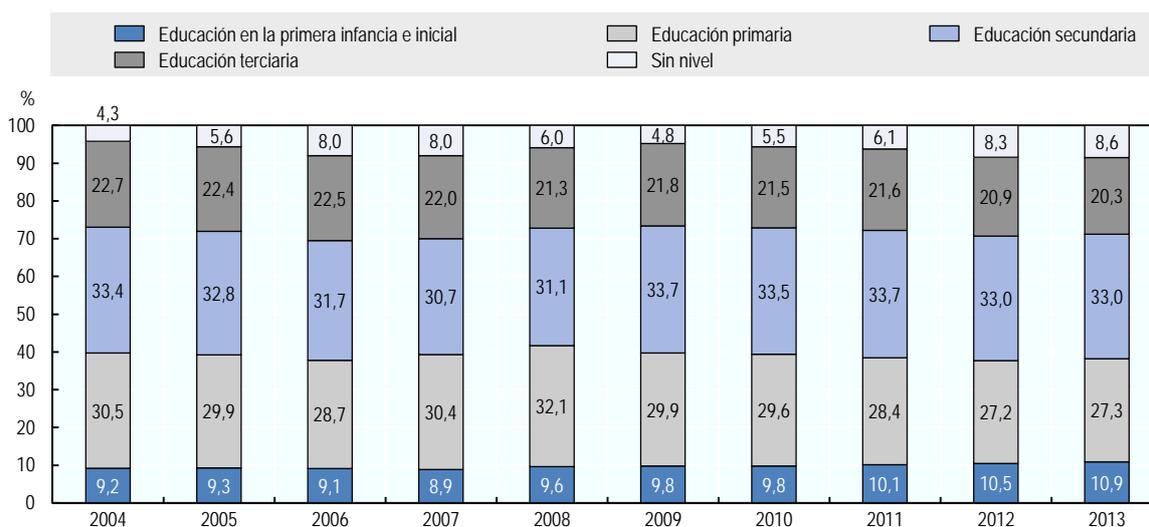


Nota: Los datos de educación inicial refieren a niños mayores de 3 años edad (inclusive).

Fuentes: UNESCO (sin fecha) Base de datos del UIS, <http://data.uis.unesco.org>, para los países latinoamericanos; OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>, para el promedio de la OCDE, Portugal y España.

La distribución del gasto público en educación es relativamente estable en los diferentes niveles educativos, tal como se muestra en la Figura 3.8. Entre 2004 y 2013, el gasto público relativo aumentó en educación inicial y en el gasto de todos los niveles educativos; se mantuvo bastante estable en educación secundaria; y disminuyó en educación primaria y educación terciaria.

Figura 3.8. Distribución del gasto público en educación en los diferentes niveles educativos, 2004-2013



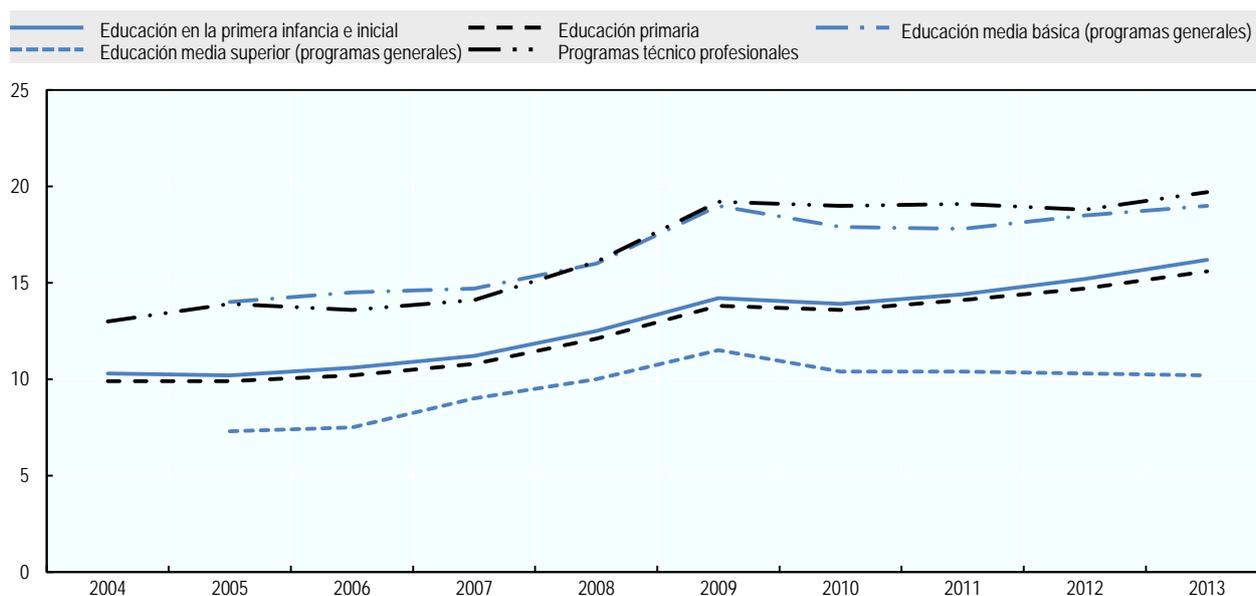
Nota: En educación secundaria se incluyen los programas generales (del Consejo de Educación Secundaria, CES) y programas técnico profesionales (del Consejo de Educación Técnico Profesional, CETP). El gasto del CETP a nivel terciario se incluye en "educación secundaria" (este gasto representa una parte menor del gasto total del CETP).

Fuente: INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

En términos de gasto público por alumno en relación con el PIB per cápita, tal como se muestra en la Figura 3.9, los programas técnico profesionales y programas generales de educación media básica reciben el mayor nivel de recursos, seguidos de educación en la primera infancia e inicial, y educación primaria. El menor nivel de gasto público por alumno (en relación con el PIB per cápita) es el de los programas generales de educación media superior. Como proporción del PIB per cápita, el gasto público por alumno aumentó entre 2004 y 2013, a una tasa mayor entre 2004 y 2009. Entre 2009 y 2013 el crecimiento fue más lento, y en programas generales de educación media superior el gasto público por alumno disminuyó como proporción de PIB per cápita.

Si se considera solamente el gasto público ejecutado por la ANEP, en 2013 los programas técnico profesionales tuvieron el mayor nivel de gasto por alumno (USD 3.074 por alumno por año), seguidos de educación en la primera infancia e inicial (USD 2.527), educación primaria (USD 2.438), y los programas generales de educación secundaria (USD 2.364) (INEEd, 2015). El gasto de la ANEP en programas técnico profesionales aumentó un 179% en términos reales entre 2004 y 2013. Los recursos de la ANEP destinados a educación inicial, primaria y educación secundaria aumentaron en menor grado, pero igualmente crecieron significativamente: 124%, 97% y 100% respectivamente (INEEd, 2015). El gasto público real por alumno (ejecutado por la ANEP) también aumentó significativamente entre 2004 y 2013 – prácticamente se duplicó en todos los niveles educativos preterciarios (INEEd, 2015).

Figura 3.9. Gasto público anual por alumno en relación con el PIB per cápita por nivel y tipo educativo, 2004-2013



Nota: Los datos refieren al gasto de parte de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen los fondos públicos gestionados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen el gasto de parte del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) a nivel terciario (este gasto representa una porción menor del gasto total del CETP).

Fuente: INEEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

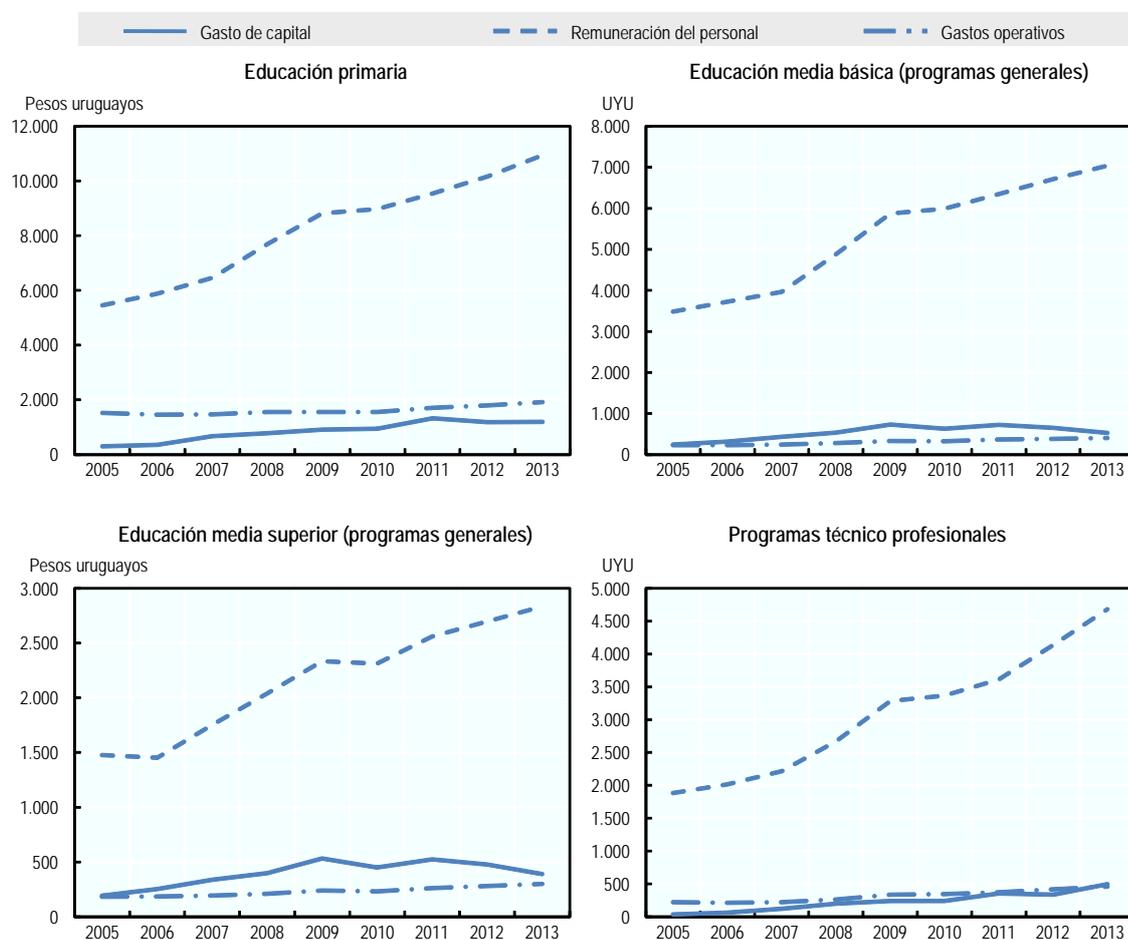
Financiación según las categorías de recursos

La Figura 3.10 representa el gasto público anual según la categoría de recursos por nivel y tipo educativo entre 2005 y 2013. Aquí se muestra que para los diferentes niveles y tipos educativos, el

crecimiento en los salarios del personal fue considerablemente más significativo que el gasto de capital y los gastos operativos. Si consideremos todos los niveles educativos preterciarios en su conjunto, en 2013 el 81% del gasto ejecutado por la ANEP se destinó a salarios del personal, mientras que el 10% se invirtió en gastos operativos (por ejemplo, materiales, suministros) y el 9% se destinó a gastos de capital (infraestructura y equipos didácticos) (INEEd, 2015). Entre 2004 y 2013, el gasto real en salarios para el personal aumentó aproximadamente un 125%, mientras que dicho crecimiento se mantuvo en aproximadamente un 75% en gastos de capital y aproximadamente en 50% en gastos operativos (INEEd, 2015).

Tal como se muestra en la Figura 3.11, el gasto público en salarios del personal como proporción del gasto público actual es particularmente elevado en los programas generales de educación media básica (aproximadamente un 95%) mientras que alcanzó un poco más del 90% en los programas técnico profesionales y en programas generales de educación media superior. En educación primaria dicha proporción aumentó de aproximadamente un 78% en 2005 a aproximadamente un 85% en 2013 (ver Figura 3.11). Tal como se muestra en la Figura 3.12, el gasto en salarios del personal como proporción del gasto total en instituciones públicas es relativamente elevado en Uruguay. En 2011, esta proporción fue de aproximadamente un 80% en educación primaria y un 86% en educación secundaria, sobre los promedios de la OCDE de aproximadamente un 74% y 73% respectivamente. No obstante, otros países de Latinoamérica como Argentina, Colombia y México mostraron incluso mayores proporciones de gasto en salarios del personal (ver Figura 3.12).

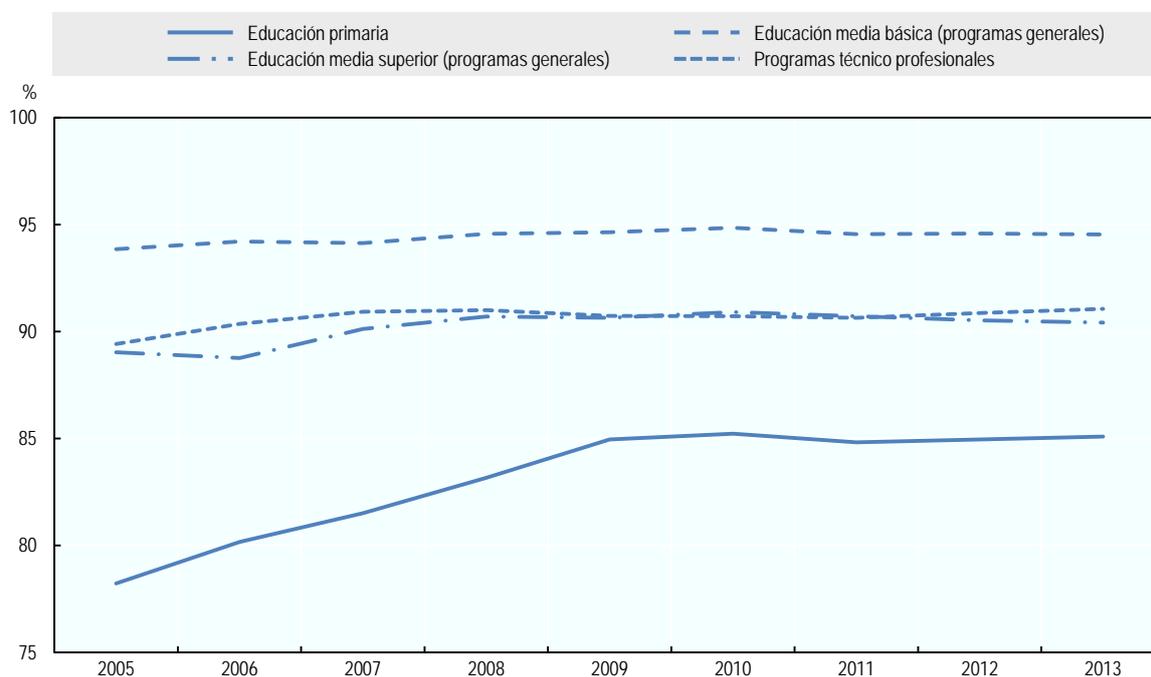
Figura 3.10. Gasto público anual por categoría de recursos, por nivel y tipo educativo, 2005-2013



Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos uruguayos (precios constantes de 2013). Los datos refieren al gasto de parte de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen no solo los programas de educación media básica y superior, sino también el gasto de parte del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) a nivel terciario (este gasto representa una porción menor del gasto total del CETP).

Fuente: INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

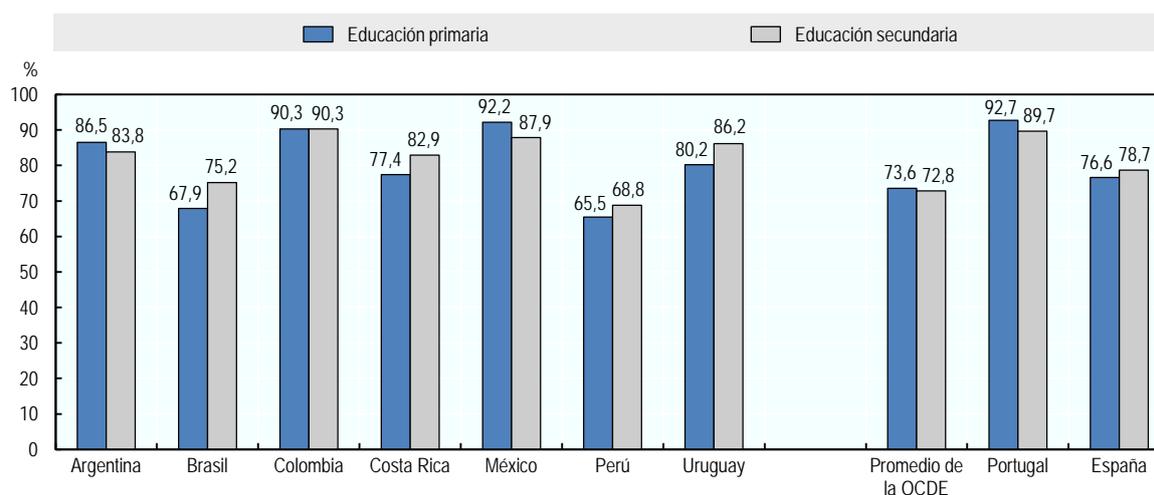
Figura 3.11. Gasto público en salarios del personal como proporción del gasto público actual, 2005-2013



Nota: El gasto actual incluye tanto el gasto en salarios del personal como los gastos operativos. Los datos refieren al gasto de parte de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen no solo los programas de educación media básica y superior, sino también el gasto de parte del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) a nivel terciario (este gasto representa una porción menor del gasto total del CETP).

Fuente: INEEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

Figura 3.12. Gasto en salarios de todo el personal como proporción del gasto total en instituciones públicas, por nivel educativo, para determinados países, 2011



Nota: Los datos correspondientes al "Promedio de la OCDE" refieren al gasto de las instituciones educativas tanto de fuentes públicas como privadas.

Fuentes: UNESCO (sin fecha) Base de datos del UIS, <http://data.uis.unesco.org>, para los países latinoamericanos; OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>, para el promedio de la OCDE, Portugal y España.

Planificación y ejecución presupuestaria en educación

La planificación y ejecución del presupuesto educativo público se realiza en forma interactiva entre instituciones que ejecutan el presupuesto educativo (en su mayoría la ANEP, pero también el MEC, INAU y MIDES) e instituciones que otorgan el presupuesto educativo y monitorean su ejecución (el gobierno uruguayo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF). Si se tiene en cuenta solo el presupuesto ejecutado por la ANEP (responsable de la gran mayoría del gasto público en educación), el CODICEN es responsable de crear un proyecto de presupuesto quinquenal para negociar con el MEF. Los diferentes consejos de educación (CEIP, CES, CETP y CFE) se invitan a presentar propuestas en función de pautas establecidas por el CODICEN. El CODICEN negocia con el MEF hasta que se acuerda un presupuesto quinquenal para las actividades de la ANEP. En general, el MEF otorga solo parte del presupuesto que solicita la ANEP. Una vez que está establecido el presupuesto quinquenal, el CODICEN revisa los planes de gasto para el CEIP, CES, CETP y CFE y evalúa la disponibilidad de recursos para financiar las medidas propuestas por los consejos educativos (Nollenberger, 2013).

El MEF transfiere el presupuesto educativo a la ANEP conforme a tres rubros de gasto: salarios del personal, gastos operativos y gastos de capital. No obstante, la ANEP puede transferir fondos del rubro “salarios del personal” a “gastos operativos” y hasta un 10% de los fondos del rubro “gastos de capital” a “gastos operativos”. La asignación del presupuesto dentro de la ANEP la lleva a cabo el CODICEN luego de un análisis con los consejos de educación. En 2013, el 89,6% del presupuesto se ejecutó a través de los consejos de educación particulares mientras que el 10,4% se ejecutó directamente a través del CODICEN (INEEd, 2015). La mayoría del gasto de los rubros “salarios del personal” y “gastos operativos” se ejecutó a través de los consejos de educación, mientras que los gastos de capital se ejecutaron principalmente a través del CODICEN (en 2013, un 88% del CODICEN contra un 12% ejecutado por los consejos de educación, INEEd, 2015).

La distribución de recursos públicos para educación se realizó a nivel central, ya sea por el CODICEN o los consejos de educación. No se realizan transferencias de fondos públicos para la educación a las autoridades regionales (departamentos) para su redistribución a nivel local (pero los departamentos podrían incurrir en algún gasto en sus centros educativos con sus propios recursos, principalmente a través de inversiones en infraestructura).

La distribución del presupuesto del CODICEN a los consejos de educación tiene un fuerte componente de inercia. La distribución tiende a ser histórica, lo que genera dificultades para cambiar recursos a prioridades nuevas o más urgentes en materia de gasto. Hasta el momento, la experiencia de redistribución se relaciona con transferencias *ex post* cuando un “excedente” de un consejo de educación dado se transfiere (vía el CODICEN) a otro consejo de educación que tiene un “déficit” presupuestario. Un ejemplo de esto fue la transferencia, durante los últimos años, de algunos recursos del CEIP al CETP como resultado de la disminución de la matrícula en educación primaria y el crecimiento de los programas técnico profesionales. Esta redistribución *ex post* en general no se realiza en forma permanente (INEEd, 2015).

Financiación para el funcionamiento de centros educativos individuales

Cada consejo (CEIP, CES, CETP) decide respecto de la distribución de los recursos a los centros educativos individuales dentro de su subsistema. El CODICEN, no obstante, también transfiere recursos a los centros educativos individuales en función de objetivos determinados a través de programas específicos (este es también el caso del MIDES, ver más adelante). Si bien no existe ninguna fórmula de financiación formal, y mientras no se disponga públicamente de criterios de distribución, se informó al equipo de

revisión de la OCDE que la financiación para salarios del personal en general se distribuye en función de lo siguiente en los centros educativos individuales:

- cantidad de inscripciones de los alumnos;
- modalidad del centro (común, de tiempo completo, de tiempo extendido, de práctica, aprender), en educación inicial y primaria;
- ciclo de educación (inicial, primaria, educación media básica, educación media superior), tipo de programa (general o técnico profesional), y tipo de curso (dentro de educación técnico profesional);
- elegibilidad para personal adicional (por ejemplo, docentes de apoyo, docentes del plan CEIBAL, maestros comunitarios, consejeros pedagógicos, profesores orientadores bibliográficos, psicólogos, trabajadores sociales).

La estimación de los niveles de inscripción junto con la modalidad del centro educativo y el tipo de programa/curso permite a las autoridades educativas computar la cantidad de grupos de alumnos (clases) que debería tener un centro particular (por ciclo de educación, programa y curso), por tanto, define los recursos docentes que se asignarán al centro educativo. La cantidad de personal adicional para cada centro es discrecional y depende principalmente de la evaluación de las necesidades que realizan las inspecciones. El personal adicional también se financia a través de programas específicos, que en la mayoría de los casos buscan la equidad de la educación (ver más adelante). En educación secundaria, la cantidad de parte del personal de apoyo (docentes adscriptos, consejeros pedagógicos, profesores orientadores bibliográficos) se determina conforme a normas en función de la cantidad de grupos de alumnos (por ejemplo, un docente adscripto cada tres o cuatro grupos de alumnos) (INEEd, 2015). La financiación de centros educativos especiales (que existen solo en educación primaria) se procesa por separado y toma en cuenta la gravedad de las discapacidades que atiende cada centro.

Los gastos operativos, a su vez, implican decisiones discrecionales de parte de los consejos de educación particulares, ya que distribuyen en forma central los materiales y equipos a los centros educativos individuales y pagan directamente las cuentas de los servicios públicos (por ejemplo, consumo de agua, calefacción, electricidad). Dentro del CEIP, la distribución de materiales didácticos a los centros educativos individuales se decide en forma anual en función de parámetros históricos ponderados por la cantidad de alumnos y la modalidad del centro (por ejemplo, tiempo completo). Los centros educativos que pertenecen a los contextos más desfavorecidos (principalmente los centros aprender) en general reciben más materiales didácticos. Qué materiales se deben comprar y distribuir a los centros se decide a través de una comisión que organiza el CEIP con la participación de la inspección técnica y los directores de los centros. Los procedimientos son similares en el CES y el CETP (INEEd, 2015).

Por último, los consejos de educación también transfieren algunos de los fondos para que los gestionen los centros educativos individuales. En general, se trata de importes muy pequeños (con frecuencia denominados “caja chica”), que se distribuyen en forma mensual o bimensual y, habitualmente, se destinan a determinados gastos operativos. La cantidad depende del nivel educativo, la modalidad del centro, la matrícula de alumnos y el contexto socioeconómico del centro. Los ejemplos de gastos gestionados por los centros educativos individuales con estos fondos incluyen productos de limpieza, comida para los alumnos (centros aprender de tiempo completo), gastos de reparación (centros aprender), materiales didácticos (centros de práctica y centros técnicos y agrarios) y paseos didácticos (centros agrarios). En educación primaria y especialmente en educación secundaria general estos fondos son muy reducidos y apenas cubren los artículos de limpieza y reparaciones menores. Por ejemplo, a un centro de educación secundaria general con 800 alumnos se le otorgan aproximadamente USD 107 por mes como “caja chica”, mientras que a un centro de educación secundaria general con 1.500 alumnos se le asignan

USD 280 por mes. En los centros educativos técnicos y agrarios el monto que se transfiere generalmente es mayor (INEEd, 2015).

Financiación pública de prestación de educación privada

En general, los centros privados no reciben financiación pública y funcionan con los fondos que reciben de las cuotas que se cobran a los alumnos por su asistencia. Solo existen excepciones en educación de la primera infancia e inicial a través de la financiación pública de los CAIF que se gestionan a nivel privado (regulados por el INAU), el programa “Nuestros Niños” (regulado por el MEC) y el sistema de cupones incorporado al proyecto “Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia” (CISEPI, sustituido en 2016 por un nuevo programa, Becas de Inclusión Socioeducativa, BIS). Los CAIF ofrecen educación a la primera infancia para niños menores de tres años y están dirigidos por una ONG que se somete a un proceso de selección a fin de gestionar el CAIF respectivo. La financiación pública por alumno que asiste a un CAIF corresponde, en promedio, a aproximadamente un 80% del gasto por alumno en los centros de educación para la primera infancia que dirige la ANEP. Con respecto al proyecto CISEPI, las familias reciben un cupón por un importe equivalente a la cuota, topeado según las horas de atención suministradas (su sustituto, el programa BIS, ofrece becas para niños de familias vulnerables para asistir a centros privados de educación en la primera infancia en zonas donde hay oferta insuficiente de educación pública). Cabe destacar también que los centros de educación privada se benefician con exoneraciones impositivas (impuesto al valor agregado, aporte patronal a la seguridad social) y las donaciones corporativas que reciben no son pasibles de la aplicación de impuestos.

Autonomía de los centros educativos para gestionar los presupuestos

Los centros educativos cuentan con recursos financieros muy limitados que gestionan en forma autónoma. Los recursos docentes de cada centro los determina la autoridad central junto con la selección y distribución de docentes a los centros (ver capítulo 5). Las autoridades centrales también establecen el sistema de compensación para el personal del centro y hacen funcionar el sistema de remuneración (ver capítulo 5). Además, tal como se describió precedentemente, los principales componentes de los gastos operativos (materiales didácticos, reparaciones) se encuentran bajo el control directo de los consejos de educación. Los consejos ofrecen los materiales y servicios directamente a los centros que no tienen voz respecto al presupuesto correspondiente. Los centros solo gestionan una cantidad muy pequeña del presupuesto (“caja chica”) para gastos operativos pequeños (por ejemplo, artículos de limpieza, reparaciones menores) que les proporcionan los consejos de educación. Este pequeño presupuesto está destinado a determinados gastos y los centros deben rendir cuentas a las autoridades centrales sobre cómo se gasta. Dadas las limitaciones del ajustado presupuesto con el que funcionan, los centros dependen de la ayuda monetaria y no monetaria voluntaria de los padres. Por ejemplo, una práctica común en los centros educativos es la realización de sorteos de parte de los padres como actividad para recaudar fondos.

Financiación dirigida a fines particulares y apoyo a grupos específicos de alumnos

Tal como se describió en el capítulo 2, existen más de 130 programas dirigidos a mejorar la equidad de la educación que implican financiar a determinados grupos de alumnos o centros en forma específica. Algunas de estas iniciativas se mencionan en la Tabla 2.3. Los ejemplos de programas que implican recursos extraordinarios para los centros para atender a alumnos desfavorecidos o alumnos con dificultades de aprendizaje incluyen el Programa Maestros Comunitarios, el Programa Maestro más Maestro (ambos de educación primaria) y el Proyecto Tutorías (de educación secundaria). Algunos programas cuentan con transferencias financieras directas a los alumnos, como las becas para continuar los estudios, el programa de becas “Uruguay Estudia” y el Programa Compromiso Educativo.

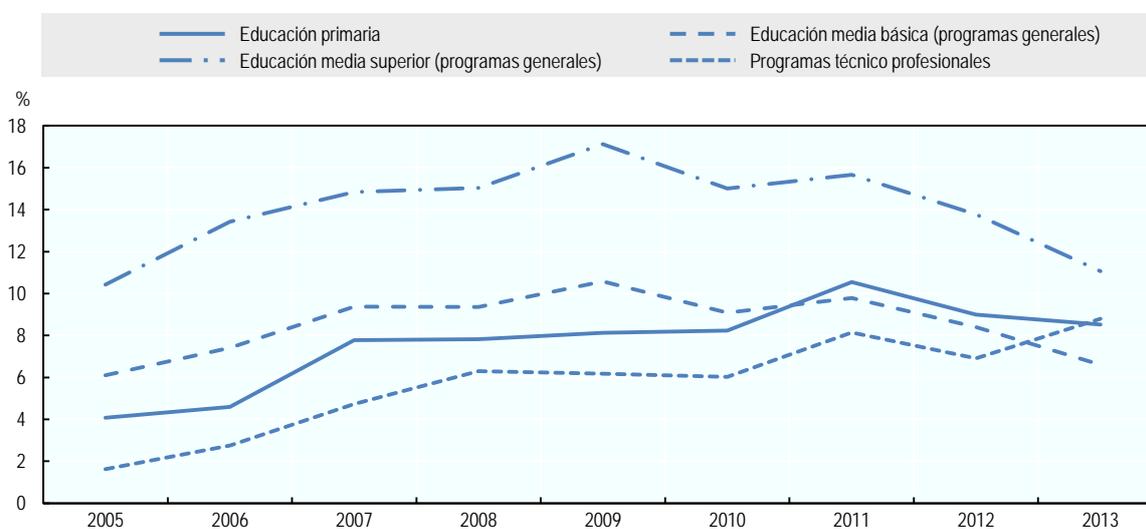
La financiación extraordinaria también incluye el Programa de Alimentación Escolar, que ofrece comidas gratuitas en centros de educación primaria; el Programa Educativo de Verano, que extiende el año lectivo durante 28 días en verano para determinados centros; y transporte gratuito para todos los alumnos de educación primaria, boletos de autobús gratuitos para los alumnos de enseñanza secundaria pública y boletos de autobús subsidiados para los alumnos de enseñanza secundaria privada.

Financiación de la infraestructura de los centros educativos

Tendencias en los gastos de capital

El gasto de capital como proporción del gasto público anual en educación fluctúa considerablemente, tal como se muestra en la Figura 3.13. Durante los últimos años, el gasto de capital representa la mayor proporción del gasto público anual en los programas generales de educación media superior (con una fluctuación de entre un 10% y un 18%). En el período 2005-2013, la proporción del gasto de capital aumentó considerablemente en los programas técnico profesionales (de menos de un 2% a más de un 8%) y menos en educación primaria (de aproximadamente un 4% a aproximadamente un 8%). Además, tal como representa la Figura 3.14, en 2011 el gasto de capital como proporción del gasto total en las instituciones públicas fue menor en Uruguay (4,5% en educación primaria, 3,5% en educación secundaria) que en el promedio de los países de la OCDE (7,7% en educación primaria, 7,1% en educación secundaria). Con respecto al mismo año, la inversión de capital en educación fue más significativa en Argentina, Brasil y Perú que en Uruguay.

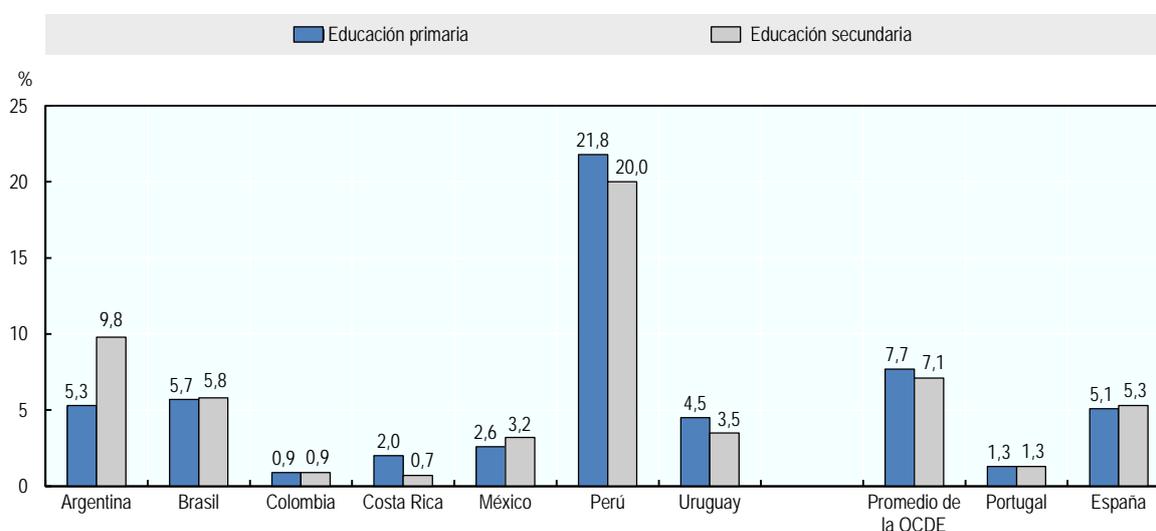
Figura 3.13. Gasto de capital público como proporción del gasto público anual en educación, 2005-2013



Nota: Los datos refieren al gasto de parte de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen no solo los programas de educación media básica y superior, sino también el gasto de parte del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) a nivel terciario (este gasto representa una porción menor del gasto total del CETP).

Fuente: INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

Figura 3.14. Gasto de capital como proporción del gasto total en instituciones públicas según el nivel de educación, para determinados países, 2011



Nota: Los datos correspondientes al "Promedio de la OCDE" refieren al gasto de las instituciones educativas tanto de fuentes públicas como privadas.

Fuentes: UNESCO (sin fecha) Base de datos del UIS, <http://data.uis.unesco.org>, para los países latinoamericanos; OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>, para el promedio de la OCDE, Portugal y España.

Mecanismos para financiar la inversión en infraestructura

Las principales inversiones en infraestructura para la educación (nuevos edificios y reformas importantes) son responsabilidad del CODICEN a través de su Dirección Sectorial de Infraestructura. El CODICEN evalúa las necesidades de infraestructura con la información que le proporciona cada consejo de educación, establece las prioridades de inversión y ejerce su discreción respecto de las intervenciones en materia de infraestructura dentro del presupuesto disponible. Cada consejo de educación evalúa las necesidades de su subsistema en función de las prioridades identificadas por los comités de infraestructura departamental para la educación. Estos comités operan en todos los departamentos e incluyen a representantes de cada subsistema de educación. No pueden tomar decisiones sobre la designación de recursos para infraestructura pero establecen las prioridades al respecto dentro de los departamentos correspondientes. El CODICEN establece un índice de criticidad de construcción/reformas en función de la investigación de las condiciones de los edificios del sistema educativo, mientras que para construir nueva infraestructura se toma en cuenta la matrícula de educación actual y las proyecciones de la matrícula de alumnos a nivel regional y local. La mayoría de la inversión en infraestructura se canaliza a través de la Corporación Nacional para el Desarrollo, que lleva a cabo las obras de infraestructura a solicitud de la ANEP (INEED, 2015).

Cada consejo de educación también gestiona un presupuesto para reparaciones menores y mantenimiento y para realizar obras de pequeña y mediana escala. Dentro de cada subsistema, la unidad de infraestructura del consejo de educación respectivo determina las prioridades de intervención dentro del conjunto de solicitudes de centros existentes. Estas decisiones toman en cuenta la perspectiva de los inspectores que supervisan los centros en cuestión. En educación secundaria general, el sistema de mantenimiento edilicio está altamente centralizado, y para realizar una reparación se debe recibir la solicitud de la unidad de infraestructura del CES, que establece una lista de prioridades. Por ejemplo, si hay un vidrio roto en un aula se deben solicitar tres cotizaciones y seleccionar la mejor cotización antes de

que se realice la reparación. En educación inicial y primaria estos procesos se organizan a nivel departamental, lo que ofrece mayor flexibilidad (INEED, 2015).

Además de la inversión en infraestructura por parte de la ANEP, existen dos programas específicos que asignan fondos para gastos de capital: i) Programa de Apoyo a la Enseñanza Primaria Pública (PAEPU); y ii) Programa de Apoyo a la Educación Media y Formación en Educación (PAEMFE). El PAEPU, financiado por el Banco Mundial, brinda apoyo específico para infraestructura y equipos a los centros de tiempo completo. El PAEMFE, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, brinda apoyo para infraestructura y equipos a educación secundaria y las instituciones de formación docente (INEED, 2015).

Financiación de equipos

Con respecto a la provisión y uso de las TIC, la principal iniciativa de Uruguay es el “Plan CEIBAL”, que se creó en 2007. Su principal componente es la distribución gratuita de computadoras portátiles a los alumnos y docentes de los centros públicos (en educación primaria y educación media básica). Esta iniciativa se administra a través de una organización autónoma (el Centro CEIBAL) y apunta a “promover la inclusión digital de manera de posibilitar un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura”. En 2013, en una iniciativa piloto, se distribuyeron tabletas con contenido educativo a los alumnos de educación inicial y primer año de escuela, así como a los docentes (INEED, 2015).

El Plan CEIBAL también implica ofrecer conectividad a Internet a los centros educativos públicos, y una variedad de programas para apoyar a los alumnos y docentes. Esto último incluye apoyo de capacitación para los docentes para la implementación del plan (maestros CEIBAL, distribuidos en centros educativos individuales), plataformas de Internet con contenido educativo, la biblioteca CEIBAL, el programa de inglés CEIBAL (clases por videoconferencia para alumnos de cuarto, quinto y sexto año de escuela) y el Programa “Aprender Tod@s” para promover la inclusión digital a través de proyectos educativos. Asimismo, el Plan CEIBAL también permite realizar evaluaciones formativas en línea que se organizan en todo el país (de tercero a sexto de escuela). Las iniciativas CEIBAL apuntan a los centros educativos públicos pero los centros privados pueden acceder también a través de un acuerdo particular (INEED, 2015).

Con respecto a la provisión de libros de texto, se ofrecen en forma gratuita en educación inicial y primaria. Hasta hace muy poco tiempo, los libros de primero a sexto de escuela se compraban a una editorial. No obstante, actualmente el CEIP elabora los libros para quinto y sexto año. En educación secundaria no existe distribución gratuita de libros de texto. Los alumnos en general los toman en préstamo de la biblioteca del centro (cuyos recursos dependen de las iniciativas locales) o acceden a las versiones digitales de algunos a través de la biblioteca CEIBAL en Internet (INEED, 2015).

Monitoreo, transparencia y presentación de informes

La ANEP debe presentar en forma anual la ejecución de su presupuesto al parlamento. La presentación esencialmente implica informar el gasto ejecutado según los rubros principales y en programas específicos para evaluar que se haya cumplido con el gasto planificado. Esta presentación de informes no constituye una evaluación de parte de la ANEP sobre si la ejecución presupuestaria condujo o no al logro de determinados objetivos educativos. La descripción de las acciones implementadas no se respalda con pruebas sobre su impacto en los resultados educativos. En algunos casos, se presentan indicadores educativos (por ejemplo, tasas de inscripción, tasas de culminación), pero sin establecer ninguna relación con las acciones implementadas. Los documentos presentados por la ANEP al parlamento están disponibles públicamente (INEED, 2015).

El control y monitoreo del gasto ejecutado lo realiza la auditoría interna de la ANEP, que depende del CODICEN. Tiene jurisdicción sobre todos los consejos de educación y programas que funcionan dentro de la ANEP. Sus tareas incluyen monitorear el uso de los recursos dentro del sistema educativo, evaluar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones, analizar los sistemas de información para evaluar su confiabilidad, y ofrecer asesoramiento a la ANEP para cumplir sus objetivos. Puede “proponer las medidas correctivas que considere apropiadas a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, tanto humanos como materiales” (INEEd, 2015). La auditoría interna de la ANEP tiene libre acceso a todas las oficinas gestionadas por la ANEP, incluyendo los centros educativos individuales. En la práctica, las limitaciones en materia de recursos y fondos gestionados por los centros educativos individuales hacen que la auditoría interna de la ANEP concentre sus acciones en las unidades centrales de la administración educativa. La auditoría interna comprende un Auditor Interno General, tres Auditores Internos Centrales y Auditores Internos Delegados (INEEd, 2015).

El Tribunal de Cuentas es la entidad externa que controla a la ANEP, que se encarga de la tesorería de todas las finanzas públicas. El Tribunal de Cuentas realiza controles preventivos de los gastos y pagos, controla la responsabilidad administrativa en tareas financieras y contables, y se encarga del “control de la eficiencia”. En la práctica, revisa los balances presupuestarios y financieros de todos los consejos de la ANEP y marca observaciones que pueden generar sanciones (INEEd, 2015).

El monitoreo de la distribución equitativa de los recursos de la educación en los grupos de alumnos, los centros educativos individuales y regiones no se realiza ya que los sistemas de información actuales no permiten fácilmente que se desglose el gasto por alumno en un nivel deseado. Además, no hay tradición de evaluar los programas y las políticas. Una excepción al respecto es la evaluación y el monitoreo del Plan CEIBAL, que cuenta con un departamento interno específico para estas tareas. El Departamento de Investigación y Estadística Educativa del CODICEN realiza también algunas evaluaciones de programas (INEEd, 2015).

Por último, los centros educativos individuales deben informar a los consejos respectivos cómo utilizan el reducido presupuesto que manejan (“caja chica”). Se realizan algunos controles para garantizar que el presupuesto se destine a los rubros permitidos (INEEd, 2015).

Fortalezas

Se implementan medidas importantes para aumentar los recursos en educación

Tal como se analizó previamente, la financiación pública de la educación aumentó significativamente durante los últimos años, como proporción del PIB (de un 3,2% a un 4,6% entre 2004 y 2013) y como proporción del gasto público total (de un 18,6% a un 28,2%, para el mismo período). En términos reales, el gasto público en educación aumentó a una tasa anual promedio del 10% entre 2004 y 2013. Esto refleja la creciente importancia de la educación como área de inversión pública y un claro compromiso de las autoridades nacionales para aumentar los recursos en educación. En realidad, el gobierno que asumió en 2015 se fijó el ambicioso objetivo de alcanzar un gasto público en educación del 6% del PIB para el final de su período (INEEd, 2015). Este contexto político ofrece condiciones favorables para acordar un plan a mediano plazo para la política educativa con el objetivo de aumentar los servicios de educación y mejorar la calidad.

El proceso presupuestario multianual permite la posibilidad de planificar a mediano plazo la política educativa

El gasto público en educación se realiza según un presupuesto quinquenal acordado entre la ANEP y el Ministerio de Economía y Finanzas. En teoría, esto ofrece la posibilidad de planificar sobre educación a mediano plazo, con lo cual el gasto público en educación se asocia con objetivos a mediano plazo y una serie de medidas de la política para alcanzarlos. La estabilidad de la financiación pública, la claridad de los objetivos para la educación que trascienden el corto plazo y vincular los objetivos de la política con las estrategias sobre los recursos (que se benefician de un presupuesto establecido con un horizonte más lejano) son elementos claves para garantizar un uso efectivo de los recursos educativos. Además, como los presupuestos quinquenales implican planificar el gasto en determinadas áreas dentro de la educación (por ejemplo, salarios del personal), existe un margen bastante amplio para la estabilidad en las relaciones sectoriales con los sindicatos de docentes para el posible beneficio del funcionamiento diario de los centros educativos. De hecho, en este contexto, no es necesario negociar la remuneración de los docentes todos los años. No obstante, los conflictos con los docentes respecto a los salarios y condiciones laborales son bastante habituales (INEEd, 2015).

Otra característica positiva es el hecho de que los presupuestos quinquenales ofrecen suficiente flexibilidad como para realizar ajustes en los presupuestos educativos anuales. Esto implica la reasignación de fondos en los rubros de gasto o adiciones al presupuesto según sea necesario en virtud de las emergencias que surjan y la reevaluación de las prioridades. Por ejemplo, tal como se mencionó precedentemente, durante los últimos años, las tendencias de la matrícula produjeron algunos superávits en el presupuesto del CEIP que se transfirieron al presupuesto del CETP.

Los mecanismos de distribución de la financiación presentan algunas características positivas

Los mecanismos para asignar recursos a centros educativos individuales están bien establecidos y, en general, aceptados por las principales partes interesadas. No existen partes interesadas con críticas de importancia sobre el enfoque que siguen los consejos de educación para distribuir los recursos en los centros educativos. Si bien los criterios de distribución no se hacen públicos y la información sobre el monto de los recursos públicos que recibe cada centro no se divulga, existe la percepción de que los consejos de educación distribuyen los recursos de forma de asegurar cierta equidad horizontal en los centros educativos individuales (es decir, que se asigne la misma cantidad de recursos a determinados centros que ofrecen un tipo de educación similar). Esto implica distribuir los recursos en función de la cantidad de alumnos, la modalidad del centro (por ejemplo, común, de tiempo completo), el ciclo educativo, el tipo de programa y el tipo de curso. En consecuencia, el mecanismo de asignación procura garantizar que cada centro disponga del nivel básico de recursos que permita a los alumnos, independientemente de su contexto socioeconómico, recibir una experiencia de escolarización similar (Morduchowicz y otros, 2011).

Si bien los centros educativos individuales no tienen autonomía para gestionar los recursos financieros, reciben un pequeño importe mensual de dinero (“caja chica”) para que puedan al menos atender las necesidades de mantenimiento más urgentes. A pesar de que ciertamente este no es un instrumento que provea a los centros educativos individuales recursos suficientes para atender sus necesidades específicas, les ofrece un medio para abordar las situaciones de emergencia. Estos recursos limitados también se asocian aparentemente con un mecanismo de distribución que toma en cuenta el tipo de centro educativo, su tamaño y el contexto socioeconómico. Los centros técnicos y agrarios reciben más recursos para poder atender los gastos superiores de mantenimiento y costos específicos en que incurren. A diferencia de otros centros, reciben fondos para materiales y paseos didácticos, equipos de TIC y costos de hospedaje de los alumnos (por ejemplo, comidas en las residencias estudiantiles).

La financiación de los centros educativos individuales parece ofrecer recursos extraordinarios a los alumnos desfavorecidos

Si bien no se comunican públicamente criterios de distribución claros, los centros educativos individuales reciben recursos adicionales para atender las necesidades de aprendizaje adicionales de sus alumnos (es decir, equidad vertical: más recursos asignados a centros identificados con mayores necesidades). Esto se realiza principalmente de tres formas:

- El tipo de centro al que se asiste.

Algunas modalidades educativas reciben recursos extraordinarios como los centros de tiempo completo, los centros de tiempo extendido y los centros aprender, ya que tienden a atender a una población de alumnos más desfavorecida.

- Personal extraordinario como parte de la distribución regular de los recursos a los centros educativos individuales de parte de cada consejo de educación.

Algunos centros cumplen con los requisitos para recibir personal extraordinario como docentes de apoyo, docentes adscriptos y trabajadores sociales cuya designación discrecional de parte de los consejos de educación (con el aporte de los comentarios de los inspectores) tiende a favorecer a los contextos socioeconómicos desfavorecidos.

- Recursos extraordinarios como parte de programas educativos específicos.

Algunos centros cumplen los requisitos para recibir personal adicional a través de su participación en programas de educación específicos relacionados con la equidad, como el Programa Maestros Comunitarios, el Programa Maestro más Maestro, el Proyecto Tutorías y el programa Compromiso Educativo (ver capítulo 2). El personal extraordinario incluye maestros comunitarios, maestros para el programa Maestro más Maestro, profesores articuladores pedagógicos y docentes adscriptores.

Existen pruebas de que estos enfoques están ofreciendo mayor cantidad de recursos a los centros educativos que atienden los contextos socioeconómicos más complicados. En 2012, el costo del salario docente por alumno en los centros urbanos comunes, centros de tiempo completo y los centros aprender era de 16.009 pesos uruguayos, 31.253 pesos uruguayos y 19.146 pesos uruguayos respectivamente (se incluyen docentes regulares, docentes de apoyo y maestros comunitarios). Y, tal como se muestra en la Tabla 3.1, tanto los centros de tiempo completo como los centros aprender tienden a atender a una población más desfavorecida que los centros urbanos comunes, lo que significa que se prefiere asignar mayor cantidad de recursos a los centros a los que asiste la mayoría de los alumnos desfavorecidos.

La Tabla 3.2 muestra la distribución de determinados recursos (docentes de apoyo, docentes adscriptos y subdirectores, trabajadores sociales y una cantidad de docentes en función de los alumnos) según el quintil socioeconómico y cultural de los centros urbanos de educación primaria pública, tanto en 2003 como en 2013. Es evidente que los recursos como docentes de apoyo y trabajadores sociales son más prevalentes en los centros más desfavorecidos, mientras que el nivel general de dichos recursos aumentó de 2003 a 2013. Con respecto a la cantidad general de recursos docentes en comparación con la cantidad de alumnos, no existe ninguna ventaja particular para los centros que atienden a los contextos socioeconómicos con mayores dificultades, pero los centros más favorecidos tienen una relación entre docentes y alumnos menos favorables (mientras que en 2003 la relación entre la cantidad de docentes y alumnos fue similar en todos los contextos socioeconómicos de los centros). Por el contrario, los centros más desfavorecidos parecían recibir menos recursos en materia de docentes adscriptos y subdirectores que la mayoría de los centros más favorecidos, incluso cuando esta brecha de recursos disminuyó de 2003 a 2013.

Tabla 3.1 Distribución de centros urbanos públicos según la modalidad y el contexto socioeconómico y cultural, educación primaria, 2012

Modalidad	Quintil socioeconómico y cultural						Total
	1	2	3	4	5	n/d	
Urbano común (%)	0,8	1,4	35,2	35,8	26,8		100
Cantidad de centros	3	5	129	131	98		336
Aprender (%)	50,2	49,1	0,4			0,4	100
Cantidad de centros	136	133	1			1	271
Tiempo completo (%)	20,6	28,2	23,5	12,9	9,4	5,3	100
Cantidad de centros	35	48	40	22	16	9	170
Práctica (%)		5,5	15,7	22,8	55,9		100
Cantidad de centros		7	20	29	71		127

Nota: La distribución se basa en un índice creado por la ANEP en función de variables asociadas con el contexto socioeconómico y cultural de los centros urbanos comunes (que cubren un 94% de la matrícula de educación primaria). El quintil 1 corresponde al 20% de los centros con contextos más desfavorecidos, el quintil 2 al 20% de los centros que ocupan el siguiente lugar en el índice socioeconómico y cultural y así, sucesivamente, hasta el quintil 5, que corresponde al 20% de los centros con contextos más favorecidos.

n/d: no disponible

Fuente: INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

Tabla 3.2 Distribución de determinados recursos según el quintil socioeconómico y cultural de los centros, educación primaria pública, 2003 y 2013

Quintil	Centros con docentes de apoyo (%)		Centros con docentes adscriptos o subdirectores (%)		Centros con trabajadores sociales (%)		Relación entre alumnos y docentes	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013	2003	2013
1	30,2	41,2	56,0	75,3	18,8	21,0	28,9	23,2
2	34,6	35,9	53,9	76,0	12,4	19,0	28,8	22,5
3	22,3	33,1	44,5	64,0	9,5	10,4	29,0	22,9
4	15,4	26,8	55,1	73,6	6,0	13,7	28,8	22,7
5	9,3	26,1	66,3	81,3	2,1	12,2	28,9	24,6
Total	22,3	32,6	54,7	74,0	12,0	15,2		
Diferencia Quintil 5 - Quintil 1	-20,9	-15,2	10,4	6,0	-16,7	-8,9		

Nota: La distribución se basa en un índice creado por la ANEP en función de variables asociadas con el contexto socioeconómico y cultural de los centros públicos urbanos comunes (que cubren un 94% de la matrícula de educación primaria). El quintil 1 corresponde al 20% de los centros con contextos más desfavorecidos, el quintil 2 al 20% de los centros que ocupan el siguiente lugar en el índice socioeconómico y cultural y así, sucesivamente, hasta el quintil 5, que corresponde al 20% de los centros con contextos más favorecidos.

Fuente: INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

La financiación dirigida transmite los objetivos de la política con claridad y atiende importantes necesidades del sistema educativo

Tal como se explicó en el capítulo 2, dado que los ajustes a la política educativa son difíciles de realizar a través del actual marco institucional de la gobernanza educativa, se promovió una serie de nuevos objetivos de la política a través del diseño e implementación de programas educativos específicos. Si bien la proliferación de programas educativos es problemática en cuanto a la potencial complejidad de la implementación de la política, las posibles ineficiencias (por ejemplo, duplicación innecesaria) e incongruencias de los objetivos, tuvo la ventaja de enviar un mensaje claro sobre las prioridades de la política. Un mensaje claro fue la necesidad de que el sistema educativo abordara las inequidades existentes en los grupos de alumnos. Esto se demuestra por la amplia gama de programas compensatorios disponibles en el sistema educativo uruguayo (ver capítulo 2). Tal como se observó precedentemente, estas iniciativas

incidieron en la equidad vertical del sistema, con la provisión de mayores recursos a los grupos de alumnos que tenían más necesidades.

Otra prioridad fue la incorporación de conocimientos informáticos para todos los alumnos, mayormente implementada a través del Plan CEIBAL de gran escala. El Plan CEIBAL es una iniciativa ambiciosa para llevar el acceso a Internet y tecnología de la información moderna a los centros educativos y promover el uso de TIC en el proceso de aprendizaje. Los estudios concluyen que las computadoras portátiles se utilizan en los centros y que la TIC incide positivamente en las familias y la comunidad educativa. No obstante, también existen pruebas que demuestran que no se utiliza todo el potencial de las computadoras portátiles en el proceso de aprendizaje (Pérez Gomar y Ravela, 2012; Winocur y Sánchez, 2012). Los centros de enseñanza secundaria, por el contrario, podrían beneficiarse con menos recursos destinados a TIC. Conforme a los informes elaborados por los directores de los centros para el estudio PISA 2012, si bien la proporción de computadoras conectadas a Internet en los centros educativos que atienden a alumnos de 15 años de edad en Uruguay fue de 0,96 contra un promedio de la OCDE de 0,97 (Argentina: 0,71; Brasil: 0,92; Chile: 0,95; Colombia: 0,71; Costa Rica: 0,83; México: 0,73; Perú: 0,65), la cantidad de computadoras con fines educativos por alumno en los centros fue de 0,40, contra un promedio de la OCDE de 0,68 (Argentina: 0,36; Brasil: 0,20; Chile: 0,49; Colombia: 0,48; Costa Rica: 0,53; México: 0,28; Perú: 0,40) (OCDE, 2013a).

Los programas como PAEPU y PAEMFE también transmitieron mensajes importantes sobre la necesidad de mejorar la infraestructura educativa como resultado de la ampliación de los servicios educativos (por ejemplo, centros de tiempo completo en educación primaria; ampliación de educación secundaria). Además, la provisión de libros de texto gratuitos en educación primaria garantiza que la disponibilidad de recursos para estudiar no dependa de la capacidad de las familias para adquirirlos. La distribución de libros de texto a los centros de educación inicial y primaria parece estar funcionando bien. Asimismo, el Plan CEIBAL desarrolló una plataforma en línea donde los alumnos pueden acceder a una gran variedad de libros de texto en formato electrónico (más de 300).

Existe la percepción de que los recursos para algunos materiales didácticos son insuficientes

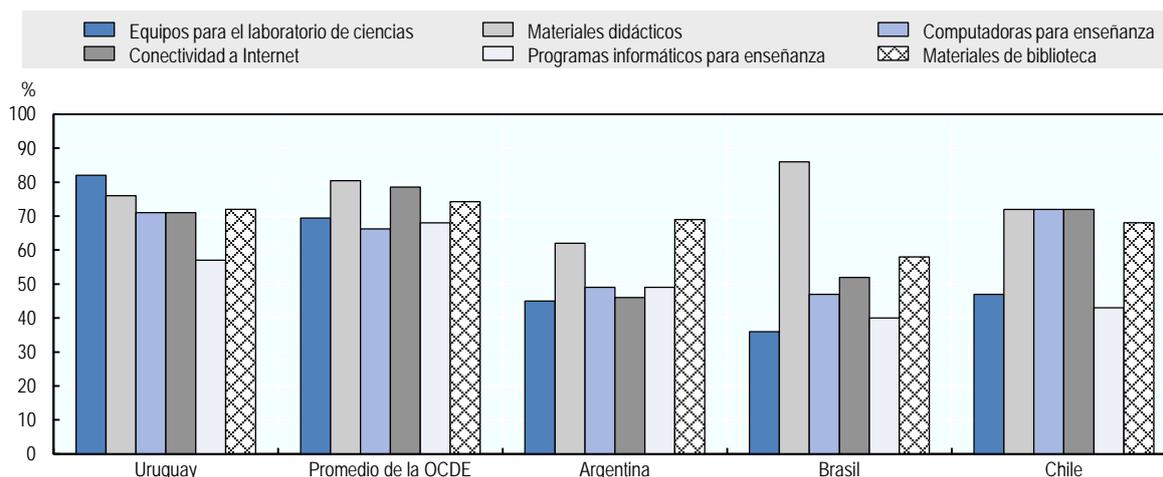
En educación secundaria, los directores de los centros transmiten la percepción de que los recursos para algunos materiales didácticos son insuficientes. En el estudio PISA 2012, los directores informaron su percepción sobre el estado de los recursos educativos disponibles para sus centros. La Figura 3.15 muestra los resultados para Uruguay en comparación con el promedio de la OCDE, Argentina, Brasil y Chile. La imagen muestra que, según la percepción de los directores, Uruguay tiene un buen desempeño, en especial si se compara con otros países de Latinoamérica, en términos de equipos de laboratorio de ciencias, materiales didácticos, computadoras para enseñanza, conectividad a Internet, programas informáticos para enseñanza y materiales de biblioteca. Si se comparan las percepciones de los directores de los centros en el estudio PISA 2003 y PISA 2012, el índice de calidad de los recursos educativos de los centros muestra una mejora considerable en Uruguay desde 2003 hasta 2012 (una de las mejoras más importantes entre los países participantes del estudio PISA en estos dos años) (OCDE, 2013a, Tabla IV.3.40). Asimismo, parece indicarse que, durante los últimos años, los contratos de suministro de recursos de materiales educativos incidieron positivamente en los centros de educación secundaria. No obstante, en 2012, el índice de calidad de los recursos educativos de los centros fue significativamente más favorable en los centros privados (en comparación con los públicos), los centros favorecidos (en especial en comparación con los centros del cuarto inferior del índice PISA de situación económica, social y cultural) y los centros ubicados en una gran ciudad (Montevideo) (OCDE, 2013a, Tabla IV.3.15).

Existe cierta flexibilidad de financiación pública para atender las situaciones críticas de la demanda no satisfecha

En Uruguay hay situaciones en que la financiación pública es lo suficientemente flexible como para subsidiar los servicios de educación privada como resultado de la incapacidad del sector público de satisfacer la demanda completa. Este es el caso de la educación de la primera infancia e inicial con la financiación pública de los CAIF que se gestionan a nivel privado, el programa “Nuestros Niños” y el sistema de cupones incorporado al proyecto “Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia”. Este es un ejemplo claro en que los servicios privados ofrecen beneficios sociales considerables e introducen el principio de financiar públicamente los servicios de educación independientemente de la naturaleza del proveedor, en tanto se garantice la calidad. Este es un importante medio para ampliar los servicios de educación en situaciones en que podría ser difícil desarrollar los servicios que se ofrecen a nivel público.

Figura 3.15. Percepciones de los directores de los centros con respecto a la suficiencia de los recursos educativos, educación secundaria, 2012

Proporción de alumnos de 15 años de edad que asisten a centros educativos cuyos directores informaron que el aprendizaje de los alumnos no se veía perjudicado o se veía muy poco perjudicado por la escasez o insuficiencia de los siguientes recursos educativos:



Fuente: OCDE (2013), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

Existen algunas disposiciones para monitorear el uso de los recursos públicos en educación

Los mecanismos para monitorear el uso de los recursos públicos en educación se concentran en la gestión de los recursos financieros a nivel central, es decir, en la ejecución del presupuesto por parte del CODICEN y los consejos de educación. Esto es entendible en virtud del hecho de que una parte muy pequeña de la financiación pública se gestiona en los centros educativos y a nivel departamental. Además, se implementan reglamentaciones en materia de auditoría. Tanto la auditoría interna de la ANEP como el control externo del Tribunal de Cuentas cuentan con procedimientos estandarizados para evaluar periódicamente el cumplimiento por parte de la ANEP de las leyes y reglamentaciones vigentes. Ambas entidades controlan los costos en que incurren las diferentes unidades de la ANEP. El Tribunal de Cuentas también aporta comentarios sobre el presupuesto y estados de cuenta de todos los consejos de educación. Se espera que esto genere medidas específicas para que la ANEP mejore. Además, los centros educativos

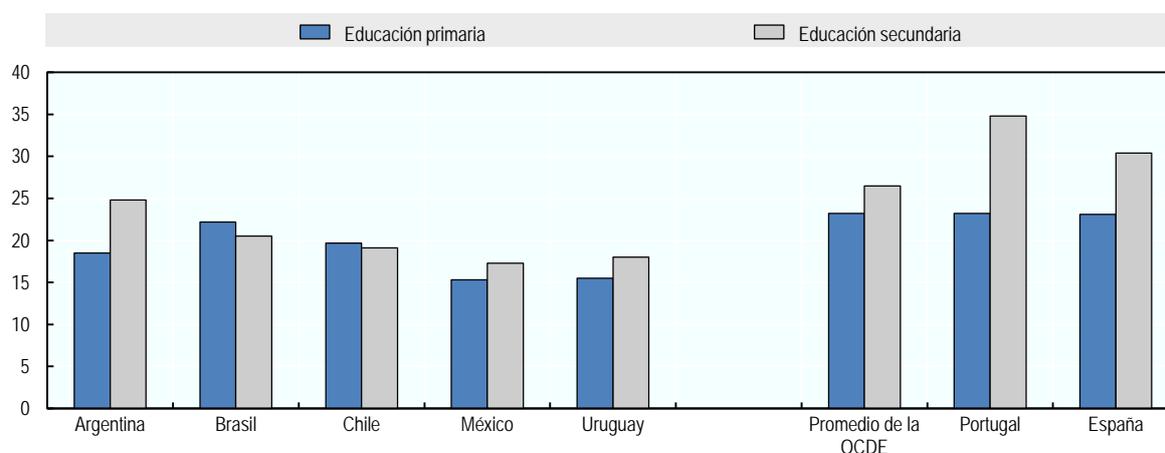
individuales tienen muy pocas posibilidades de malversar los fondos ya que gestionan presupuestos extremadamente limitados. No obstante, deben rendir cuentas de cómo se utilizan.

Desafíos

El gasto en educación sigue siendo particularmente bajo en el sector público

Ya se mencionó el nivel de gasto relativamente bajo que existe en educación. Un indicador particularmente bueno de las medidas relativas que toma un país para otorgar recursos a la educación es la cantidad que se gasta por alumno como porcentaje del PIB per cápita en comparación con otros países, ya que esto toma en cuenta las diferencias en el PIB per cápita. A partir de la Figura 3.16 se puede ver que en 2010 Uruguay gastó 7,4 y 8,5 puntos menos como proporción del PIB per cápita que el promedio de la OCDE en educación primaria y secundaria respectivamente. Las cifras de Uruguay para 2010 también fueron más bajas que las de Argentina, Brasil y Chile. Tal como se puede ver en la Figura 3.9, el gasto público por alumno en relación con el PIB per cápita parece ser particularmente bajo en los programas generales de educación media superior del sector público, claramente por debajo de los estándares internacionales si se compara con el gasto en educación secundaria de otros países (tal como se muestra en la Figura 3.16). Este nivel de gasto relativamente bajo se traduce en un gasto insuficiente en salarios docentes y de directores de los centros educativos (ver capítulos 4 y 5), así como en materiales didácticos, y dificulta satisfacer la demanda de cupos para educación inicial.

Figura 3.16. Gasto anual por alumno por institución educativa en relación con el PIB per cápita, por nivel educativo, en determinados países, 2010



Nota: Los datos de Argentina, Brasil y Portugal incluyen las instituciones públicas solamente. Los datos para Uruguay incluyen el gasto por hogar y los gastos de instituciones sin fines de lucro; y el gasto por parte del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) en el nivel terciario se incluye en "Educación secundaria" (este gasto representa una parte menor del gasto total del CETP).

Fuentes: OCDE (2013b), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>, para todos los puntos de datos excepto Chile y Uruguay; OCDE (2012b), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>, para Chile; e INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/> para Uruguay.

Tal como se analiza en el capítulo 5, si bien se implementaron medidas considerables para aumentar los salarios de los docentes del sector público durante los últimos años (el salario real de los docentes de educación pública creció a una tasa mayor que el salario real de la economía en general durante la última década), el salario relativo de los docentes del sector público sigue siendo bajo. Las pruebas de las investigaciones internacionales indican que el salario de los docentes incide en forma positiva en el

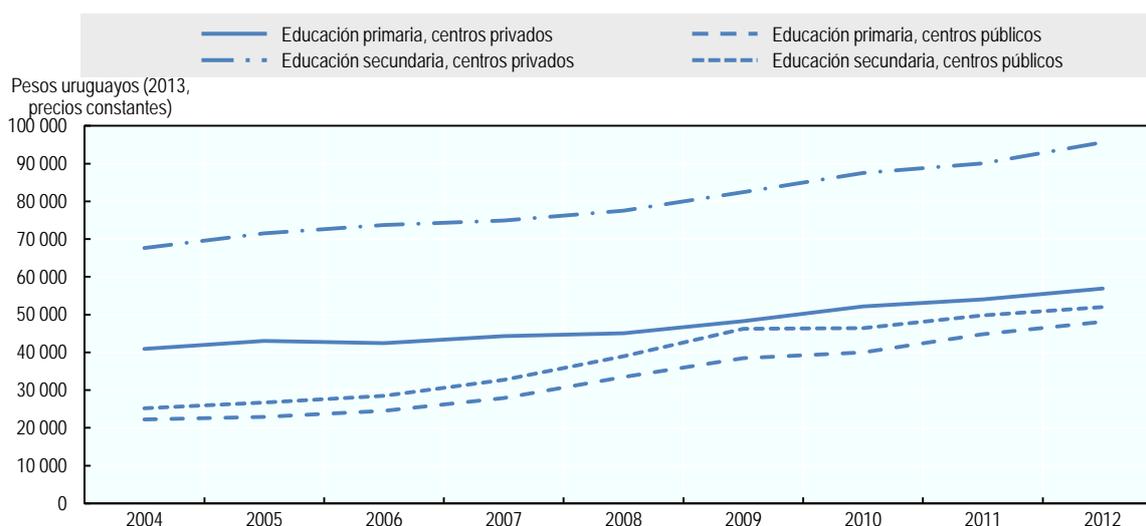
desempeño de los alumnos (Dolton y Marcenaro-Gutiérrez, 2011). Según estas investigaciones y en el contexto de los países analizados (en su mayoría países de la OCDE), un aumento del 15% en el pago a los docentes incrementaría de aproximadamente un 6% a un 8% el desempeño de los alumnos. Del mismo modo, un aumento del 5% en la posición relativa de los docentes en la distribución salarial incrementaría el desempeño de los alumnos de aproximadamente un 6% a un 8%. En Uruguay los bajos sueldos de los docentes inciden adversamente en la calidad de las personas que ingresan a la docencia, en la percepción del público sobre la profesión docente y en la motivación de los que ya la ejercen (ver también capítulo 5).

El reducido gasto actual en educación se encuentra en un contexto en el que existe una variedad de presiones para aumentar el gasto público en educación. La expansión de la cobertura, en particular, en educación secundaria y en educación en la primera infancia e inicial, debe seguir siendo una prioridad de la educación. Esto acompañará la expansión de la educación terciaria. Además, todavía se pueden aumentar considerablemente las horas de clase en los diferentes niveles de educación, particularmente en educación primaria. Los centros de tiempo completo todavía cubren una pequeña fracción de los alumnos de educación primaria (aproximadamente un 0% en 2013, ver Tabla 1.4). Y, tal como se mencionó precedentemente, se espera que se continúen los esfuerzos para aumentar los salarios de los docentes de educación pública.

El gasto por alumno en educación pública es considerablemente menor que el del sector privado

El gasto por alumno tanto en educación primaria como secundaria ha sido considerablemente menor en el sector público que en el privado, tal como se muestra en la Figura 3.17. Las diferencias en el gasto en los diferentes sectores se redujeron tanto en educación primaria como en secundaria durante el período 2004-2012, e incluso la disminución fue más significativa en educación primaria. En educación primaria, si bien en 2004 el gasto por alumno en educación pública representó aproximadamente un 54% del gasto por alumno en el sector privado, esta proporción aumentó a 84% en 2012. En educación secundaria los porcentajes equivalentes fueron del 37% en 2004 y 54% en 2012 (ver Figura 3.17).

Figura 3.17. Gasto anual por alumno por nivel educativo y sector de la educación, 2004-2012



Nota: En educación secundaria pública se incluyen los programas generales (del Consejo de Educación Secundaria, CES) y los programas técnico profesionales (del Consejo de Educación Técnico Profesional, CETP). El gasto del CETP a nivel terciario se incluye en "Educación secundaria, pública" (este gasto representa una parte menor del gasto total del CETP).

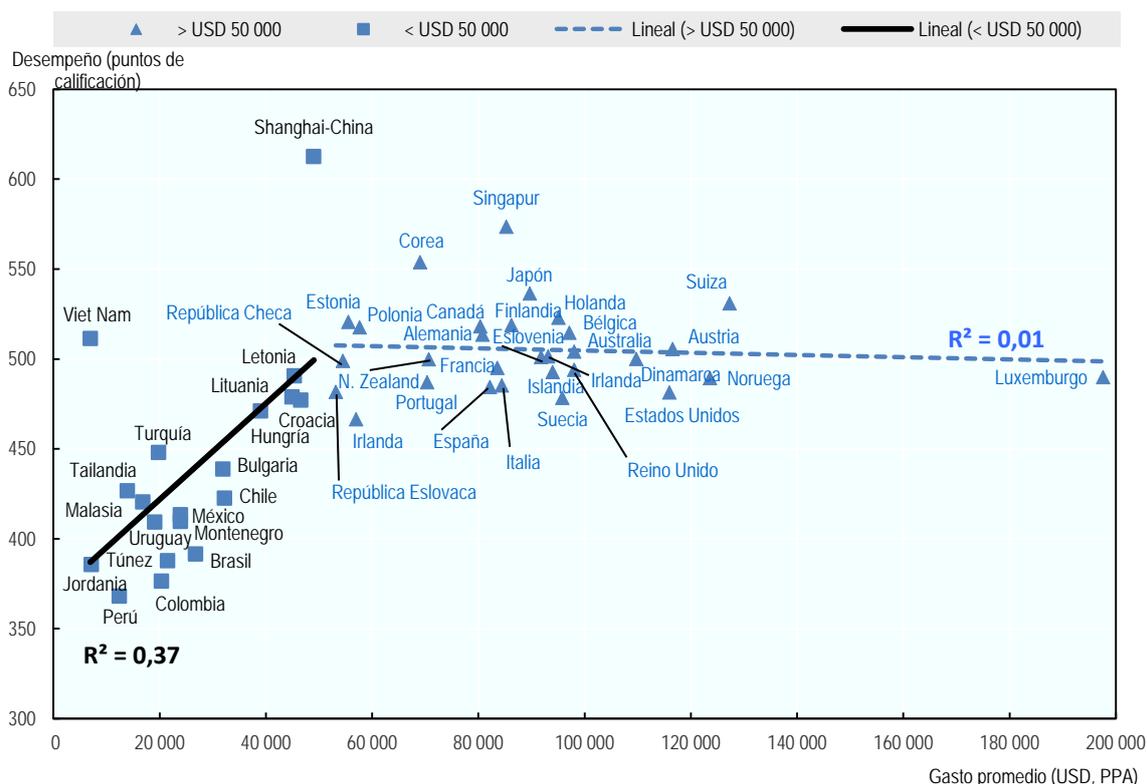
Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

La falta de suficiente financiación podría obstaculizar los logros de los alumnos

Entre las 65 economías que participaron en la ronda del estudio PISA 2012, Uruguay se encuentra entre las 15 más bajas tanto en cuanto al promedio de desempeño en matemática como en el gasto total por alumno. Si bien la relación entre los logros de aprendizaje de los alumnos de 15 años de edad y la cantidad gastada en su escolarización no es meramente causal, las investigaciones demuestran que se requiere de un nivel mínimo de financiación para garantizar que los alumnos tengan acceso a los materiales y recursos necesarios para aprender (Banco Mundial, 2013). Incluso los países que están por debajo del umbral de gasto total por alumno de apenas USD 50.000 en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) son más propensos a observar una correlación entre el gasto total por alumno y el desempeño en PISA (OCDE, 2013a) (ver Figura 3.18). Uruguay se encuentra dentro de este intervalo, lo que sugiere que el aumento del gasto en educación podrá contribuir a conseguir logros en materia de aprendizaje.

Existe margen para aumentar el gasto público en educación en Uruguay. Los países con niveles similares o inferiores de PIB invierten proporcionalmente más en el sector de la educación, como en el caso de Argentina, Brasil, Colombia y México (ver Figuras 3.2 y 3.7). La falta de recursos suficientes en los centros puede obstaculizar la calidad de los entornos de aprendizaje. Si bien un mayor presupuesto educativo no garantiza una mejor calidad de la educación, es necesario que exista un nivel mínimo de gasto para asegurar una buena calidad de educación. Un sistema educativo que carece de docentes de calidad y suficiente infraestructura es muy posible que no pueda promover una educación de calidad.

Figura 3.18. Gasto por alumno de 6 a 15 años de edad y desempeño en matemática en el estudio PISA 2012



Nota: Solo se muestran los países y economías con datos disponibles. Se muestra una relación significativa ($p < 0,10$, a 10% de nivel de significación) en la línea ininterrumpida. Se muestra una relación no significativa ($p > 0,10$, a 10% de nivel de significación) en la línea punteada.

Fuente: OCDE (2013), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>, Figura IV.1.8.

La planificación presupuestaria no es estratégica

A nivel nacional, los procesos de presupuestación quinquenal se enclavan en un fuerte marco jurídico. No obstante, los documentos presupuestarios en general no incluyen objetivos educativos, medidas, metas y resultados de los objetivos claramente definidos. Las solicitudes de presupuesto realizadas por la ANEP al MEF en general no se presentan con una visión del sistema educativo en su conjunto y no establecen claramente las prioridades del gasto público. Esto produce el desarrollo de presupuestos educativos quinquenales que solo apenas se vinculan con las estrategias a mediano y largo plazo del sector de la educación. Los vínculos entre los marcos estratégicos y presupuestarios generalmente ayudan a ofrecer a los gobiernos una imagen clara de dónde se están gastando las finanzas públicas, a asignar recursos a las prioridades de las políticas, y a facilitar el seguimiento del gasto en comparación con el logro de los resultados de las políticas. No obstante, posteriormente a la visita del equipo de revisión de la OCDE, la ANEP estableció objetivos anuales para el período 2016-2020 en su Plan Presupuestario 2015-2019 que cubre 61 indicadores de una serie de áreas (por ejemplo, porcentaje de alumnos que asisten a centros de tiempo completo; cantidad de egresados de formación docente inicial) (ver capítulo 7 en ANEP, 2015).

Un reflejo de la falta de congruencia entre las estrategias de financiación y los objetivos de la política educativa (a través de la preparación estratégica del presupuesto educativo) es la asignación por inercia de los fondos del presupuesto del CODICEN a los consejos de educación. Tal como se explica en el capítulo 2, la ejecución del presupuesto sigue la misma separación lógica que la gobernanza de la educación en los consejos de educación particulares. Esto hace que sea difícil seguir un enfoque de sistema educativo en su conjunto con respecto a la política educativa, lo que incluye una asignación adecuada de los recursos públicos a áreas de prioridad (por ejemplo, niveles educativos o tipos de programas). Tal como se explicó precedentemente, el enfoque actual hace que sea difícil cambiar los recursos en los diferentes consejos de educación en función de prioridades de gasto nuevas y más urgentes.

Los mecanismos para financiar los centros educativos carecen de transparencia y no atienden en forma adecuada sus necesidades

La financiación de los centros educativos carece de transparencia

Si bien cada consejo de educación parece contar con un algoritmo establecido para distribuir los recursos públicos a los centros educativos, los parámetros que definen el fundamento de la distribución no se hacen públicos. En consecuencia, la distribución de los recursos en los centros educativos carece de transparencia. Los centros educativos no reciben información clara sobre los criterios para diferenciar la distribución de los recursos. Por tanto, podría haber instancias en las que no se entienda por qué un centro recibe más o menos recursos que otro que tiene características similares. Se sabe que el nivel de recursos de personal se basa en los niveles de matrícula, la modalidad del centro, el nivel educativo y el tipo de programa/curso, pero la importancia o peso que se da a determinados aspectos (por ejemplo, recursos docentes en general versus los programas técnico profesionales) no se divulga en forma pública. La falta de transparencia se podría explicar en parte por la falta de fundamentos para los algoritmos utilizados por cada consejo de educación (y su probable base histórica) así como por la posible falta de articulación entre los algoritmos que elabora en forma independiente cada consejo de educación. Además, el personal adicional designado a los centros educativos depende del asesoramiento subjetivo de los inspectores y la decisión respecto a si un centro específico es elegible o no para un programa educativo dado (por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios). Aparentemente, estas decisiones no siempre se toman en base a criterios objetivos.

Del mismo modo, la distribución de los recursos para los gastos operativos de los centros no cumple un proceso transparente con criterios objetivos que se divulguen en forma pública. La distribución de

materiales didácticos a los centros educativos parece realizarse en función de parámetros históricos ponderados por la cantidad de alumnos y la modalidad del centro. También podría seguir decisiones arbitrarias en función de lo que perciben los inspectores que necesitan los centros.

La falta de transparencia incluye el hecho de que no existe información disponible a nivel público sobre los recursos educativos que se asignan a cada centro. Los sistemas de información no permiten medir el gasto por alumno de la ANEP según los centros educativos. Esto dificulta poder evaluar si los recursos se están asignando donde más se los necesita.

La financiación de los centros educativos ofrece poca flexibilidad para atender las necesidades locales

Tal como se explicó precedentemente, la distribución de los recursos de personal en función de las necesidades específicas de los centros educativos se basa en el juicio subjetivo de los consejos de educación (que con frecuencia siguen los consejos de los inspectores de los centros) para la designación de personal extraordinario (como docentes de apoyo) y en función de si un centro cumple con los requisitos para un programa educativo dado (por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios). Los algoritmos que se utilizan para distribuir la mayoría de los recursos de personal a los centros no toman en cuenta en forma sistemática los indicadores que reflejan las características socioeconómicas de los centros educativos y su población (por ejemplo, nivel de educación de los padres, nivel de ingresos de las familias). Esto se traduce en que la financiación de los centros educativos no se relacione directamente con las características socioeconómicas de la población estudiantil de los centros, lo que reduce la capacidad que tienen los mecanismos de financiación para atender sus necesidades. Se aplica la misma conclusión respecto de los recursos destinados a los gastos operativos. Estos tampoco se distribuyen en función de las características socioeconómicas de los centros educativos.

Una situación crítica de la incapacidad del sistema de financiación de tener en cuenta las necesidades específicas de los centros tiene que ver con la financiación de los alumnos con necesidades especiales que se educan en centros tradicionales. Si bien los centros especiales cuentan con sus propios mecanismos de financiación (que consideran el tipo de discapacidades que atiende el centro), no existen provisiones sistemáticas para otorgar recursos extraordinarios a los centros tradicionales para integrar a los alumnos con necesidades especiales. Los posibles recursos extraordinarios surgen de las evaluaciones subjetivas *ad hoc* de las necesidades de parte de los consejos de educación individuales (que con frecuencia siguen las recomendaciones de los inspectores) pero no se garantiza que todos los centros tradicionales que atiendan a alumnos con necesidades especiales dispongan de recursos extraordinarios.

Existe una multitud de programas educativos que reduce la transparencia de la financiación de los centros

La proliferación de una multitud de programas educativos, tal como se explicó en el capítulo 2, en gran medida refleja la necesidad de eludir un marco de gobernanza institucional que no facilita la reforma educativa y dificulta la implementación de las políticas educativas para abordar dificultades específicas. Un ejemplo de esto ha sido la incapacidad de las autoridades educativas de desarrollar una fórmula transparente para financiar los centros educativos, que cubra todos los niveles de la educación preterciaria y represente las características socioeconómicas de los centros. En consecuencia, la respuesta a las diferentes necesidades de aprendizaje y el apoyo a los alumnos desfavorecidos y de bajo desempeño se canalizan principalmente a través de programas de apoyo específicos que apuntan a centros educativos individuales (por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios, el Programa Compromiso Educativo) y a través de apoyo directo a los alumnos (por ejemplo, las becas de Uruguay Estudia). En Uruguay, excepto por cierta designación discrecional de personal adicional (por ejemplo, docentes de apoyo) por parte de los

consejos de educación (motivada, en gran medida, por la visión subjetiva de los inspectores educativos), no existe distribución de recursos a centros que incluya una fórmula de financiación objetiva con un grupo de variables basadas en las necesidades. Esto limita considerablemente la capacidad del sistema educativo para destinar los recursos educativos según las necesidades particulares de cada centro.

Además, la multitud de programas educativos hace que la distribución de los recursos a los centros sea considerablemente más compleja y posiblemente genere cierta ineficacia en el uso de los recursos. Confiar excesivamente en los programas educativos complementarios puede producir superposiciones, dificultades en la coordinación de las asignaciones, excesiva burocracia y falta de sostenibilidad a largo plazo en los centros educativos (OCDE, 2012a). Por ejemplo, existe cierta duplicación de esfuerzos innecesaria entre el Programa Maestros Comunitarios y el Programa Maestro más Maestro en educación primaria y entre estos dos programas y los docentes de apoyo que se designan directamente a través de los consejos de educación. Del mismo modo, se implementa una serie de programas de becas en educación secundaria con objetivos similares. La falta de coordinación entre los programas educativos plantea preocupaciones respecto a si los recursos basados en las necesidades se distribuyen en forma eficaz entre los centros.

La autonomía de los centros educativos para gestionar los recursos es muy limitada

Los centros educativos en Uruguay tienen muy poca autonomía para gestionar los recursos en comparación con los países de la OCDE y otros países de Latinoamérica. Según el estudio PISA 2012, el porcentaje de alumnos de 15 años de edad de centros cuyos directores informaron que solo los directores o docentes tenían una responsabilidad considerable para formular el presupuesto del centro y para decidir sobre asignaciones presupuestarias dentro del centro fue de un 5% y 18% respectivamente en Uruguay contra los promedios de la OCDE de 24% y 45% (Argentina: 10% y 18%; Brasil: 15% y 14%; Chile: 20% y 25%; Colombia: 25% y 27%; Costa Rica: 18% y 20%; México: 31% y 44%; Perú: 41% y 41%) (OCDE, 2013a).

En Uruguay, los centros educativos gestionan solo un muy pequeño presupuesto para cubrir actividades de mantenimiento básico (“caja chica” que proveen los consejos de educación) y los pequeños montos que pueden recaudar a través de las iniciativas de los padres (como la organización de sorteos) y, en raros casos, la venta de servicios (en su mayoría en centros que ofrecen programas técnico profesionales). Los centros no gestionan un presupuesto para gastos operativos tales como materiales y equipos didácticos o el desarrollo profesional de los maestros. En consecuencia, para los centros es difícil poder cubrir sus necesidades y la capacidad para implementar proyectos institucionales que se ajusten a su contexto socioeconómico se ve altamente limitada. Durante la visita, el equipo de revisión de la OCDE notó varias referencias a lo inadecuados que eran los materiales que entregaban los consejos de educación del gobierno central. Los centros educativos con frecuencia reciben materiales que no necesitan y carecen de otros que no les llegan a través de la planificación central de los consejos de educación. Además, los centros no pueden organizar los recursos docentes que reciben para que se ajusten a sus necesidades. A los docentes se les designan asignaturas específicas por un número determinado de horas y las funciones del personal de apoyo de aprendizaje (por ejemplo, docentes adscriptos) están estrictamente reguladas a nivel central (ver capítulo 5). La poca autonomía de los centros para gestionar los recursos y administrar el presupuesto posiblemente se explique por el miedo a la corrupción dentro de los centros, así como la falta de capacidad de los directores de los centros de Uruguay para participar en la gestión de los recursos.

La falta de autonomía para gestionar los recursos educativos se produce a nivel local y regional. Los departamentos no reciben recursos del gobierno central para educación. Se limitan al uso de sus propios recursos (en su mayoría a través de inversión en infraestructura) en caso de que decidan contribuir al desarrollo de la educación. En general, la reducida autonomía local y de los centros entorpece la

efectividad en el uso de los recursos ya que las autoridades locales y los centros no pueden hacer coincidir los recursos con sus necesidades específicas, ni en función de las condiciones y contexto específicos. Además, la innovación está altamente limitada por la falta de disponibilidad de recursos a nivel local y de los centros.

Existen limitaciones en el monitoreo del uso de los fondos públicos para la educación

Surge una serie de dificultades con respecto al monitoreo y a hacer que el uso de los recursos financieros sea transparente. En primer lugar, el análisis del impacto de los recursos financieros en los logros académicos (u objetivos educativos) no es común cuando las auditorías se concentran principalmente en el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes. Se hace hincapié en el análisis de los balances financieros de la ANEP y verificar que el presupuesto se haya ejecutado tal como se planificó originalmente. No se realiza ningún análisis del impacto de los recursos financieros en los resultados educativos y si se lograron o no determinados objetivos educativos. Además, el impacto y la eficacia de los recursos para lograr la igualdad de oportunidades no se monitorean lo suficiente.

Segundo, los procedimientos de auditoría no cuentan con suficientes recursos. Por ejemplo, se carece de capacidad de auditoría dentro de la ANEP, ya que la unidad de auditoría interna solo cuenta con aproximadamente cinco empleados, lo cual es evidentemente insuficiente para cubrir todas las actividades de la ANEP que incluyen la implementación de los programas educativos, el funcionamiento de las inspecciones, la ejecución del gasto en infraestructura, etc. Asimismo, según las impresiones recabadas por el equipo de revisión de la OCDE de las partes interesadas de la educación, los resultados de la supervisión y control externos no siempre generan ajustes concretos y visibles de la gobernanza y el funcionamiento de las autoridades educativas. En particular, no está claro qué sanciones puede aplicar el Tribunal de Cuentas cuando la ANEP no implementa sus recomendaciones para la ejecución del presupuesto.

Tercero, la falta de informes sobre los presupuestos a nivel de los centros educativos es preocupante. No se divulga información sobre el presupuesto a nivel de los centros educativos ni se informa cómo se gastó el presupuesto. En consecuencia, no es posible evaluar si los recursos de la educación se distribuyen según las necesidades individuales de los centros educativos. Además, no se cuenta con información sobre las donaciones de los padres y otros ingresos que se recaudan en los centros. Por ende, los recursos propios de los centros no son lo suficientemente transparentes con respecto a los elementos que financian y cómo se registran. Eso podría plantear algunas preocupaciones en materia de equidad dadas las diferentes capacidades que tienen los centros para recaudar sus propios recursos.

Por último, en general se carece de análisis de costo-beneficio de las diferentes políticas y programas educativos, lo que se traduce en que las autoridades educativas de Uruguay con frecuencia tomen decisiones prestando mínima atención a la eficacia o efectividad de sus posibles resultados educativos.

Existe una serie de preocupaciones respecto al desarrollo de infraestructura

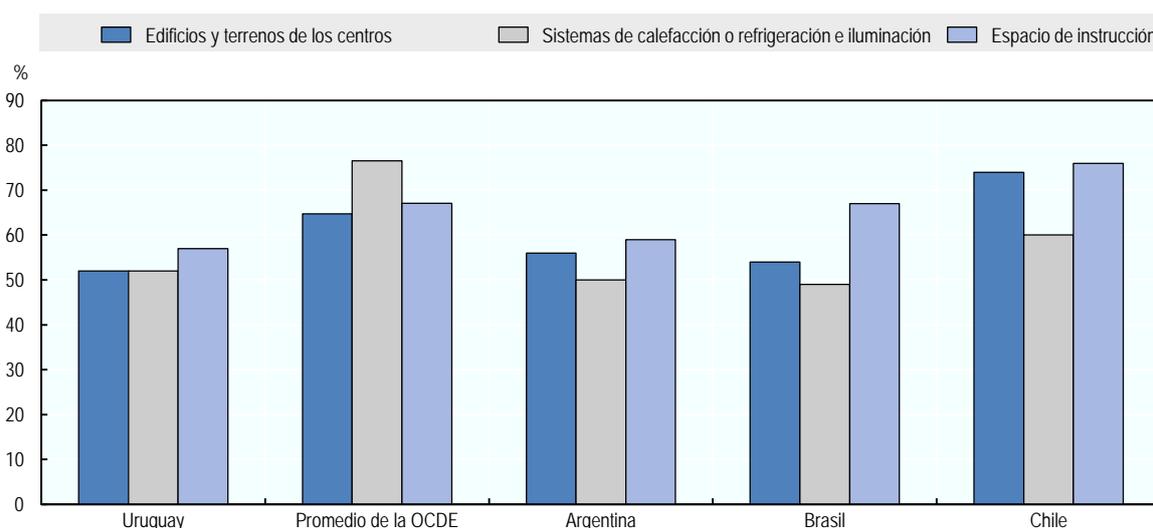
Existen preocupaciones sobre la calidad de la infraestructura de la educación

A pesar de los esfuerzos para aumentar el gasto de capital durante los últimos años, la inversión insuficiente crónica en mantenimiento y mejora de los centros hizo que en Uruguay sea necesario modernizar muchos edificios. En el estudio PISA 2012 se consultó a los directores de los centros si la calidad de sus recursos físicos perjudicaba el aprendizaje de los alumnos (ver Figura 3.19) (OCDE, 2013a). En 2012, aproximadamente la mitad de los alumnos de 15 años de edad asistía a centros cuyos directores informaron que la escasez o insuficiencia de edificios y terrenos para la educación, los sistemas de calefacción, refrigeración e iluminación, o el espacio de instrucción perjudicaban el aprendizaje de los

alumnos en el centro. Esto reflejó una situación más crítica que en los países de la OCDE y en otros países de Latinoamérica como Argentina, Brasil y Chile (ver Figura 3.19). Una fuente de preocupación adicional es que el índice de calidad PISA de la infraestructura edilicia es significativamente más favorable en los centros privados (en comparación con los públicos), los centros favorecidos (en especial en comparación con los centros del cuarto inferior del índice PISA de situación económica, social y cultural) y los centros ubicados en una gran ciudad (Montevideo) (OCDE, 2013a, Tabla IV.3.15). No obstante, si se comparan las percepciones de los directores de los centros en el estudio PISA 2003 y PISA 2012, el índice de calidad de la infraestructura edilicia muestra una mejora considerable en Uruguay desde 2003 hasta 2012 (la cuarta mejora más importante entre los países participantes del estudio PISA en estos dos años) (OCDE, 2013a, Tabla IV.3.40). También existen pruebas similares para los centros de educación primaria a través del índice de suficiencia de infraestructura desarrollado por el Monitor Educativo de Primaria de la ANEP en función de las perspectivas expresadas por los directores de los centros. Si bien el índice revela mejoras generales en la calidad de la infraestructura entre 2003 y 2013, también muestra que la calidad de la infraestructura se percibe como más problemática en los centros más desfavorecidos (INEED, 2015).

Figura 3.19. Percepciones de los directores de los centros con respecto a la suficiencia de la infraestructura edilicia, educación secundaria, 2012

Proporción de alumnos de 15 años de edad que asiste a centros educativos cuyos directores informaron que el aprendizaje de los alumnos no se veía perjudicado o se veía muy poco perjudicado por la escasez o insuficiencia de la siguiente infraestructura edilicia:



Fuente: OCDE (2013), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>

Las conclusiones a las que se arribó en las investigaciones internacionales sugieren que los recursos físicos importan si se encuentran por debajo de los estándares mínimos. Las pruebas sugieren en forma sistemática que la falta de instalaciones esenciales es perjudicial para el aprendizaje, si bien las investigaciones muestran una débil relación entre los aportes de recursos de los centros, incluyendo la infraestructura, y los resultados educativos (Murillo y Roman, 2011; OCDE, 2013a). En otras palabras, contar con una infraestructura edilicia adecuada y libros de texto actualizados no garantiza buenos resultados de aprendizaje, pero la falta de dichos recursos es posible que produzca un efecto negativo. El estudio de Murillo y Roman de 15 países latinoamericanos concluyó que, excepto por Cuba, la infraestructura y servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento), instalaciones didácticas (instalaciones deportivas, laboratorios, bibliotecas) y la cantidad de libros de las bibliotecas y computadoras de los centros afectan el desempeño de los alumnos. Estas conclusiones se mantienen incluso luego de tener en cuenta las características socioeconómicas y culturales de las familias, las características socioeconómicas

del área y el nivel de desarrollo del país (Murillo y Roman, 2011). Los centros educativos mal diseñados y mantenidos (es decir, los que no cuentan con la acústica adecuada, temperatura, iluminación y calidad de aire), que con frecuencia se encuentran donde los logros educativos son bajos, pueden tener un efecto perjudicial sobre la participación de los docentes y alumnos y pueden afectar negativamente los resultados de los alumnos e implicar riesgos para la salud y seguridad de los alumnos y docentes (Higgins y otros, 2005). Más aún, el estado de los centros puede indicar a la comunidad el valor de la escolarización, ya que los centros dan forma a la apariencia y atmósfera del entorno que los rodea.

Los mecanismos para financiar la infraestructura sufren una serie de limitaciones

Si bien, en teoría, las inversiones principales en infraestructura de la educación se priorizan en función de un índice de criticidad (que se elabora en función de un estudio de las condiciones de los edificios de los centros), el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que los criterios reales para establecer las prioridades no son claros ni transparentes para las partes interesadas de la educación. A su vez, estuvo claro que la toma de decisiones altamente centralizada limita la capacidad del sistema educativo para atender rápidamente las situaciones más críticas. El equipo de revisión de la OCDE visitó un centro de educación primaria (con clases de educación inicial) que carecía de muros laterales y, en consecuencia, ponía en riesgo a los niños dada la proximidad con las calles y la incapacidad de impedir la entrada de personas no deseadas. A pesar de las numerosas solicitudes para que se construyeran los muros laterales, el centro enfrenta esta situación desde hace dos años. Esto resalta el potencial del sistema actual para introducir inequidades geográficas para abordar las emergencias en materia de infraestructura. Como la administración de la infraestructura está centralizada en Montevideo, los centros de la capital se favorecen de una mayor y más rápida respuesta a sus necesidades en tal sentido.

Además, parece haber muy poco desarrollo en materia de residencias estudiantiles y acuerdos de transporte para los alumnos. La falta de residencias estudiantiles y políticas de transporte para los alumnos son un obstáculo para mejorar el uso de los recursos, ya que si se contara con estos servicios se podría, por ejemplo, cerrar algunos centros con menor matrícula e inscribir a los alumnos correspondientes en los centros cercanos con mayor capacidad (INEED, 2015).

Recomendaciones sobre la política

Aumentar el gasto público general en educación y, a su vez, abordar los problemas claves en materia de eficiencia

Continuar con las medidas para aumentar la inversión pública en educación e identificar las áreas de prioridad para destinar gastos adicionales

El gobierno uruguayo debería continuar con medidas para aumentar la cantidad invertida en educación en términos reales y como porcentaje del PIB, tanto como se pueda alcanzar según la situación económica general y la política fiscal del gobierno. El gobierno debería ser determinado en su ambición de aumentar gradualmente la inversión pública en educación para llegar al objetivo del 6% del PIB. Una inversión insuficiente en una generación de alumnos puede tener efectos duraderos en las perspectivas económicas y sociales del país. La expansión gradual del gasto público en educación debe estar acompañada de una reflexión sobre las áreas específicas a las que debería darse prioridad para una mayor inversión. Esta es una decisión compleja que requiere del análisis integral del sistema y una amplia consulta entre los grupos de interés. Este análisis permitiría al gobierno desarrollar una estrategia sobre cómo utilizar los fondos adicionales, una vez que estén disponibles en el futuro. El presente informe incluye algunas sugerencias para este debate pero no procura señalar las direcciones definidas de los gastos adicionales.

La expansión de los servicios de educación es posible que absorba una considerable proporción de nuevos recursos públicos para la educación. Esto incluye el aumento de las horas de clase en primaria (ya que una mayor proporción de escuelas ofrecerán enseñanza de tiempo completo), la expansión de educación secundaria (ya que mejorarán las tasas de culminación en educación secundaria) y el crecimiento de la educación en la primera infancia e inicial (ya que aumentarán las tasas de cobertura). La expansión de los servicios de educación implicará la construcción de nueva infraestructura de los centros educativos y posiblemente la contratación de personal adicional para los centros. Además, ampliar la cobertura a nivel de enseñanza secundaria es posible que requiera de una mayor inversión para enfrentar los bajos logros que se consiguen en las primeras etapas de la educación. Odden (1999) describe que este énfasis se explica por el argumento de que las intervenciones tempranas y sostenidas construyen una fuerte plataforma cognitiva que dará soporte al trabajo más exigente de educación secundaria. El nivel de recursos por alumno en educación general media superior también puede requerir de mejoras.

Además, la expansión de la educación en la primera infancia e inicial debe ser parte de una inversión adicional en estrategias para apoyar a los alumnos desfavorecidos. Las pruebas de los Estados Unidos (Cunha y otros, 2006) y Europa (Wößmann, 2008) muestran que invertir lo antes posible en una educación de alta calidad para todos, y particularmente para apoyar a los alumnos de contextos desfavorecidos, produce un mayor retorno porque el desarrollo cognitivo temprano facilita la adquisición de competencias y conocimiento en el futuro. Los efectos sustanciales duraderos de la educación temprana en los resultados económicos y sociales son particularmente grandes para los niños de contextos desfavorecidos, cuyos entornos no les pueden ofrecer las competencias básicas necesarias para prosperar en las etapas posteriores de la educación.

Otra prioridad para el uso de recursos públicos adicionales en educación es aumentar los salarios de los docentes y directores de los centros educativos. Tal como se describe en los capítulos 4 y 5, existe la necesidad de elevar el estatus de la docencia y dirección educativa como profesiones, para atraer a mejores candidatos a la enseñanza y asegurar que los alumnos de formación docente completen sus estudios. Una prioridad urgente para destinar gastos al plantel docente se relaciona con los recursos necesarios para apuntar hacia un sistema con una carga laboral (por ejemplo, 40 horas de trabajo por semana distribuidas en una serie de tareas que trascienden la enseñanza), desde un empleo con una carga de horas docentes que no reconoce el profesionalismo pleno de los docentes y es perjudicial para su compromiso con los centros (ver capítulo 5).

Abordar las ineficiencias del sistema educativo

Aumentar la inversión pública en educación debe ir de la mano de la mejora en la eficacia del uso de los fondos públicos. Tal como se sugirió en el capítulo 2, existe la necesidad de desarrollar políticas para mejorar las tasas de culminación escolar y reducir las tasas de repetición de grado. Esto implica invertir en educación en la primera infancia e inicial, políticas para apoyar las dificultades de aprendizaje en todos los niveles educativos, mayor coordinación en los niveles educativos para facilitar la transición de los alumnos, ofertas más relevantes a nivel de educación secundaria y mayor movilidad entre los programas generales y técnico profesionales. Además, también existe la necesidad de revisar la organización de la red de centros con el objetivo de mejorar la experiencia educativa de todos los niños en forma rentable.

Desarrollar un enfoque estratégico para la planificación presupuestaria

Un aspecto importante de alinear las estrategias de financiación con los objetivos de la política es la integración de los procesos de presupuestación educativa en los marcos estratégicos de la educación. En Uruguay, existe la necesidad de fortalecer los vínculos entre el proceso presupuestario quinquenal y los

documentos estratégicos y marcos de los gastos a mediano plazo que relacionan las decisiones sobre gasto con las prioridades educativas. Esto requiere elaborar estrategias a mediano y largo plazo para el desarrollo del sistema educativo, que incorporen las visiones y perspectivas de una variedad de grupos de partes interesadas. Es necesario contar con una visión estratégica bien pensada e inclusiva para el sector de la educación con el fin de diseñar cambios jurídicos e institucionales a largo plazo, para planificar en forma efectiva los recursos humanos y financieros necesarios en las diferentes áreas del sistema, y adoptar un camino claro de implementación. Una estrategia educativa que aporta información a la planificación presupuestaria necesita de objetivos claros, metas definidas a las que apuntar, un marco de indicadores, y estructuras claras para informar sobre los progresos y el desempeño. La reciente creación de metas anuales por parte de la ANEP para el período 2016-2020 en su Plan Presupuestario 2015-2019 es un paso que se da en la dirección correcta (ANEP, 2015).

Un enfoque estratégico para la planificación presupuestaria requiere considerar el sistema educativo en su conjunto y no establecer procesos presupuestarios separados por cada institución que participa de la gobernanza de la educación (por ejemplo, ANEP, INAU, MEC, Universidad de la República) y por cada consejo de educación en el caso del proceso presupuestario de la ANEP. Un modelo de financiación que promueva la equidad y eficiencia en todo el sistema educativo no es compatible con la separación de los procesos presupuestarios en los diferentes niveles y tipos de educación, en especial cuando esto último tiende a tener una base histórica. Por tanto, la práctica de elaborar presupuestos separados para cada consejo de educación en función de referencias históricas y financiar los centros respectivos con diferentes metodologías de financiación debería eliminarse.

Incorporar fórmulas de financiación para distribuir los recursos a los centros educativos

Con el fin de ofrecer una mayor transparencia a la distribución de los recursos públicos en los centros educativos, se recomienda incorporar una fórmula de financiación. La distribución a través de una fórmula es más probable que lleve a una asignación más eficiente y equitativa en comparación con otros métodos, lo que incluye modelos de financiación discrecionales y graduales (ver Cuadro 3.1). Un esquema de financiación por alumno implica que los recursos se calculen por cada alumno y que se plantee una formulación específica, con frecuencia a través de una fórmula matemática. Una fórmula de financiación bien formulada puede, en determinadas condiciones, ser el método de financiación de los centros educativos más eficiente, equitativo, estable y transparente (Levačić, 2008). Se puede diseñar una financiación por fórmula que combine tanto la equidad horizontal —los centros del mismo tipo (por ejemplo, centros de educación primaria) se financian al mismo nivel— y equidad vertical —los centros de diferentes tipos (por ejemplo, programas generales y programas técnico profesionales) se financian según sus diferentes necesidades—. Se puede utilizar una serie de objetivos para evaluar una fórmula de financiación, en particular la eficiencia, equidad, integridad, costo administrativo, rendición de cuentas y transparencia, y sensibilidad a las condiciones locales. Por tanto, no existe una sola mejor práctica para elaborar una fórmula de financiación —el equilibrio que se logra entre los diferentes objetivos debe reflejar las preferencias de las políticas del gobierno (Levačić y Ross, 1999).

Cuadro 3.1. Enfoques respecto de la financiación de la educación

Existen tres métodos principales para determinar la designación anual de recursos que reciben los centros educativos:

- Discreción administrativa, que se basa en una evaluación individual de cada centro. Si bien se pueden atender las necesidades de los centros en forma más precisa, requiere de un amplio conocimiento de cada centro, así como de medidas para evitar el uso indebido de los recursos. Si bien podría implicar el uso de indicadores, difiere de la financiación por fórmula porque la asignación final podría no necesariamente coincidir con los cálculos.
- Los costos incrementales es otro tipo de esquema de financiación educativa, que toma en cuenta el gasto histórico para calcular la asignación para el año siguiente con modificaciones menores para considerar cambios específicos (por ejemplo, cantidad de alumnos, instalaciones educativas, precios de insumos). En general la discreción administrativa y los costos incrementales se combinan y, habitualmente, se utilizan en los sistemas centralizados.
- La financiación por fórmula se basa en una fórmula matemática que contiene una serie de variables, cada una de las cuales incluye un coeficiente para determinar los presupuestos educativos (Levačić, 2008). Las fórmulas generalmente incluyen cuatro grupos principales de variables: i) básicas: basadas en la cantidad de alumnos y año de grado, ii) basadas en las necesidades, iii) basadas en el currículo o programa educativo, iv) basadas en las características de los centros educativos. Es común combinar una financiación por fórmula por alumno para algunos gastos con otros enfoques para otros (por ejemplo, costos incrementales, decisiones administrativas); por ejemplo, los costos de capital raramente se incluyen en una fórmula por alumno.

Fuente: OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.

La financiación por fórmula ofrece más margen y más herramientas para lograr la equidad y eficiencia, pero de ninguna forma las garantiza. En realidad, utilizar las fórmulas inadecuadas o coeficientes mal evaluados puede exacerbar las ineficiencias, así como las inequidades. El nivel de equidad y eficiencia logrado depende, entre otras cosas, del grado en que la financiación por fórmula cumple las siguientes condiciones:

- Los coeficientes deben reflejar adecuadamente los diferentes costos por alumno de la prestación de servicios de educación. Esta no es una tarea sencilla cuando el tamaño de las clases varía enormemente debido a la existencia de centros rurales o remotos. También surgen dificultades al considerar las necesidades de los alumnos y los centros en la fórmula (por ejemplo, requisitos del currículo, equipos de los centros). Se debe lograr un equilibrio entre una fórmula simple, que podría no captar las necesidades de los centros con total precisión, y una fórmula sofisticada, que podría ser difícil de comprender.
- La disciplina presupuestaria implica no compensar los gastos excesivos de los centros a menos que se justifiquen por situaciones excepcionales (es decir, situaciones de emergencia, crecimiento inesperado de la matrícula, pequeños centros en ubicaciones remotas).
- La disponibilidad de datos detallados y confiables sobre los indicadores utilizados en la fórmula.

En Uruguay se pueden desarrollar al menos dos fórmulas de financiación diferentes: una para determinar los recursos de personal para cada centro (docentes y personal de apoyo) y otra para determinar su presupuesto operativo (lo que podría incluir las provisiones actuales por concepto de “caja chica”). Además de incorporar transparencia y predictibilidad, las fórmulas de financiación eliminan el juicio subjetivo actual en relación al personal extraordinario que se designa a cada centro educativo. Las mismas fórmulas se pueden utilizar también en todos los niveles y tipos de educación, ya que incluirían

coeficientes específicos para representar las diferencias de costos, por ejemplo, entre educación primaria y secundaria y entre los programas generales y los técnico profesionales (ver Cuadro 3.2 para obtener información sobre el ejemplo de Chile). Esto eliminaría la necesidad de contar con mecanismos de distribución específicos para cada consejo de educación. Estas fórmulas deben introducirse inicialmente en un proyecto piloto y aplicarse en forma general solo luego de que se hayan sacado las conclusiones del programa piloto. Luego de implementadas, las fórmulas deben divulgarse al público. Además, las fórmulas de financiación deben someterse a revisiones periódicas para evaluar si es necesario realizar ajustes.

Cuadro 3.2. La financiación de los centros educativos en Chile

En Chile el principal mecanismo de financiación de la educación pública son subvenciones educativas para los sostenedores educativos (municipalidades y órganos privados). Originalmente el sistema no establecía diferencias en virtud de las características de la población (Mizala, 2007). Con el tiempo se realizaron ajustes al sistema que reconocían que los costos de ofrecer educación de calidad varían según las características y necesidades de los alumnos y los centros.

La subvención básica que recibe un sostenedor de un centro educativo surge de multiplicar la unidad de subvención educativa (USE) por la asistencia promedio mensual del alumno y un factor de ajuste por nivel y tipo de educación. El valor de la USE se ajusta todos los años en diciembre (o cuando se ajustan los salarios del sector público). La asistencia promedio mensual es la suma de la asistencia diaria, que se registra en los centros educativos, dividida por la cantidad de días hábiles del mes. Se utiliza un promedio del trimestre anterior como base para determinar la subvención. Por último, el factor de ajuste toma en cuenta el nivel (inicial, primaria, secundaria de orientación científica/humanística, media técnico profesional) y el tipo (especial y adultos) de educación, así como si el centro es de jornada completa.

Además de las subvenciones base, el mecanismo de financiación provee otros subsidios y subvenciones (por ejemplo, para centros rurales, para educación especial, de apoyo para mantenimiento). Entre las diferentes subvenciones, la Subvención de Educación Preferencial (SEP) es una de las principales correcciones al sistema original. Esta subvención reconoce que, a medida que aumenta la vulnerabilidad socioeconómica de los alumnos, también aumenta el costo de la educación. A efectos de recibir la SEP, el sostenedor debe firmar un Convenio, conocido como Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, donde se compromete a utilizar los recursos adicionales para llevar a cabo un Plan de Mejoramiento Educativo o PME. El PME debe incluir apoyo técnico y pedagógico para mejorar el desempeño académico de los alumnos de bajo desempeño, con énfasis en los alumnos a los que se da prioridad. Para poder recibir la SEP, todas las instituciones deben asegurarse de lo siguiente: i) al menos un 15% de todos los alumnos deben provenir de un contexto vulnerable a nivel socioeconómico (a menos que no se cuente con suficientes solicitudes para cumplir dicho porcentaje); ii) el tamaño de la clase debe respetar la normativa sobre la cantidad mínima y máxima de alumnos por clase; y iii) los centros deben contar con normas internas para regular las relaciones entre los centros educativos, los alumnos y los padres o tutores legales.

Weinstein y otros (2010) evalúan de forma positiva la originalidad del régimen al combinar la discriminación positiva de la SEP en la distribución de los recursos a través de prácticas que apuntan directamente a mejorar la calidad de la educación. Bellei y otros (2010) señalan que la SEP implica tanto un programa compensatorio de gran magnitud como una reforma de la política basada en estándares. Un estudio del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación de Chile, 2012) sugiere que existe un efecto positivo de la SEP en el desempeño académico de los alumnos.

Fuente: Santiago, P. y otros (a publicarse), *OECD Reviews of School Resources: Chile*, OECD Publishing, París.

Garantizar que las fórmulas de financiación tengan en cuenta el contexto socioeconómico de los centros educativos

Las fórmulas que se incorporen deberán tener en cuenta el contexto socioeconómico de los centros educativos. Esto mejoraría la capacidad de los mecanismos de distribución para dar respuesta a las circunstancias locales. Actualmente, parte de la financiación destinada a los alumnos desfavorecidos a nivel social de la educación se proporciona a través de programas educativos dirigidos (por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios). Asimismo, esto simplificaría el sistema de financiación y haría que la fórmula sea más integral para incluir la mayoría de los fondos que se aportan para la equidad vertical. Como estrategia de financiación complementaria, también se desarrollan los programas educativos dirigidos pero posiblemente de un modo más consolidado, tal como se sugiere más adelante.

Una fórmula que se base en el contexto socioeconómico de los centros educativos requiere de información sobre los antecedentes socioeconómicos de los alumnos. Los indicadores que se podrían utilizar en la fórmula se podrían relacionar con los logros académicos de los padres, el nivel de ingreso familiar o el lugar de residencia. No obstante, a fin de ofrecer financiación adicional a los centros para mejorar la educación de los niños cuyas necesidades de aprendizaje surgen de una desventaja social, no es necesario identificar a las personas. Lo único que se necesita son indicadores de las desventajas sociales del área que se correlacionan con la incidencia de alumnos que necesitan apoyo adicional para su aprendizaje en los centros educativos individuales. Asimismo, los factores de la fórmula basados en las necesidades deben incluir información sobre la matrícula de alumnos con necesidades especiales en centros específicos para que se puedan proveer los recursos adicionales adecuados.

Revisar cómo se ofrecen y qué impacto tienen los programas educativos compensatorios para consolidarlos

Las estrategias de financiación juegan un papel importante en el logro de los objetivos de equidad dentro de los sistemas de educación. Un aspecto fundamental de la política es decidir cuáles son los mejores mecanismos para canalizar los recursos extraordinarios a los grupos de alumnos que tienen necesidades adicionales. Esto, en general, se puede lograr a través de una asignación ponderada sistemática a grupos de alumnos particulares dentro de los centros educativos (mediante una fórmula de financiación, tal como se sugirió precedentemente) o a través de financiar directamente a grupos específicos (por ejemplo, becas para los alumnos desfavorecidos). Tal como se analizó previamente, en Uruguay realizar una financiación dirigida a través de programas compensatorios fue el mecanismo privilegiado para ofrecer recursos extraordinarios a los grupos de alumnos y centros educativos desfavorecidos. No obstante, existe un gran número de programas educativos cuya implementación no está lo suficientemente coordinada y que es posible que se traduzca en una gran cantidad de duplicación innecesaria de esfuerzos en términos de objetivos y recursos asignados. El cambio sugerido de algunos de estos recursos relacionados con la equidad para que se distribuyan a través de fórmulas de financiación en función de las necesidades (ver precedentemente) es una oportunidad para revisar el ofrecimiento e impacto de los programas educativos compensatorios para consolidarlos.

La política debe asegurar que los fondos destinados a mejorar la equidad incidan en los alumnos particulares. Esto implica no abarcar demasiado al aportar financiación para la equidad entre los alumnos, teniendo en cuenta la “concentración” de alumnos desfavorecidos en determinados centros y monitorear cómo utilizan realmente los recursos adicionales para solucionar las brechas de equidad (por ejemplo, personal docente de apoyo adicional para los alumnos con dificultades de aprendizaje). Por tanto, se recomienda que el gobierno evalúe el impacto de cada programa educativo implementado, las posibles sinergias de la fusión de algunos de ellos e investigue formas de mejorar su coordinación. Por ejemplo, ciertamente existe margen para las eficiencias entre los programas como los centros de tiempo completo,

los centros aprender, el Programa Maestros Comunitarios y el Programa Maestro más Maestro. Racionalizar los programas actuales, lo que incluye la eliminación de algunos de ellos, permitiría que parte de los recursos relacionados con los problemas de equidad se distribuyeran en función de una fórmula de financiación basada en las necesidades. El objetivo es que los programas educativos compensatorios sean complementarios a los fondos para la equidad que se distribuyen a través de la fórmula de financiación.

Considerar otorgar a los centros mayor autonomía para la gestión de los recursos

Uruguay podría analizar formas para gradualmente ofrecer más autonomía a los centros educativos a efectos de permitirles promover mejoras en la educación. Existen determinadas decisiones que es mejor que las tomen los directores de los centros educativos, que conocen mejor sus necesidades, para garantizar una asignación de recursos más óptima. Se podría permitir a los centros gestionar un presupuesto para gastos operativos equivalente a los recursos que surgen de las decisiones discrecionales de los consejos de educación, ya que son quienes distribuyen los materiales y equipos para los centros y pagan directamente sus cuentas de los servicios públicos. Esto tendría la ventaja de ofrecer al centro la posibilidad de adquirir los materiales y equipos que más necesiten, así como incentivos para ahorrar recursos (por ejemplo, ahorros en los gastos de los servicios públicos). El presupuesto para gastos operativos de los centros, además de materiales y equipos didácticos, podría también incluir fondos para el desarrollo profesional docente, el mantenimiento regular y proyectos de desarrollo educativo. La provisión de autonomía a través de un presupuesto para gastos operativos podría ofrecerse a condición de que los centros demuestren su capacidad para gestionar los recursos en consonancia con un plan de desarrollo educativo. Esto podría implicar un sistema de acreditación para certificar los centros como entidades capaces de gestionar un presupuesto para gastos operativos como parte del proceso de evaluación de los centros que realizan las inspecciones (ver Capítulo 4). Otorgar autonomía debería asociarse entonces con el monitoreo correspondiente y centrado, en especial, en el monitoreo de los resultados (Capítulo 2).

Para gestionar un presupuesto para gastos operativos en forma adecuada, los centros deberían planificar el uso para poder tomar medidas para mantenerlos y mejorarlos. Debería requerirse que elaboren un plan de desarrollo de los centros que vincule sus prioridades educativas con sus intenciones de gasto en colaboración con la comunidad escolar. Los planes de desarrollo de los centros deberían ser revisados a través de los procesos de inspección. Esto debería ir acompañado del requisito de que los centros preparen y presenten un informe financiero, que incluya las fuentes de ingreso y el uso de los fondos para el ejercicio. Además, otorgar a los centros mayor autonomía para la gestión de sus recursos implica desarrollar las capacidades de planificación presupuestaria y gestión financiera de los directores. Esto podría significar incorporar capacitación de gestión de recursos financieros al desarrollo de las capacidades de liderazgo y desarrollar las competencias de liderazgo para lograr una presupuestación orientada según los objetivos. Asimismo, las autoridades centrales de la enseñanza podrían elaborar pautas para ayudar en los procesos de financiación y gestión de los centros.

Fortalecer el monitoreo del uso de los recursos públicos en educación

Existe un gran margen para mejorar el monitoreo del uso de los recursos públicos en la educación de Uruguay. Primero, es necesario evaluar el uso de los recursos públicos en la educación en función de su impacto en los resultados educativos. El sistema de monitoreo financiero sigue concentrado en el cumplimiento financiero pero debe evolucionar para transformarse en un análisis del desempeño del sistema, incluso en los ejercicios de auditoría (auditorías de desempeño). Esto podría mejorar con una planificación presupuestaria más estratégica, tal como se sugirió anteriormente, a través de la cual se determinen las metas educativas y el monitoreo del uso de los recursos evalúe si estas se logran o no. Contar con objetivos estratégicos y un marco claro para informar los progresos y el desempeño podría

fortalecer considerablemente el monitoreo del uso de los recursos en educación. En consecuencia, el informe anual de la ANEP al parlamento sobre la implementación del presupuesto educativo debería incluir pruebas del desempeño del sistema educativo en función de las metas educativas y los objetivos de la política establecidos.

En términos más generales, tal como se sugiere en el Capítulo 2, el sistema de monitoreo debería consistir, en forma más amplia, en una evaluación periódica del estado de la educación en Uruguay, basarse en un marco de indicadores educativos, incluir un análisis profundo de los datos recopilados e implicar la evaluación de políticas y programas educativos específicos. Una medida importante en este sentido, tal como se analizó en el Capítulo 2, fue la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y su publicación bienal del informe sobre el estado de la educación en Uruguay (INEEd, 2014). No obstante, se deben implementar políticas y programas de evaluación más estratégicos.

Asimismo, Uruguay debe mejorar la difusión de información de las actividades a nivel escolar, lo que incluye información sobre el presupuesto educativo. Si bien la difusión de informes puede verse como otra carga del proceso de presentación de información, los consejos de educación deberían considerar usar un solo formato desarrollado a nivel nacional para garantizar que los padres y votantes sepan cómo operan los centros educativos en su comunidad y cómo se utilizan los recursos educativos. En particular, sería importante difundir públicamente los recursos públicos que recibe cada centro, junto con el uso de dichos recursos y los resultados educativos que se lograron. Del mismo modo, los directores de los centros deberían difundir un informe de actividades de los centros, redactado en forma accesible, a través de una publicación en la web o las carteleras de los centros, para aumentar la transparencia. Además, los informes de actividades de los centros deberían mostrar claramente la cantidad de ingresos propios, incluyendo los aportes de los padres y en qué se invirtieron, si estos aportes son parte del presupuesto del centro, se mantienen en una cuenta separada o corresponden a efectivo disponible.

Mantener medidas para mejorar la infraestructura educativa y los procedimientos para su gestión

El margen para mejorar la infraestructura de los centros educativos sigue siendo grande, a pesar de los considerables esfuerzos realizados durante los últimos años. Para abordar estas dificultades de infraestructura, Uruguay deberá continuar con las medidas para mejorar la infraestructura educativa, gracias al aumento continuado del presupuesto educativo. Debería ser más sistemático en cuanto a fomentar que los departamentos contribuyan al desarrollo de la infraestructura educativa en sus territorios, posiblemente a través de acuerdos para compartir los costos. También es necesario un esfuerzo más sostenido para asegurarse de que el mantenimiento de las instalaciones y equipos de los centros estén plenamente financiados.

Además, los mecanismos para financiar nueva infraestructura o reformas edilicias importantes deben ser más transparentes. Esto implicaría divulgar en forma pública los criterios que se utilizan para establecer prioridades respecto de las solicitudes de intervenciones en infraestructura. También se necesitan mecanismos de intervención más rápidos para situaciones de emergencia. Esto se podría lograr en forma más equitativa a nivel geográfico si los comités de infraestructura educativa departamentales pudieran gestionar un presupuesto para hacer frente a las emergencias de infraestructura de su territorio y tomar las decisiones respecto de las intervenciones necesarias. Para que las intervenciones se realicen en forma rápida y cuenten con suficiente información se necesita mayor coordinación local y más conocimientos de las necesidades, lo que ubicaría a los departamentos en buenas condiciones como para cumplir un rol clave en la gestión de la infraestructura educativa. Además, tal como se sugirió precedentemente, los centros podrían recibir fondos para su mantenimiento como parte de una mayor autonomía para gestionar un presupuesto destinado a gastos operativos.

Por último, debería tomarse más en cuenta el desarrollo de residencias estudiantiles y acuerdos de transporte para los alumnos. Esto debería incluirse en la planificación de la red de centros educativos, junto con una revisión de los métodos para mejorar la experiencia educativa de todos los niños, a la vez que se garantiza que los costos de la red de centros no son excesivos.

REFERENCIAS

- ANEP (2015), *Proyecto de Presupuesto – Período 2015-19: Tomo I – Exposición de Motivos*, Administración Nacional de Educación Pública, Montevideo, www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/ProyectedePresupuesto_Periodo_2015-2019/Tomo%20I%20-%20Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20ANEP.pdf.
- Banco Mundial (2013), “*What matters most for school finance: A framework paper*”, Serie de documentos de trabajo *SABER*, n° 2, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bellei, C., A. Osses y J. Valenzuela (2010), *Asistencia Técnica Educativa: de la Intuición a la Evidencia*, CONOCYT, Universidad de Chile, FONDEF, Santiago.
- Cunha, F. y otros (2006), “*Interpreting the evidence on life cycle skill formation*”, en E. Hanushek y F. Welch (editores), *Handbook of the Economics of Education*, Capítulo 12, North Holland, Ámsterdam, pp. 697-812.
- Dolton, P. y O. Marcenaro-Gutiérrez (2011), “*If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance*”, *Economic Policy*, 26(65), pp. 5-55.
- Higgins, S. y otros (2005), *The Impact of School Environments: A Literature Review*, The Centre for Learning and Teaching School of Education, Communication and Language Science, Universidad de Newcastle, Elaborado por el Consejo de Diseño, Newcastle-Upon-Tyne, www.ncl.ac.uk/cflat/news/DCReport.pdf.
- INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.
- INEEd (2015), *OCDE, Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.
- Levačić, R. (2008), “*Financing schools: Evolving patterns of autonomy and control*”, *Educational Management Administration and Leadership*, Tomo 36, pp. 221-34.
- Levačić, R. y K.N. Ross (1999), “*Principles for designing needs-based school funding formulae*”, Capítulo 3, en K.N. Ross y R. Levačić (editores), *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), UNESCO, París, <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001184/118426eb.pdf>.
- Ministerio de Educación de Chile (2012) “*Impacto de la Ley SEP en SIMCE: una mirada a 4 años de su implementación*”. Serie Evidencias, Año 1, n° 8, www.mineduc.cl/usuarios/bmineduc/doc/201208301544260.EVIDENCIASCSEM8.pdf.

- Mizala, A. (2007), *La Economía Política de la Reforma Educacional en Chile, Serie Estudios Socio/Económicos n° 6*, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/153/Capitulo_1.pdf.
- Morduchowicz, A. y L. Duro (2009), *Desafíos de la Educación Uruguaya: Aportes para un Diagnóstico del Sistema Educativo*, Documentos de Trabajo IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A., V. Volman y J. Espinoza (2011), *Asignación de Recursos a las Escuelas de la Provincia de Buenos Aires*, Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires, <http://unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2011/11/Informe-final-asignacion-de-recursos-MORDUCHOWICZ.pdf>.
- Murillo, F. J. y M. Roman (2011), “*School infrastructure and resources do matter: Analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students*”, *School Effectiveness and School Improvement*, 22:1, Routledge, pp. 29-50.
- Nollenberger, N. (2013), *Equidad y eficiencia en la asignación de recursos al interior del sistema de enseñanza media en Uruguay*, Servicios de Consultoría, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.
- OCDE (2009), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en>.
- OCDE (2012a), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2012b), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- OCDE (2013b), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
- OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- Odden, A (1999), “*Case Study 3: North America (USA and Canada). School Based Financing in North America: Broward County, FL, Cincinnati, OH, Edmonton, AL, CT, Pittsburgh, PA, and Seattle Washington*”, en K. Ross y L. Rosalind (editores), *Needs-Based Resource Allocation in Schools via Formula-Based Funding*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, París.
- Pérez Gomar, G. y P. Ravela (2012), *Impactos del Plan CEIBAL en las Prácticas de Enseñanza en las Aulas de Primaria*, Instituto de Evaluación Educativa de la Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, www.ibertic.org/evaluacion/sites/default/files/biblioteca/26_impactos_plan_ceibal_ensenanza_aulas_primaria.pdf.

Santiago, P. y otros (a publicarse), *OECD Reviews of School Resources: Chile*, OECD Publishing, París.

UNESCO (sin fecha), Base de datos del UIS, Instituto de Estadística de la UNESCO,
<http://data.uis.unesco.org>.

Weinstein, J., A. Fuenzalida y G. Muñoz (2010), “*La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización*”, en S. Martinic y G. Elacqua (editores) (2010), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, UNESCO-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001905/190544S.pdf>.

Winocur, R. y R. Sánchez (2012), *La Experiencia de Apropiación de las Computadoras XO en las Familias y Comunidades Beneficiarias del Plan CEIBAL*, Universidad Autónoma Metropolitana de México - Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

Wößmann, L. (2008), “*Efficiency and equity of European education and training policies*”, en *Tax Public Finance*, Tomo 5, n° 1, pp. 199-230.

CAPÍTULO 4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS DE URUGUAY

El presente capítulo analiza cómo la organización y el funcionamiento de los centros educativos de Uruguay pueden contribuir al uso efectivo de sus recursos. Se aborda la distribución de responsabilidades para la organización y funcionamiento de los centros educativos y se analiza el aseguramiento de la calidad y su desarrollo. En esta sección se debate sobre el enfoque respecto a los directores de los centros, la organización del aprendizaje dentro de los centros educativos y cómo se utilizan las instalaciones y materiales educativos para apoyar el aprendizaje. El presente capítulo hace particular hincapié en las áreas de prioridad para Uruguay como, por ejemplo, el escaso énfasis de las inspecciones en el apoyo del desarrollo educativo y el limitado reconocimiento del importante rol que pueden desempeñar los directores de los centros en la enseñanza y el aprendizaje. Además, el capítulo repasa el rol del personal de apoyo para el aprendizaje, la autonomía de los centros educativos sobre los procesos pedagógicos y el uso de los recursos, las estrategias de los centros para abordar las dificultades de aprendizaje y el aporte de la comunidad educativa en las actividades de los centros.

El presente capítulo analiza cómo la organización y el funcionamiento de los centros educativos de Uruguay pueden contribuir al uso efectivo de sus recursos. Entre otras cosas, se tiene en cuenta cómo se distribuyen las responsabilidades en materia de organización y funcionamiento de los centros educativos; cómo se estructura el aseguramiento de la calidad y desarrollo de los centros (por ejemplo, autoevaluaciones de los centros, aseguramiento de la calidad en forma externa); cómo se organiza, distribuye y prepara la dirección de los centros; cómo se organizan los recursos en los centros para crear entornos que propicien una enseñanza y aprendizaje efectivos (por ejemplo, organización del aprendizaje, participación de los padres y las comunidades); y cómo se utilizan las instalaciones y materiales de los centros para apoyar dichos entornos (por ejemplo, uso de las instalaciones educativas fuera del horario de clase).

Con el fin de ofrecer una perspectiva comparativa, si es posible, el capítulo se basa en los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Programme for International Student Assessment, PISA) de la OCDE de 2012. El PISA 2012 ofrece información sobre el desempeño de los alumnos de 15 años de edad en lectura, matemática y ciencias, así como datos comparativos sobre el contexto de los alumnos, los centros y el entorno de aprendizaje en los 65 países participantes. En Uruguay, el 41,4% de los alumnos de 15 años de edad que realizaron las evaluaciones del PISA 2012 estaba inscrito en educación media básica y el 58,6% en educación media superior. El 41,4% de los alumnos asistía tercero, el 57,3% a cuarto y el 1,3% a quinto. Casi todos los alumnos que realizaron la evaluación del PISA estaban inscritos en un programa general (97,3%) (OCDE, 2013a, Tablas IV.2.4 y IV.2.6).

Contexto y características

Organización de los recursos humanos

Dirección de los centros educativos

La composición del equipo de dirección de los centros se determina para los diferentes subsistemas a través de los respectivos consejos, según la reglamentación central. La dirección depende del tipo y matrícula del centro, y para los centros de educación secundaria general, la organización de las clases durante la jornada (por ejemplo, si un centro funciona también en el turno nocturno). Generalmente, los centros están dirigidos por un director, uno o dos subdirectores, y uno o más secretarios. Los directores y subdirectores tienen el mismo perfil laboral, pero los secretarios tienen un perfil diferente y no deben contar necesariamente con antecedentes docentes (en educación primaria, no obstante, tienen un título docente). La mayoría de los centros tienen dos o tres miembros de la dirección, pero los centros más grandes, en general, tienen tres o más. Por ejemplo, en educación secundaria general, un centro grande con más de 1.500 alumnos puede tener un director, 2 o 3 subdirectores y varios secretarios, mientras que un centro pequeño de menos de 500 alumnos puede funcionar sin un subdirector. Los centros de educación primaria rural pequeños pueden contar solo con un docente que también cumple el rol de director, conforme a un estatus especial docente (maestro director), que exige que los docentes dediquen 25 horas de su tiempo a enseñar, y 15 horas a la dirección y gestión de los centros (INEED, 2015).

El equipo de dirección de los centros de todos los subsistemas recibe el apoyo de los maestros o profesores adscriptos a la dirección. Estos maestros o profesores adscriptos cumplen principalmente tareas administrativas, pero también algunas pedagógicas. En los centros de educación primaria pueden gestionar los datos del centro a través de la Gestión Unificada de Registros e Información (GURI) y liquidar pagos y cuentas, mantener el orden y la disciplina, asistir a los docentes de apoyo y ayudar a los alumnos de bajo desempeño. En los centros de educación secundaria los profesores adscriptos son responsables de un grupo de clases por turno. Mantienen el orden y la disciplina, gestionan el inicio y finalización de la jornada y los recreos, y pueden solicitar a la dirección que sancione a los alumnos. También son responsables de

registrar información sobre los antecedentes educativos de los alumnos, así como su asistencia, salud e interacción con los padres y tutores. Además, ofrecen información sobre los alumnos de sus grupos a los docentes y se comunican con las familias en caso de problemas de ausentismo, sanciones y desempeño. La cantidad de maestros o profesores adscriptos depende de los parámetros que establezcan los diferentes consejos y, en general, de la cantidad de grupos del centro. En educación secundaria, los centros cuentan con aproximadamente un adscripto cada cuatro grupos. Por ejemplo, un centro de educación secundaria grande con aproximadamente 1.400 alumnos que ofrece educación media básica y superior y clases durante la mañana, tarde y noche, que visitó el equipo de revisión de la OCDE, funcionaba con 10 profesores adscriptos en todo el centro, 2 para las clases de educación media básica en la mañana, 5 para las clases de educación media superior de la tarde, y 3 para las clases de educación media superior de la noche. En un centro técnico que visitó el equipo de revisión de la OCDE había un adscripto cada nueve grupos.

Los directores son responsables de dirigir en tres áreas: pedagógica, organizativa y administrativa, y comunal. Las tareas de la dirección de los centros en general se distribuyen entre todo el equipo de dirección, excepto por algunas responsabilidades que no pueden delegar los directores, como la rendición de cuentas de los gastos a los consejos, la supervisión de las finanzas de la Comisión de Fomento y la dirección de las reuniones de coordinación entre docentes.

Preparación inicial y capacitación adicional

Bajo la dirección del Consejo de Formación en Educación (CFE), el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), que es el principal proveedor de desarrollo profesional y educación continua para los docentes, también ofrece cursos (curso de formación en dirección de centros) para preparar a los docentes para los concursos de dirección y ocupar cargos de director o subdirector. La participación en el curso es gratuita, pero los cupos son limitados. Para poder tomar el examen para director se debe realizar el curso. El formato del curso se orienta al examen y puede diferir según el tipo de curso. En educación primaria la preparación generalmente consiste en 4 módulos de teoría de 16 horas cada uno (por ejemplo, en dirección pedagógica, administración, legislación y reglamentación, etc.), y una práctica docente para directores de 120 horas. La práctica se realiza en un centro con la guía de un director y puede implicar un análisis del centro y la preparación de un proyecto relacionado. Los centros y docentes adscriptores que se preparan para el rol de dirección son elegidos por las inspecciones departamentales. Los docentes que trabajan como directores en los centros de educación primaria rural pequeños no reciben mucha preparación para este rol, pero pueden participar en una práctica docente de un mes de duración en un centro de educación rural pequeño durante la formación docente inicial. Los adscriptos (maestros adscriptos) reciben una preparación inicial y formación continua para desempeñar su función, según supo el equipo de revisión de la OCDE durante su visita de revisión.

En general, no existen oportunidades específicas para el desarrollo profesional de los directores y subdirectores luego de que ocupan sus cargos, y dependen del intercambio de comentarios con los inspectores para desarrollar su práctica. Existen, no obstante, algunas excepciones. En educación primaria, por ejemplo, los directores de los centros de tiempo completo pueden participar en capacitación adicional especializada (INEEd, 2015). La Universidad de la República (UDELAR) y algunas universidades privadas también ofrecen cursos de posgrado en dirección y gestión educativa (por ejemplo, el Posgrado en Gestión de Instituciones Educativas de la UDELAR, el Posgrado en Gestión de Instituciones Educativas de la Universidad Católica del Uruguay, el Máster en Gestión Educativa de la Universidad ORT Uruguay), pero estos cursos, en general, requieren de la participación en algunos cursos en Montevideo y el pago de una cuota mensual.

Contratación, empleo y despido

El marco laboral y las condiciones de los directores y subdirectores, que incluyen las decisiones sobre contratación, despido y salarios, se regulan a través del Estatuto del funcionario docente (ANEP-CODICEN, 2015) como parte de la normativa para la docencia indirecta (ámbito al que pertenecen los directores de los centros) y se deciden a nivel central a través de los respectivos consejos según los diferentes subsistemas.

Los cargos de director y subdirector se dividen en cargos permanentes (cargo efectivo) y cargos temporales (cargo interino). Los cargos efectivos se otorgan a través de exámenes competitivos (concursos) de dirección. Para postularse a un cargo efectivo, los docentes deben haber alcanzado el nivel 3 de 7 de la escala salarial docente (equivalente a aproximadamente 9 años de experiencia docente), realizar en forma satisfactoria un curso de formación para directores y aprobar el examen para ocupar el cargo de director. Con respecto a los cargos de dirección de los centros de educación primaria rural, solo se debe cumplir el paso 2. Con la excepción de la educación técnico profesional, todos los directores deben contar con antecedentes como docentes. En educación técnico profesional los requisitos con respecto a los antecedentes docentes de los directores difieren. Luego de asumir el cargo efectivo, los directores y subdirectores deben mantenerlo durante al menos dos años, y se pueden renovar en su cargo efectivo durante tres años adicionales, a menos que el CODICEN tenga alguna reserva o decida intervenir al respecto. Excepto por educación media técnico profesional, el derecho a permanecer en el cargo de un director o subdirector expira luego de cinco años consecutivos. En educación media técnico profesional los cargos efectivos se pueden renovar con posterioridad cada cinco años. En la práctica, no obstante, los directores y subdirectores pueden mantener sus cargos efectivos durante el tiempo que deseen en todos los subsistemas (INEEd, 2015). Los directores y subdirectores con cargos vinculados con un departamento pueden cambiar de centro, en tanto exista una vacante en otro centro. Los cargos interinos están abiertos para las contrataciones todos los años y los directores y subdirectores que deseen permanecer en un centro deben volver a postularse junto con los demás candidatos que estén interesados en un nuevo cargo.

La contratación de los directores es un proceso que se gestiona a nivel central. La vinculación de un director con un centro depende exclusivamente de las preferencias del director respecto al lugar donde desea trabajar, los resultados de su examen y la cantidad de puntos (en la lista de puntaje) que se basa en la antigüedad en la escala salarial (20 puntos), la evaluación de la inspección (100 puntos), y el presentismo (20 puntos) y puede llegar hasta los 140 puntos en total. En educación secundaria, si un cargo para director está vacante y no se puede ocupar, el profesor con más antigüedad cubrirá el rol, idealmente un profesor con grado 4 o más en la escala salarial.

Los directores y subdirectores se contratan para trabajar 20, 30 o 40 horas por semana. Además de estas horas en un cargo de dirección, los directores y subdirectores pueden agregar horas docentes, en tanto la cantidad de horas de trabajo por semana no supere las 48 horas. La instrucción de los estudiantes para docentes en los centros de Práctica y la enseñanza de adultos no forman parte de este límite de 48 horas.

Según la legislación, los directores y subdirectores pueden ser despedidos por el CODICEN si así lo sugiere el consejo responsable en caso de ineptitud, omisión o delito penal, pero los directores y subdirectores deben tener la oportunidad de defenderse. La evaluación individual puede llevar a la observación de los directores y subdirectores y concluir en un proceso de inicio de despido.

No existe una carrera docente que especifique los diferentes roles de los docentes. Al igual que otros cargos de dirección de los centros, los cargos de adscripto (docentes adscriptos) se regulan como parte de la normativa de docencia indirecta en el estatuto docente (Estatuto del funcionario docente; ANEP-CODICEN, 2015). Tal como se informó al equipo de revisión de la OCDE, por tratarse de un cargo de confianza, los maestros adscriptos de educación primaria son seleccionados por el director y la designación

se realiza siempre en forma temporal (cargo interino). En educación secundaria los cargos de adscripto (profesor adscripto) se designan a través de competencias para ocupar los cargos docentes (concursos). Se asignan a un centro y turno particulares y no pueden dedicarse a la docencia dentro del mismo turno. Los maestros y profesores adscriptos de educación primaria y secundaria se contratan para trabajar 24 horas semanales (ver Capítulo 5 para obtener más información).

Los directores y subdirectores reciben un salario según una escala salarial diferente independiente de la escala salarial de los docentes. Los salarios difieren según la categoría del cargo (director o subdirector) y según el tamaño del centro educativo. En educación primaria existen tres etapas para tres grupos diferentes de centros con diferentes niveles de matrícula (A, B y C). Los directores de un centro de tamaño B (centros de mediana escala) ganan un 5% más que los directores de un centro de tamaño C (centros de pequeña escala), y los directores de un centro de tamaño A (centros de gran escala) ganan un 5% más que los directores de un centro de tamaño B. La remuneración puede diferir según el tipo de centro (por ejemplo, se pagan salarios más altos a los directores de centros de tiempo completo, centros aprender y de práctica). En educación secundaria existen cuatro etapas para cuatro grupos diferentes de centros con diferentes niveles de matrícula. Al igual que en educación primaria, cada etapa da derecho a un 5% de incremento salarial. En este nivel del sistema educativo los salarios pueden diferir según el turno que ofrezca el centro, es decir, si el centro ofrece clases durante la mañana, tarde o noche. Con la excepción de los salarios más altos para los centros de tiempo completo y aprender de educación primaria, no existen incentivos para que los directores trabajen en contextos desfavorecidos.

Los docentes adscriptos reciben una remuneración según el marco laboral y la escala salarial de los docentes, que no prevé diferencias salariales para los diferentes roles y responsabilidades. En educación secundaria el trabajo de los profesores adscriptos difiere de la carrera docente general en que los profesores adscriptos se asignan a un centro y no deben enseñar una cantidad de horas determinada en diferentes centros (ver Capítulo 5) (INEEd, 2015).

Docentes y personal de apoyo para el aprendizaje

La Ley de Educación de 2008 encarga a los diferentes consejos la gestión del personal docente de sus respectivos subsistemas en consonancia con el estatuto docente (Ordenanza n° 45; Estatuto del funcionario docente; ANEP-CODICEN, 2015). No existe ningún nivel del sistema educativo donde los centros y directores participen de la contratación o despido de su personal, de las decisiones respecto a los salarios del personal y las decisiones sobre el desarrollo profesional de los docentes. Según el estatuto docente, los directores y subdirectores pueden, no obstante, sugerir que se apliquen sanciones a los docentes a través de observaciones verbales, escritas o reprimendas, mediante un proceso administrativo determinado, seguido de la decisión final del consejo. Si bien el empleo de los docentes se gestiona en forma central, el desarrollo profesional de los docentes depende casi exclusivamente de la propia iniciativa del docente. A juicio de los directores, el desarrollo profesional de los docentes se puede organizar dentro de las horas de clase regulares o durante un período de tiempo específico de coordinación (INEEd, 2015).

La distribución de los recursos docentes depende en gran medida de la proyección de la matrícula de los alumnos. Según la cantidad de alumnos de cada centro, las autoridades centrales deciden qué cantidad de grupos habrá por centro y qué cantidad de docentes de aula se necesitan. El nivel central también es responsable de la designación de personal de apoyo (por ejemplo, psicólogos y trabajadores sociales). En educación inicial y primaria los servicios de inspección departamental ofrecen información para la distribución de las horas docentes en los centros y la distribución de personal de apoyo que, en general, se relaciona con las decisiones sobre la distribución de programas dirigidos. La asignación de los recursos en este nivel del sistema educativo puede diferir entre los tipos de centro (por ejemplo, centro de tiempo completo, centro aprender), que incide en el número de horas docentes y la asignación del personal de

apoyo. En educación secundaria general, la cantidad de alumnos determina la cantidad de grupos en cada ciclo y orientación. La cantidad de grupos, por tanto, determina la cantidad de horas docentes para las diferentes asignaturas de cada centro. La distribución de profesores adscriptos y personal de apoyo para el aprendizaje (por ejemplo, consejeros pedagógicos) cumple con las relaciones ideales entre cantidad de grupos y personal (por ejemplo, un adscripto cada tres o cuatro grupos). En educación media técnico profesional las decisiones centrales sobre la distribución de docentes también tienen en cuenta la oferta y tipos de cursos y programas de los centros. La distribución de docentes a centros particulares en todos los subsistemas se gestiona a nivel central, pero depende en gran medida de la distribución de vacantes, opción de cargo y centro de parte del docente, y la categoría del cargo del docente dentro de la profesión que se determina por una serie de criterios diferentes (por ejemplo, antigüedad, escalafón salarial, calificación en la evaluación, etc.) (ver Capítulo 5). La evaluación de los docentes es responsabilidad de las inspecciones de educación (ver Capítulo 5), pero los directores también deben realizar evaluaciones de los docentes de sus centros. Junto con la evaluación externa de parte de la inspección, la evaluación docente interna que realizan los directores aporta información para la selección de los docentes para los cargos docentes. Desde 2014, los directores de los centros educativos de primaria participan en el comité que decide la calificación final de la evaluación para los docentes sin derecho a voto (con voz, sin voto) (ver Capítulo 5 para obtener más información sobre la gestión del personal docente) (INEEd, 2015).

En comparación con otros países, la autonomía de los centros educativos para la gestión de sus docentes en Uruguay es baja. En el estudio PISA 2012, el 76% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que solo las autoridades regionales o nacionales eran responsables de seleccionar a los docentes a contratar, en comparación con un 24% en promedio de los países de la OCDE (Brasil: 70%, Chile: 20%). El 76% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que solo las autoridades regionales o nacionales eran responsables de despedir a los docentes (promedio de la OCDE: 34%, Argentina: 52%, Brasil: 72%, Chile: 31%). La autonomía de los centros para establecer los salarios de los docentes y para determinar los aumentos salariales es baja en la mayoría de los países, incluyendo a Uruguay (OCDE, 2013a, Tabla IV.4.1 y Figura IV.4.2).

Organización de los recursos físicos

Materiales didácticos

Los diferentes consejos gestionan la compra de materiales didácticos y su asignación y distribución a los centros (INEEd, 2015). Este proceso es similar en todos los niveles de la enseñanza y, generalmente, se realiza en forma anual en función del tipo de centro y la cantidad de alumnos, así como las asignaciones previas. Un comité de inspectores técnicos y directores decide sobre los criterios según los cuales se deciden el tipo y cantidad de materiales (INEEd, 2015). Ni educación secundaria general ni técnico profesional cuentan con una política sobre los libros de texto. Los alumnos no reciben libros de texto en forma gratuita, pero todos los centros cuentan con una biblioteca para que los alumnos consulten. Desde 2011, el programa Prolee ofrece instalaciones de biblioteca (biblioteca solidaria) y materiales de lectura para los docentes y alumnos con el fin de complementar el trabajo en las aulas tradicionales y para mejorar la comprensión lectora, escritura y acceso al conocimiento de los alumnos (INEEd, 2015).

El Plan CEIBAL apunta a promover la inclusión digital y un mayor y más fácil acceso a la educación y cultura mediante la entrega gratuita de computadoras portátiles a los alumnos y docentes de los centros de educación primaria y educación media básica del sector público. El programa comenzó en 2007 y ahora cubre a todos los niños de educación primaria y educación media básica. Desde 2013, se entregan tabletas con materiales y contenidos educativos a los docentes y niños de educación inicial y primaria y el primer año de educación primaria. El Plan CEIBAL también apoya la conectividad a Internet de los centros y una serie de proyectos para apoyar el uso de TIC en el aula (por ejemplo, personal de apoyo, desarrollo

profesional para los docentes, desarrollo de contenido, clases de inglés a través de videoconferencia, evaluación formativa e intercambio de comentarios en línea) (ver Capítulo 3 para obtener más información sobre la financiación de los materiales educativos) (INEEd, 2015).

En el estudio PISA 2012 los directores informaron su percepción sobre el estado de los recursos educativos disponibles para sus centros. Conforme a esta investigación, el 76% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que la instrucción no se veía perjudicada o muy poco perjudicada por la escasez o insuficiencia de materiales didácticos, tales como libros de texto (promedio de la OCDE: 80%, Argentina: 62%, Brasil: 86%, Chile: 72%). El 72% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que la instrucción no se veía perjudicada o muy poco perjudicada por la escasez o insuficiencia de materiales de biblioteca (promedio de la OCDE: 74%, Argentina: 69%, Brasil: 58%, Chile: 68%). El 71% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que la instrucción no se veía perjudicada o muy poco perjudicada por la escasez o insuficiencia de computadoras para enseñanza o conectividad a Internet (promedio de la OCDE: 66% y 79% respectivamente, Argentina: 49% y 46%, Brasil: 47% y 52%, Chile: 72% y 72%). El 82% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que la instrucción no se veía perjudicada o muy poco perjudicada por la escasez o insuficiencia de equipos para el laboratorio de ciencias (promedio de la OCDE: 69%, Argentina: 45%, Brasil: 36%, Chile: 47%) (OCDE, 2013a, Figura IV.3.8).

Instalaciones de los centros educativos

Las necesidades importantes de infraestructura y mantenimiento se deciden a nivel central a través de los consejos y el CODICEN, según un índice de necesidad crítica de infraestructura (índice de requerimiento y criticidad constructiva) elaborado por la Dirección Sectorial de Infraestructura del CODICEN. Cada consejo también cuenta con sus propios recursos para mantenimiento y reparación de las instalaciones de los centros, así como para trabajos de pequeña y mediana escala. En cada subsistema, los inspectores junto con las divisiones de arquitectura de los consejos establecen las prioridades entre las solicitudes de infraestructura de los centros. En educación inicial y primaria los fondos para las instalaciones de los centros se asignan a los departamentos individuales y las inspecciones departamentales evalúan y establecen las solicitudes de los centros más prioritarias, mientras que en educación secundaria todas las solicitudes de mantenimiento deben pasar por las divisiones de arquitectura de los consejos (INEEd, 2015).

Los centros reciben algunos fondos directos de los consejos responsables para realizar reparaciones menores y su funcionamiento (por ejemplo, gas, personal de limpieza, servicio de comidas). El monto de estos fondos generalmente es muy limitado, pero los centros deben presentar las facturas de sus gastos.¹ El uso correcto de estos fondos también se toma en cuenta como parte de la evaluación individual de los directores. El monto de los fondos disponibles por los centros educativos difiere en los subsistemas y, dentro de los subsistemas, según el tipo de centro, la matrícula o el contexto socioeconómico. Ocasionalmente, los centros reciben fondos específicos adicionales para cubrir algunos costos operativos. Además, los centros pueden movilizar los fondos para financiar pequeñas reparaciones y compras a través de la Comisión de Fomento o la asociación de padres (INEEd, 2015) (ver Capítulo 3 para obtener más información).

En Uruguay, solo entre el 52% y 57% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó en el PISA 2012 que la escasez o insuficiencia de edificios o terrenos de los centros, sistemas de calefacción, refrigeración e iluminación o espacios de instrucción, tales como aulas, no perjudicaban o perjudicaban muy poco la capacidad del centro para enseñar. Las preocupaciones sobre la infraestructura edilicia de los centros son similares a las de otros países de la región, incluyendo a Argentina y Brasil, pero mayores que en el área de la OCDE, donde de un 65% a un 77% de los alumnos asistía a un centro cuyo director

informó que la escasez o insuficiencia de infraestructura edilicia no perjudicaba o perjudicaba muy poco la instrucción en el centro (OCDE, 2013a, Figura IV.3.7).

Evaluación de los centros educativos

No existe ningún marco integral para la evaluación de los centros y su personal. Cada consejo es responsable de organizar la inspección de sus centros y trazar su propio enfoque respecto de la evaluación dentro de los límites que establecen algunas normas generales incluidas en el estatuto docente (Estatuto del funcionario docente; ANEP-CODICEN, 2015) (ver también el Capítulo 1). En todos los subsistemas, las inspecciones se concentran en la evaluación de docentes, directores y subdirectores individuales en lugar de evaluar a todo el centro y sus procesos (ver Capítulo 5 para obtener más información sobre la evaluación docente). Según el estatuto docente, la evaluación de los directores y subdirectores se debe realizar en forma anual y debe evaluar la capacidad de orientación y gestión, las competencias técnico pedagógicas necesarias para el cargo, las iniciativas para mejorar el servicio, la asistencia y dedicación, el clima de trabajo, las relaciones humanas, el tratamiento equitativo del personal, la capacidad de administración y eficiencia, el trabajo con la comunidad, el desarrollo profesional, las becas, las comisiones técnico pedagógicas y la investigación. La evaluación genera una calificación en una escala de 1-100 puntos al final de cada año lectivo. Esta calificación de la evaluación es una parte (hasta 100 puntos) de la suma general de 140 puntos que incide en las decisiones sobre el desarrollo profesional de los directores. Una calificación baja de la inspección de menos de 50 puntos genera un estado de “observación”. En caso de dos calificaciones consecutivas donde se obtuvo una “observación”, la inspección educativa puede solicitar al consejo rescindir el contrato, pero un comité de inspectores tiene la última palabra al respecto.

En educación primaria, el servicio de inspección educativa está organizado en inspectores de zona que son responsables de la supervisión de una cantidad de centros de su área, inspectores departamentales que son responsables de un departamento o de tipos específicos de centros o programas, tales como la inspección de los centros aprender, la inspección del Plan CEIBAL o la inspección del Programa Maestros Comunitarios, inspectores especializados (inspector de área/inspector nacional) que se concentran en educación inicial, educación para alumnos con necesidades especiales, educación física y educación artística, y centros de práctica, inspectores generales que son responsables de una parte del país, y los inspectores técnicos que son responsables de los servicios de inspección en su conjunto. Los inspectores de zona evalúan a los docentes, directores y subdirectores de los centros de los que son responsables. Las evaluaciones apuntan a ofrecer asesoramiento y orientación, pero también tienen una función de supervisión y control. La evaluación de los directores implica al menos dos visitas al centro por año. El inspector de zona puede combinar estas visitas con la visita para evaluar a los docentes del mismo centro. Los inspectores de zona pueden utilizar una serie de herramientas y estrategias diferentes, como entrevistas, análisis documental, el análisis de los directores sobre la planificación docente en diferentes años (por ejemplo, un ejemplo para primero y segundo, uno para tercero y cuarto, y uno para quinto y sexto), visitas conjuntas al aula, visitas a las reuniones de coordinación docente, y datos de la Gestión Unificada de Registros e Información (GURI) de los centros. Un comité de tres inspectores (el inspector de zona del centro, un inspector de zona adicional y el inspector departamental) analiza el resultado final de la evaluación del director del centro, que incluye también un informe de evaluación cualitativa que analiza una serie de elementos y se publica en el sitio web del CEIP.

En educación secundaria general, la inspección general consiste de una inspección técnica, una inspección de institutos y liceos y una inspección de asignaturas. Al momento de redactar el presente informe se estaban creando inspecciones regionales y es posible que requieran de inspectores para trabajar durante parte de su tiempo en las regiones y parte en Montevideo. Tal como se informó al equipo de revisión de la OCDE durante su visita, el proceso de descentralización de la inspección prevé que los

inspectores destinen 12 días al interior y el resto del tiempo a Montevideo. La inspección técnica es responsable de asesorar sobre temas técnicos (por ejemplo, evaluación y exámenes, currículo, etc.). La inspección de institutos y liceos es responsable de supervisar los centros y la evaluación de los directores y subdirectores, mientras que la inspección de asignaturas es responsable de la evaluación de los docentes. La inspección de institutos y liceos ofrece orientación y pautas (por ejemplo, sobre competencias, necesidades de desarrollo profesional), pero también tiene una función general de control y rendición de cuentas. Los inspectores de institutos y liceos visitan los centros al menos 4-5 veces por año y deben redactar un informe de cada visita.

En educación media técnico profesional la inspección se divide en diferentes directores de programas.² Tres de estos directores de programas son responsables de la inspección técnica y las evaluaciones docentes en especializaciones técnico profesionales específicas (agricultura, procesos industriales, servicios). Estas inspecciones se concentran en el desarrollo profesional de los docentes y las relaciones con el sector comercial e industrial, por ejemplo. Uno de los directores de los programas es responsable de la inspección de los directores (gestión escolar). La evaluación individual de los directores y subdirectores examina áreas como la planificación organizativa y gestión de recursos humanos e implica al menos una visita al centro (INEEd, 2015).

Las estructuras organizativas y la capacidad de la inspección difiere según cada consejo. En educación secundaria general los inspectores de institutos y liceos, que todavía en su mayoría se encuentran centralizados en Montevideo, en general son responsables de la evaluación de 20 directores y deben elaborar un informe para cada centro que visitan, por tanto, llegan a realizar aproximadamente 100 informes de evaluación por año. En educación media técnico profesional los inspectores de institutos y liceos en general son responsables de la supervisión de los directores de 15 centros.

Del mismo modo, la evaluación dentro de los centros educativos en general no examina las prácticas del centro en su conjunto (por ejemplo, a través de autoevaluaciones), sino que se concentra en la evaluación individual de docentes a través del director del centro. La evaluación de docentes interna debe realizarse anualmente según el estatuto docente y debe evaluar aspectos como la aptitud y preparación del docente, la iniciativa para mejorar el servicio, el compromiso y colaboración con el centro, los aportes a la comunidad educativa, el interés y preocupación por los problemas de los alumnos, el aporte a la educación práctica de futuros docentes y la asistencia a reuniones de evaluación.

Organización del aprendizaje

Personal de apoyo para el aprendizaje

En educación primaria los docentes en las aulas se pueden beneficiar de la asistencia de docentes de apoyo (maestros de apoyo), maestros adscriptos y trabajadores sociales. Los centros de tiempo completo y tiempo extendido cuentan con el apoyo de docentes especializados para dirigir las diferentes actividades adicionales y talleres (por ejemplo, en arte, música, deporte, inglés). Los maestros comunitarios y docentes del Programa Maestro más Maestro ofrecen apoyo adicional en los contextos desfavorecidos. Si bien los docentes comunitarios trabajan para mejorar los resultados de aprendizaje de los niños y fortalecer el vínculo con las familias, los docentes del Programa Maestro más Maestro coordinan su trabajo con los docentes de aula y ofrecen enseñanza adicional luego de las clases para los alumnos con dificultades o apoyan a los docentes de aula directamente en la clase como equipo pedagógico para brindar una enseñanza más individualizada. Los maestros de apoyo CEIBAL asesoran y ayudan a los docentes a usar las computadoras portátiles CEIBAL en su labor docente de la mejor forma posible (INEEd, 2015). Además, al equipo de revisión de la OCDE se informó que existían docentes de integración (maestro integrador) que trabajan para desarrollar un clima escolar positivo y fomentar la interacción social entre los

niños de educación inicial y primaria. El perfil de estos docentes, no obstante, todavía no está claramente definido y su número es limitado.

En educación secundaria general los profesores orientadores pedagógicos realizan la coordinación del personal de los centros, fortalecen los vínculos con la familia y la comunidad, y apoyan a los tutores y proyectos educativos para maximizar su impacto. Asimismo, coordinan las tutorías con los cronogramas y el almuerzo del centro, por ejemplo. Los profesores orientadores bibliográficos ofrecen apoyo a las bibliotecas y salas multimedia de los centros. Los asistentes de laboratorio (preparadores de laboratorio) gestionan las instalaciones de laboratorio de los centros y se aseguran de que los equipos y materiales estén en buen estado. Los profesores orientadores de tecnología educativa pueden estar disponibles para ayudar con el uso de salas y materiales informáticos. Los profesores adscriptos que son parte del equipo de dirección de los centros actúan como contacto de los grupos de los centros y, si bien, cumplen una serie de tareas administrativas, también desempeñan tareas pedagógicas. Si es necesario, sustituyen a los docentes y ofrecen información sobre los alumnos en las reuniones de profesores, por ejemplo. Los profesores articuladores pedagógicos apoyan la implementación del Programa Compromiso Educativo en los centros. Dirigen la organización de las actividades de orientación con los alumnos mayores y establecen vínculos con otras instituciones, por ejemplo. Los profesores tutores pueden ofrecer apoyo adicional a los alumnos para manejar las transiciones durante la escolarización.

En educación media técnico profesional los centros en general no cuentan con la gama de personal de apoyo que asiste a los docentes en otros subsistemas. Los centros técnicos y agrarios cuentan con el apoyo de los profesores adscriptos y de equipos multidisciplinarios que pueden incluir psicólogos y trabajadores sociales, por ejemplo, pero están organizados a nivel departamental y no en función de los centros (INEEd, 2015). Además, el Programa Compromiso Educativo también ofrece apoyo en educación media técnico profesional.

Conformación de los grupos de alumnos

Los centros tienen autonomía para decidir cómo agrupar a sus alumnos. Si bien los centros pueden agrupar a los alumnos de forma de atender sus necesidades especiales, en general no los agrupan en función de sus capacidades (INEEd, 2015). Tanto los alumnos con dificultades de aprendizaje de educación primaria como secundaria se integran a los grupos regulares, pero pueden beneficiarse de instrucción adicional y un aprendizaje más personalizado a través de los programas especiales (por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios de las escuelas de primaria y el Proyecto Tutorías de enseñanza secundaria) (INEEd, 2015).

Repetición de grado

La repetición de grado es una práctica común en los centros. Asimismo, las altas tasas de repetición de grado según los estándares regionales e internacionales son un problema de larga data en Uruguay, también en materia de equidad, ya que los alumnos desfavorecidos son más propensos a repetir el año (ver Capítulo 1). No obstante, la percepción de los docentes respecto de este tema difiere, ya que piensan que la repetición de grado es una herramienta que no se emplea demasiado a menudo (INEEd, 2015).

En los centros de educación primaria los docentes tienen mucho que ver en lo que refiere a las decisiones sobre la promoción de grado de sus alumnos en la educación. Para evitar que los alumnos tengan que repetir de grado y para facilitar la transición de los alumnos durante los primeros años de educación primaria, algunos centros de primaria comenzaron a intentar asegurar la continuidad entre primero y segundo con docentes que realicen el seguimiento de sus alumnos de primero a segundo. En educación media básica los alumnos deben repetir un año si no aprueban 7 o más asignaturas antes de

diciembre o 4 o más asignaturas antes de febrero. Los alumnos que no asisten a clase durante más de 25 días por año que muestran un bajo desempeño es posible que también deban repetir el año. Las decisiones respecto a si un alumno se promueve al siguiente año o debe repetir se toman en reuniones entre docentes y el director, pero la decisión de si el alumno aprueba o no una asignatura recae en su mayoría en los docentes. En educación media superior los alumnos tienen la posibilidad de volver a cursar las asignaturas individuales durante los años siguientes, en tanto las asignaturas del año superior no requieran de conocimientos previos de otras asignaturas que no se hayan aprobado. En cuarto y quinto los alumnos pueden ser promovidos al año siguiente y volver a cursar hasta 3 asignaturas. Para egresar de educación media superior los alumnos deben haber aprobado todas las asignaturas (INEEd, 2015).

Apoyo para los alumnos con dificultades de aprendizaje y alumnos de contextos desfavorecidos

Los centros educativos tienen cierta autonomía para establecer estrategias para los alumnos con dificultades de aprendizaje, además de la autonomía para agrupar a los alumnos en los centros. En educación secundaria general los centros y directores ahora son responsables de decidir cuáles son las mejores medidas para apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje, que pueden incluir excepciones (tolerancias) que se determinan previamente a nivel central. Las tolerancias puede incluir tiempo adicional y formatos alternativos para las evaluaciones y exámenes, así como apoyo adicional para el aprendizaje a fin de desarrollar la comprensión de conceptos, razonamiento lógico y comprensión de los alumnos. No obstante, el apoyo adicional para los alumnos con dificultades de aprendizaje de todos los subsistemas depende mayormente de la participación del centro en programas especiales. La asignación de estos programas especiales se decide a nivel regional en el caso de educación inicial y primaria, y a nivel central para educación secundaria (ver Capítulo 3 para obtener información sobre financiación de apoyo dirigido para los alumnos desfavorecidos) (INEEd, 2015).

En educación inicial y primaria el CEIP implementó dos programas para apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje y desfavorecidos. El Programa Maestros Comunitarios designa a uno o dos docentes para los centros desfavorecidos, según el tamaño del centro. Los centros se identifican a través de las inspecciones, según su contexto sociocultural, en función de los datos que aporta el Departamento de Investigación y Estadística Educativa del CODICEN. Este programa apunta a evitar que los alumnos queden rezagados y tengan que repetir el año, brindando apoyo a los niños que muestran bajo desempeño, llegan tarde a clase o no asisten al centro o la clase, tienen problemas de integración en el centro o ya repitieron un año. Cuenta con dos elementos pedagógicos cuyo objetivo es apoyar a los alumnos en su aprendizaje, y dos elementos orientados a la familia cuyo fin es lograr la participación de los padres en la educación de sus hijos y ofrecerles las herramientas para hacerlo. Los centros pueden decidir en qué áreas concentrarse, según su contexto. Por ejemplo, en un centro que visitó el equipo de revisión de la OCDE como parte de la visita de revisión, una maestra comunitaria describió su labor diciendo que consistía en apoyar la integración de los niños al centro a través del trabajo en grupos pequeños y a través de juegos, actividades artísticas o deportivas, apoyar a alumnos que habían repetido un año para que pudieran avanzar en su escolaridad, visitar a las familias si los niños no asistían al centro, trabajar con las familias para aumentar su autoestima, organizar talleres para padres y motivar a los alumnos de sexto para continuar sus estudios y ofrecerles orientación y pautas sobre las oportunidades y opciones que tenían en educación secundaria (por ejemplo, a través de visitas a centros de educación secundaria general o técnica). La participación en este programa se limita a 20 alumnos por semestre en un centro, pero los docentes de los centros individuales deciden el número exacto de niños que pueden participar (INEEd, 2015). El Programa Maestro más Maestro procura reducir la repetición de grado durante primero y segundo de educación primaria, a través del mejoramiento de la expresión oral y escrita de los alumnos y a través de la introducción de formas nuevas e innovadoras de enseñar en los centros. Este programa ofrece dos formatos: en algunos centros, un docente trabaja con alumnos luego de la jornada escolar para ofrecer oportunidades de aprendizaje adicionales en una jornada escolar más extensa; en otros centros, dos docentes trabajan

juntos en un aula al mismo tiempo para ofrecer atención más individualizada a los niños que tienen mayores dificultades de aprendizaje.

En educación media básica general el CES creó el Proyecto Tutorías (Liceos con tutorías y profesor coordinador pedagógico) para ofrecer apoyo adicional y específico para los centros educativos que sufren las mayores dificultades socioeconómicas y para mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos de estos centros. El programa consiste en tutorías para los alumnos que corren más riesgos de repetición o abandono, que seleccionan los centros, y recursos adicionales para ofrecer comidas en los centros, uniformes y útiles para todos los alumnos del centro educativo. Con respecto a los recursos adicionales, los centros reciben una cantidad fija de dinero según su matrícula, que distribuyen en todos los tipos de materiales. La participación en este programa es obligatoria para los centros con más de 400 alumnos y con una tasa de repetición mayor que el 25%, para todo el ciclo de educación media básica general.

En educación media superior general y técnico profesional, los alumnos pueden beneficiarse de apoyo adicional a través del Programa Compromiso Educativo que se gestiona a través del CODICEN, el CES, el CETP, el CFE, el MEC, la Universidad de la República (UDELAR), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU). Los alumnos pueden registrarse en línea y se seleccionan según el índice de carencias críticas del MIDES. El proceso de selección también puede incluir entrevistas con la familia y los docentes. Algunos de los alumnos firman un acuerdo de compromiso educativo respecto al desempeño y comportamiento junto con sus familias y el profesor articulador pedagógico del centro y reciben un pequeño estipendio de 8.000 pesos uruguayos por año. Otros alumnos firman un acuerdo de compromiso educativo, pero reciben apoyo especial en el centro educativo en lugar del estipendio. El Programa Compromiso Educativo también ofrece orientación por parte de estudiantes de educación terciaria que se ofrecen como voluntarios para trabajar con los alumnos en forma semanal en diferentes proyectos y temáticas. Todos los alumnos de un centro que participan en el Programa Compromiso Educativo pueden realizar estas actividades semanales.

El programa Uruguay Estudia apunta a apoyar a los alumnos mayores de 14 años de edad de todos los niveles del sistema educativo para completar sus estudios. Se gestiona a través del CES y el CETP, el MEC, el Banco República, la Corporación Nacional para el Desarrollo, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este programa ofrece becas para los alumnos desde que finalizan la primaria hasta la educación media superior y tutorías para ayudar a los alumnos a completar la educación media básica y educación media superior. Además, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) proporciona pequeñas becas para alumnos de educación media básica y educación media superior para que continúen sus estudios (becas de acceso a la continuidad educativa). Las Comisiones Departamentales de Educación son responsables de seleccionar a los alumnos en función de su desempeño y los ingresos de su hogar. Los centros cuentan con un miembro de personal (referente) que sigue los avances de los alumnos, proporciona apoyo y realiza un seguimiento de la asistencia al centro y las clases.

Participación de los padres, alumnos y la comunidad

La Ley de Educación de 2008 incluye una serie de disposiciones sobre la participación de los padres, alumnos y la comunidad a nivel nacional, así como a nivel departamental y de los centros. Para los alumnos, esto incluye, entre otras cosas, el derecho a una educación de calidad y a recibir apoyo específico en caso de discapacidad o enfermedad, el derecho a formar asociaciones de alumnos y el derecho a participar en el funcionamiento del centro a través del aporte de sus comentarios sobre la calidad de la educación y la gestión de los centros. Cada consejo es responsable de regular cómo los alumnos pueden participar en la práctica. Los alumnos también tienen obligaciones, como cumplir con los requisitos de los

programas y respetar los derechos de todos los integrantes de la comunidad educativa, como por ejemplo, docentes, sus pares y los padres. En educación secundaria, los Consejos Asesores Pedagógicos debaten sobre el comportamiento de los alumnos en los centros y pueden reconocer el desempeño destacado de los alumnos o sancionarlos (Estatuto del Estudiante de educación secundaria, Ley n° 47, Resolución n° 2). Están conformados por tres docentes seleccionados a principio del año lectivo por el director, los docentes y alumnos.

Con respecto a los padres y tutores, la ley establece el derecho a la educación de sus hijos, el derecho a participar en las actividades del centro y elegir a los miembros de los consejos de participación (ver más adelante) y las Comisiones Consultivas de los consejos educativos (ver Capítulo 1) así como el derecho a la información sobre los progresos en el aprendizaje de sus hijos. Los padres también deben asegurarse de que sus hijos asistan regularmente a clase y cumplan con los requisitos de escolarización obligatorios, apoyar a sus hijos en el proceso de aprendizaje y respetar a sus hijos y todos los integrantes de la comunidad educativa. En los centros, los padres tienen la posibilidad de participar a través de asociaciones específicas. En los centros de educación primaria y educación media técnica, los padres participan a través de la Comisión de Fomento de cada centro. En los centros de educación secundaria general, los padres pueden organizarse en una Asociación de Padres y Amigos del Liceo. Tradicionalmente, estos grupos de padres se concentran en recaudar fondos y recursos adicionales para el funcionamiento de sus centros, a través de la organización de sorteos y actividades de recaudación de fondos y el cobro de donaciones, por ejemplo. Los fondos adicionales se pueden utilizar para adquirir más suministros o para ayudar en el mantenimiento de la infraestructura del centro. No obstante, esto puede generar inequidades entre los centros, ya que los padres de contextos desfavorecidos cuentan con menos medios para contribuir (Peters, 2015). Según la Ley de Educación de 2008, los centros pueden organizar actividades y eventos académicos, culturales y sociales para lograr la participación de los padres y la comunidad en la vida del centro y crear vínculos con otras instituciones, pero todas las actividades y eventos deben estar aprobados por el consejo educativo respectivo.

Para aumentar la participación de los padres, alumnos y la comunidad en los centros, la Ley de Educación de 2008 prevé la implementación de Consejos de Participación en todos los centros. Estos consejos reúnen a los alumnos, padres y tutores, docentes y educadores y los representantes de la comunidad, y deben reunirse al menos tres veces por año. Cada consejo determina las reglamentaciones en cuanto a su integración y funcionamiento. Tanto en educación secundaria general como técnico profesional, la Ley estipula que al menos un tercio de los miembros de los consejos de participación deben ser alumnos. Los consejos de participación tienen derecho a aportar sugerencias a las direcciones de los centros sobre el proyecto educativo y la dirección del centro, la colaboración de los centros con las instituciones externas, las actividades sociales y culturales en los centros, la infraestructura de los centros, donaciones y el uso de los recursos. Los consejos de participación tienen derecho a presentar solicitudes de información de su consejo responsable, y recibir informes anuales de los directores de los centros y su consejo. Los consejos de participación deben participar en las autoevaluaciones de los centros y aportar su visión sobre el desarrollo de los programas, la calidad de la enseñanza, el clima del centro y el compromiso de los docentes y el personal. La Comisión Coordinadora Departamental de la Educación también puede solicitar a los consejos de participación (INEEd, 2015) que ayuden a resolver problemas específicos en relación con las políticas educativas del Departamento.

Fortalezas

Los servicios de inspección educativa son un enlace crucial entre la política central y la práctica local

Si consideramos el alto nivel de centralización de la toma de decisiones en Uruguay, las inspecciones educativas constituyen un vínculo fundamental entre los consejos centrales y los centros educativos y los

directores de todo el país en todos los subsistemas del sistema educativo uruguayo. Primero, si bien las inspecciones tienen un poder de decisión bastante limitado, aportan datos y conocimientos de su trabajo a nivel local y pueden dar consejos y sugerencias a sus respectivos consejos en función de este conocimiento. Por ejemplo, en educación inicial y primaria, las inspecciones departamentales aportan datos a las decisiones centrales sobre la distribución de los cargos del personal en los centros educativos, y deciden sobre la distribución de los programas dirigidos en escuelas particulares. En educación secundaria general la inspección ofrece asesoramiento sobre la organización de la oferta de centros educativos, entre otras cosas. Las propuestas para la definición de la oferta educativa se envían al departamento docente central que, luego, determina las horas docentes que están disponibles para el proceso de distribución de horas entre los docentes (elección de horas, ver Capítulo 5). La inspección de educación secundaria general también sugiere la cantidad máxima de alumnos por centro. En educación media técnico profesional el tipo de cursos que se ofrece en un centro se elabora del mismo modo en forma conjunta entre los centros y la inspección. Los problemas en cuanto a las necesidades de infraestructura se pueden comunicar desde los centros educativos a través de las inspecciones para llegar al nivel central. En segundo lugar, las inspecciones juegan un papel importante en la implementación de las decisiones que se toman a nivel central sobre la organización y el funcionamiento de los centros (INEEd, 2015).

Teniendo en cuenta la carencia general de otras estructuras de apoyo para los centros y oportunidades de desarrollo profesional para los directores y subdirectores, los servicios de inspección son una fuente invaluable de intercambio de comentarios y perspectivas externas a través del proceso de evaluación individual y el contacto de los inspectores con cada centro. Las investigaciones sobre los efectos de la evaluación individual todavía son muy limitadas, pero algunos estudios sugieren que la evaluación puede ser una herramienta para desarrollar las competencias de los directores y para incidir en su comportamiento y práctica (Pont y otros, 2008; OCDE, 2013b; Radinger, 2014), por tanto, el proceso de evaluación individual en Uruguay tiene el potencial de fortalecer la dirección de los centros de todo el país. Si bien puede diferir el grado y la calidad con la que los inspectores ofrecen apoyo a los directores y subdirectores, también en los diferentes subsistemas, los directores entrevistados como parte de la visita de revisión valoraron su contacto con la inspección y describieron su interacción como relativamente continua y frecuente. Esto es congruente con los datos del Informe país (INEEd, 2015) que menciona que, en educación inicial y primaria, la evaluación debe implicar una o dos visitas por año y, en educación secundaria general, de cuatro a cinco visitas por año. Si bien las investigaciones son limitadas, un proceso cíclico y la interacción regular entre los directores y evaluadores pueden ser beneficiosos para crear un proceso de evaluación formativa (OCDE, 2013b).

Las iniciativas de descentralización en educación secundaria (por ejemplo, la creación de inspecciones regionales en educación secundaria general y la creación de campus regionales en educación técnico profesional) ofrecen una excelente oportunidad para fortalecer el rol de apoyo que puede desempeñar la inspección mediante la creación de un vínculo más estrecho entre las inspecciones y los centros. En educación inicial y primaria, la organización de la inspección en inspecciones de zona ya genera un escenario propicio para que los inspectores desempeñen un rol de apoyo a los directores, subdirectores y los centros.

El marco laboral de los directores de los centros ofrece una buena base para el desarrollo de la profesión de dirección

Si bien no se tiene mucha conciencia de la importancia que tienen los directores de los centros y si bien las estructuras de la dirección en Uruguay son limitadas en una serie de aspectos (ver más información a continuación), el marco laboral de los directores y subdirectores incluye una cantidad de elementos valiosos y ofrece una buena base para fortalecer la profesión de dirección.

Los directores de los centros deben participar en una formación inicial antes de presentarse al concurso para directores y antes de asumir un rol de dirección

Si bien algunas partes interesadas entrevistadas como parte de la visita de revisión plantearon su preocupación sobre la calidad de la preparación inicial de los directores, la participación en un curso preparatorio es obligatoria antes de realizar el concurso para directores. Los directores, por tanto, reciben cierta preparación para cumplir su función, que también incluye trabajo práctico. La base de pruebas sobre el impacto de la capacitación de los directores es escasa, pero como argumenta un estudio de la OCDE sobre los directores de los centros, los profesionales, investigadores y encargados de elaborar las políticas están de acuerdo en que la capacitación puede mejorar los conocimientos y competencias de los directores (Pont y otros, 2008).

La contratación y designación de directores y subdirectores incluye un factor basado en el desempeño

Con respecto al empleo, resulta positivo que la distribución de los directores y subdirectores en los centros educativos implique un factor basado en el desempeño, ya que toma en cuenta la calificación de la evaluación de los inspectores como elemento para el cálculo del puntaje (lista de puntaje) que determina la designación de cargos. Un bajo desempeño detectado por la inspección también puede dar lugar a un proceso mediante el cual se observe al director y, en última instancia, a un despido a través del CODICEN, a pesar de que no está claro con qué frecuencia se aplica. Los efectos de esta función sumativa de la evaluación que incide en las decisiones de designación, no obstante, dependen de un proceso de evaluación efectivo que los directores consideran justo y transparente (OCDE, 2013b).

Los directores y subdirectores gozan de una escala salarial diferente

En términos de remuneración, los directores y subdirectores gozan de una escala salarial diferente que se separa de la escala salarial docente, si bien, al igual que en muchos otros países, hay problemas con respecto al nivel de compensación, también en términos relativos si se compara con los docentes. La escala salarial distingue entre directores y subdirectores y toma en cuenta el mayor grado de responsabilidades de los directores. Asimismo, ofrece un pequeño incentivo para trabajar en centros más grandes a través de incrementos salariales que están vinculados con el tamaño de los centros y, en educación inicial y primaria, un pequeño incentivo por trabajar en contextos desfavorecidos a través de aumentos salariales por cargos en centros de tiempo completo y centros aprender, y un pequeño incentivo por trabajar en centros de educación primaria rural. Además, la posibilidad de pasar al servicio de inspección ofrece una oportunidad de desarrollo profesional para los directores. Esta oportunidad también está abierta para los docentes que alcanzaron el grado 4 o superior en la escala salarial (Estatuto del funcionario docente; ANEP-CODICEN, 2015).

Existen algunas oportunidades para adscripción docente y los docentes cuentan con un canal para dar a conocer su opinión a la administración de los centros

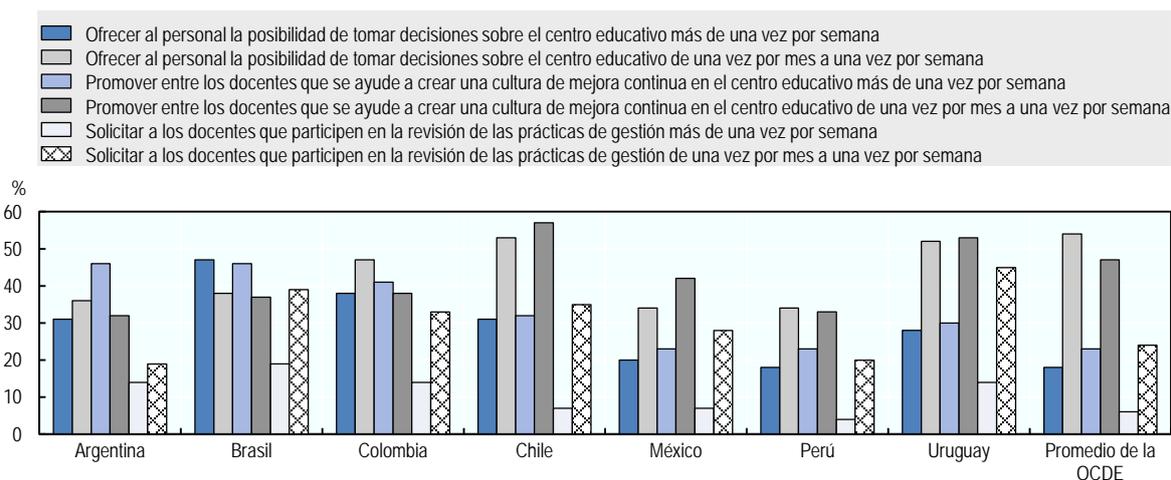
La organización de la dirección de los centros ofrece la posibilidad de que los docentes asuman un rol en la dirección como docentes adscriptos, si bien estos roles no son parte del desarrollo profesional de los docentes. Los adscriptos cumplen una importante función de apoyo tanto para los directores como subdirectores, así como para los demás docentes. Pueden apoyar a la dirección en las tareas administrativas y ayudan a crear un clima que facilita el aprendizaje (por ejemplo, al trabajar para reducir las interrupciones y el ausentismo). Los adscriptos también pueden sustituir a los docentes ausentes y evitar la pérdida de horas de clase, ya que conocen los progresos de los alumnos en cuanto a su aprendizaje y rutinas de clase. Los adscriptos reciben cierta preparación específica para cumplir su tarea. Un adscripto de

un centro urbano de educación primaria común a quien visitó el equipo de revisión de la OCDE, por ejemplo, mencionó que anualmente se ofrecen oportunidades de desarrollo profesional y que se realizan reuniones de adscriptos dentro de la zona. Además, los cargos de adscripto pueden resultar atractivos para los docentes de educación secundaria, ya que constituyen una categoría separada dentro del estatuto docente (docencia indirecta), se asignan a un solo centro y no tienen la necesidad de enseñar una cantidad de horas determinada en centros diferentes (como en el caso de una buena parte de los docentes de secundaria, ver Capítulo 5). Tal como sugieren las investigaciones realizadas, la distribución de los directores de los centros puede contribuir a una mayor capacidad de liderazgo general en los centros, ayuda a promover cambios y la mejora continua con el paso del tiempo (Bennett y otros, 2003; Mulford, 2008).

Además, la Ley de Educación de 2008 exige que los centros organicen Asambleas Técnico Docentes (ATD) que cumplen un papel de consulta con los directores de los centros, y el cuestionario de directores de PISA 2012 sugiere que la participación de los docentes en la gestión de los centros es comparativamente elevada, tanto en comparación con el promedio de la OCDE, como con los países de la región (ver Figura 4.1).

Figura 4.1. Visión de los directores respecto de la participación de los docentes en la gestión de los centros

Porcentaje de alumnos de los centros cuyos directores informaron que participaban en las siguientes actividades:



Fuente: OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

Los centros ofrecen apoyo para los alumnos con dificultades de aprendizaje y colaboran con iniciativas de educación formal y no formal para volver a integrar a los jóvenes que están fuera del sistema

Uruguay reconoció las importantes dificultades que plantean las elevadas tasas de repetición de grado y abandono, así como el ausentismo de los alumnos, y desde 2005 implementa una serie de programas de prevención específicos que ofrecen a los centros recursos adicionales para que puedan apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje. Estos programas en general se dirigen a los centros desfavorecidos, lo que puede resultar beneficioso dadas las grandes disparidades en los resultados del aprendizaje de sus alumnos y las elevadas tasas de repetición de grado y abandono que se producen entre los alumnos desfavorecidos, pero que también implica el riesgo de estigmatizar a los centros y los alumnos (Peters, 2015; INEE, 2015). Los programas apuntan tanto a las necesidades pedagógicas de los alumnos, como al vínculo entre los centros y las familias. Asimismo, Uruguay desarrolló varias iniciativas de

compensación para volver a captar a los niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo. No obstante, si bien se realizó cierto monitoreo o se presentaron informes sobre la implementación o impacto de algunos de estos programas, las evaluaciones en general fueron limitadas. La evaluación de los programas no se realizó en forma sistemática, no formó parte del diseño de los programas y no tomó en cuenta los costos y beneficios (INEEd, 2015).

Se ofrece apoyo pedagógico a través de personal de apoyo para el aprendizaje y esquemas de tutorías

En educación inicial y primaria los maestros comunitarios trabajan con los niños de bajo desempeño de contextos desfavorecidos para ayudarlos a no quedar rezagados o repetir de grado. Según las necesidades de los centros, pueden concentrarse en la instrucción para ayudar a los niños en su aprendizaje. Tal como se informó al equipo de revisión de la OCDE durante la visita de revisión, los maestros comunitarios reciben preparación y capacitación para cumplir sus funciones. En 2012, este programa atendió a 15.608 niños, es decir, el 5% de la matrícula de educación primaria. El Programa Maestro más Maestro se dirige a niños de primer o segundo año de educación primaria. Como parte del programa, un docente ofrece instrucción adicional al alumno luego de la jornada escolar o apoya a otro docente en el aula para brindar una enseñanza más individualizada. Este programa está bien dirigido, ya que las tasas de repetición de grado en educación primaria son más altas durante el primer y segundo año (13,4% y 7,2% en 2013, comparado con el 5,4% en promedio en el total de educación primaria). Además, los maestros de apoyo ofrecen ayuda adicional para los alumnos con dificultades de aprendizaje y colaboran con los docentes para identificar a los niños que tienen mayores dificultades. Si bien la distribución de los maestros de apoyo depende de la decisión de la inspección departamental, su designación en general favorece a los contextos más desfavorecidos.

En educación media básica general, el Proyecto Tutorías (Liceos con tutorías y profesor coordinador pedagógico) ofrece instrucción adicional para los alumnos con mayor riesgo de repetición o abandono. Al igual que en el programa Maestro más Maestro, esta iniciativa está bien dirigida, ya que la participación de los centros con más de 400 alumnos y tasas de repetición de grado mayores a un 25% es obligatoria. Además, el proyecto aborda las diferencias regionales a través de una mayor participación en Montevideo, donde las tasas de repetición de grado son también más elevadas. En 2013, 25.150 alumnos participaron en tutorías, es decir, el 20% de la matrícula de alumnos de educación media básica general del sector público. En educación media superior general y técnico profesional, los alumnos pueden recibir apoyo adicional y tutorías a través del Programa Compromiso Educativo. Los estudiantes de educación terciaria se ofrecen voluntariamente para trabajar con los alumnos del programa en forma semanal en proyectos y temas de su elección. Los profesores articuladores pedagógicos identifican a los alumnos con bajo desempeño que podrían realizar estas actividades y les recomiendan que participen. Tal como se informó al equipo de revisión de la OCDE durante su visita, el desarrollo de estas actividades de tutoría puede, no obstante, ser difícil, ya que puede resultar complicado encontrar a tutores voluntarios en algunas zonas del país (por ejemplo, fuera de Montevideo y las capitales departamentales). En 2013, participaron 5.304 alumnos de educación media superior general y técnico profesional, es decir un 4% de la matrícula de alumnos. Estos dos programas apuntan a los centros de bajo desempeño de contextos desfavorecidos. El programa Uruguay Estudia apoya a los alumnos mayores de 14 años de todos los niveles del sistema educativo con tutorías para completar la educación media básica y superior. En 2013, el programa atendió a 8.791 alumnos. Además de estos programas dirigidos, los centros pueden organizar tutorías y clases de apoyo para los alumnos de bajo desempeño y desfavorecidos por iniciativa propia, tal como observó el equipo de revisión de la OCDE en las visitas a los centros.

Para apoyar a los alumnos en la transición de educación primaria a secundaria, el programa Tránsito Educativo acompaña a los alumnos en riesgo de abandonar o dejar de participar en los estudios, en especial a los alumnos de contextos desfavorecidos.³ Los docentes de primaria y secundaria ofrecen apoyo

adicional a los alumnos durante el segundo semestre de sexto en los centros de primaria, durante el verano, y el primer semestre del primer año de educación media básica. No obstante, tal como comentaron algunas partes interesadas al equipo de revisión de la OCDE, la falta de estabilidad de los docentes en los centros (ver Capítulo 5) puede reducir el impacto de esta iniciativa.

Las pruebas sobre el impacto del personal de apoyo para el aprendizaje son variadas, pero existe cierta evidencia de que el personal de apoyo para el aprendizaje puede ayudar a crear entornos de aprendizaje más flexibles (por ejemplo, a través de la creación flexible de grupos) y una enseñanza y aprendizaje más personalizados. El personal de apoyo también puede incidir en los docentes y reducir su carga laboral y niveles de estrés y, a su vez, aumentar la satisfacción laboral. No obstante, el impacto que puede lograr el personal de apoyo para el aprendizaje depende de su preparación y capacitación para apoyar a los alumnos en una serie de aspectos (por ejemplo, un alumno con un docente, en pequeños grupos, en clases enteras) y para trabajar en equipos con otros docentes, así como el tiempo que tienen para planificar, preparar y coordinar las clases. También es importante que los alumnos que reciben apoyo adicional no sean señalados ni estigmatizados (Masdeu, 2015).

La política tiene muy en cuenta la importancia de establecer vínculos entre los centros y las familias

La participación de los padres en la educación es fundamental para el aprendizaje de los alumnos, pero los padres de contextos desfavorecidos con frecuencia cuentan con menos recursos para apoyar el aprendizaje de sus hijos o menos conciencia de la importancia de su participación (OCDE, 2012). Uruguay reconoció estos problemas y diseñó algunos programas en educación en la primera infancia, inicial y primaria que apuntan a fortalecer los vínculos entre los centros y las familias. En educación en la primera infancia, los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) comienzan a trabajar con las familias y las madres incluso antes de que nazca el niño, desde una perspectiva basada en los derechos. Los talleres para mujeres embarazadas ofrecen asesoramiento sobre temas como paternidad y cuidado de los niños, nutrición, educación y violencia de género. Estas instituciones también llegan a los padres y las familias cuando el niño está inscrito en la institución. Los centros en general priorizan a las familias y los niños de los contextos más desfavorecidos. En educación inicial y primaria, el Programa Maestros Comunitarios incluye dos elementos que se concentran en la participación de los padres. Para dar un ejemplo concreto, los maestros comunitarios llaman y visitan a las familias y los padres si un niño no asiste al centro y organizan talleres para padres. Además, los centros de educación inicial y primaria pueden contar con trabajadores sociales a su disposición.

Se realiza un gran esfuerzo para lograr la inclusión de los jóvenes que están fuera del sistema educativo a través de educación formal y no formal

Los consejos de los subsistemas de educación secundaria (CES y CETP) reconocen el problema que implica el abandono educativo y, a veces junto con otros actores, crearon algunas iniciativas para reinsertar a los niños y jóvenes que están fuera del sistema de educación secundaria.

Una serie de opciones de estudio permiten que los alumnos de mayor edad finalicen la educación media básica y combinen sus estudios con sus compromisos laborales. El Plan 2009 permite que los alumnos mayores de 21 años que no terminaron educación media básica y que trabajan o sufren algún problema de salud finalicen este ciclo a través de tres módulos consecutivos en semestres durante un año y medio. El Plan 2012 ofrece la misma oportunidad para los jóvenes de entre 15 y 20 años sin educación media básica, pero para finalizar los semestres (seminarios prácticos) en el orden que ellos deseen. El Plan 2013 apunta a los alumnos mayores de 15 años que trabajan. Los alumnos que asisten a este programa

de estudios pueden seleccionar los cursos semestrales o módulos anuales, en modalidad de tiempo completo o parcial.⁴

En educación secundaria general, el Programa Aulas Comunitarias apunta a los jóvenes de entre 12 y 17 años que nunca asistieron o que abandonaron educación secundaria antes de completar el primer año de educación media básica. El programa procura reintegrar a los alumnos al primer año de educación media básica general, para introducirlos a la vida en un centro de educación secundaria general, y acompañar durante la transición de los jóvenes desde las aulas comunitarias a los centros de educación secundaria general. Esta iniciativa está dirigida en forma conjunta por el CES y organizaciones no gubernamentales (ONG). Si bien una ONG generalmente ofrece el espacio físico y un equipo de coordinadores, trabajadores sociales, educadores y líderes para talleres, el CES es responsable de la enseñanza de las asignaturas. La clase comunitaria puede, no obstante, realizarse en un centro educativo. En 2013, había 25 aulas comunitarias en todo el país. Las aulas comunitarias pueden trabajar de diferentes formas y apuntan a los jóvenes en riesgo que ya asisten a educación media básica, o procuran que los jóvenes se interesen y estén motivados para reinscribirse en el sistema educativo y los preparan para escolarizarlos. Todas las aulas comunitarias están vinculadas con un centro de contacto (liceo referente), pero la colaboración entre las instituciones depende de los directores de los centros y las aulas comunitarias, tal como mencionaron las partes interesadas durante la visita de revisión. En 2012, 2.026 jóvenes participaron del Programa Aulas Comunitarias, es decir, un 1,6% de toda la matrícula de alumnos de educación media básica general. En 2016, las autoridades educativas anunciaron la intención de interrumpir gradualmente este programa.

En educación media técnico profesional, los centros ofrecen a los jóvenes de 15 años o mayores que abandonaron la educación media básica la opción de realizar una capacitación profesional básica (formación profesional básica, FPB). Después de dos a tres años de estudios, según la educación previa del alumno, completan la educación media básica y obtienen un certificado vocacional (Operario Práctico) y pueden continuar sus estudios en educación media superior. Los alumnos pueden completar las asignaturas en forma de módulos que se realizan durante un semestre y especializarse en un área profesional a través de la participación en un taller semanal. Los coordinadores regionales (referente territorial) del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) trabajan con los centros y trabajadores sociales para identificar a los jóvenes que abandonaron sus estudios y lograr su participación en el programa. En los centros, los psicólogos ayudan a los alumnos a estudiar para que realicen la formación profesional básica y trabajan con los docentes y los padres para ayudar a los alumnos a finalizar este programa y continuar sus estudios. La formación profesional básica también se puede ofrecer a través de una opción de programa comunitario (Programa de Formación Profesional Básica - Experiencias Comunitarias).⁵ Al igual que en las aulas comunitarias, la formación profesional básica de la comunidad se organiza en centros comunitarios junto con las organizaciones de la sociedad civil y tiene un enfoque más práctico. Los centros técnico profesionales aportan la enseñanza de las asignaturas y ayudan a definir la oferta educativa.

El Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) - Centro de Capacitación y Producción (CECAP) bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ofrece una experiencia educativa no formal, flexible e integrada para los jóvenes desfavorecidos de entre 15 y 20 años de edad que no trabajan ni estudian, y capacitación para facilitar su reinserción al sistema educativo y para prepararlos para el mundo laboral.⁶ El programa ofrece talleres experimentales y prácticos (por ejemplo, en carpintería o construcción), capacitación en competencias básicas (por ejemplo, en matemática y cálculo), y actividades deportivas y artísticas. Los participantes tienen la posibilidad de finalizar la educación media básica y continuar en el sistema educativo formal. Un centro educativo técnico que se visitó como parte de la revisión de la OCDE, por ejemplo, trabajaba con su CECAP departamental para apoyar a los jóvenes a participar en el programa con el fin de finalizar su educación en el centro, por ejemplo a través del programa FPB. El Programa Redescubrir procura aumentar la colaboración entre los centros técnicos y los CECAP y la educación formal y no formal.⁷

En 2006, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) introdujo Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) para coordinar el desarrollo de políticas sociales a nivel local y para articular las políticas nacionales con las locales (Decreto del Poder Ejecutivo Número 336). Estas mesas redondas pueden convocar a comités en diferentes áreas, incluyendo la educación y, teóricamente, ofrecen una plataforma para fortalecer los vínculos entre la educación y las iniciativas de las políticas sociales más generales, y las relaciones entre los centros y otros tipos de oferta educativa no formal. La participación de los actores de la educación es de responsabilidad de los diferentes consejos. El equipo de revisión de la OCDE estuvo al tanto de la existencia de esta plataforma a través de una reunión que mantuvo con una Comisión Departamental de la Educación. Un análisis del trabajo de las MIPS entre 2011 y 2013 revela que en todo este período la educación fue uno de los temas que generó mayor cantidad de reuniones junto con la problemática de la vivienda, organización interna de las MIPS y programas prioritarios (MIDES, 2014). Los temas que se debatieron incluyen las altas tasas de repetición de grado, la infraestructura de los centros y la dificultad de satisfacer las necesidades de los jóvenes. Durante los primeros nueve meses de 2013, la educación fue el tema que generó el mayor número de reuniones. Luego de la decisión del gobierno de retirar beneficios (asignaciones familiares) que recibían los niños y jóvenes que abandonan el sistema educativo formal, las MIPS ofrecieron un canal para debatir sobre estrategias e intervenciones para volver a reinsertar a los jóvenes en la educación. No obstante, este informe del MIDES también señaló que los actores de la educación se encontraban entre los que menos participaban en las reuniones de las MIPS (MIDES, 2014).

El sistema educativo emprendió innovaciones presentadas por la sociedad civil

Varias de estas iniciativas para apoyar a los alumnos desfavorecidos y ayudar a los jóvenes que abandonaron sus estudios a volver a la educación se inspiraron de los enfoques innovadores de la sociedad civil. El Programa Maestros Comunitarios, por ejemplo, fue desarrollado originalmente por una organización no gubernamental, El Abrojo. Del mismo modo, el Programa Aulas Comunitarias fue creado por una organización no gubernamental y desde entonces fue cambiando hasta convertirse en un programa conjunto que dirigen las autoridades de la educación (CES) y las organizaciones de la sociedad civil.

Se fomenta que los directores, docentes y alumnos utilicen las TIC en los centros y las aulas y se ofrece apoyo al respecto

En educación inicial primaria y educación media básica, el Plan CEIBAL ofrece computadoras portátiles a los alumnos y docentes en forma gratuita y provee además conectividad a Internet y apoyo (por ejemplo, personal de apoyo, desarrollo profesional para los docentes, desarrollo de contenidos, clases de inglés por videoconferencia, evaluación formativa e intercambio de comentarios en línea, participación de los padres a través de aprender tod@s de CEIBAL). Si bien las evaluaciones de este programa indican que la TIC se utiliza en los centros y aulas, y que esto lo agradecen las familias y la comunidad, también indican que la TIC en general no se utiliza en formas innovadoras o eficaces que mejoren el aprendizaje, y que los directores y docentes necesitan más competencias para integrar la TIC a la enseñanza y aprendizaje. Incluso, la introducción de la TIC en educación primaria permitió a los centros participar en cursos regionales o nacionales y reuniones a través de videoconferencias y de alguna manera facilitó las tareas administrativas de la dirección (por ejemplo, a través de la Gestión Unificada de Registros e Información, GURI). En educación secundaria general y técnico profesional, la TIC también se está usando cada vez más en los centros y aulas pero, al igual que en educación inicial, primaria y educación media básica, existen ciertas preocupaciones respecto a si se está utilizando en forma efectiva con fines pedagógicos (INEEd, 2015).

Algunas instalaciones de los centros se comparten fuera de la jornada escolar regular para crear más oportunidades de aprendizaje

Los centros educativos en Uruguay ofrecen sus instalaciones para una serie de fines y actividades fuera de la instrucción regular. En todos los niveles del sistema educativo, los centros pueden utilizar las instalaciones para organizar actividades con los padres y la comunidad (por ejemplo, festivales, espectáculos y talleres).

En educación inicial y primaria los centros pueden ofrecer actividades educativas o recreativas a través del Programa Educativo de Verano. Para participar en este programa los centros desarrollan y proponen un proyecto educativo que se lleva a cabo durante 28 días en el verano. Los centros educativos de verano en general se organizan y coordinan entre los centros de cada zona. También pueden trabajar con alumnos de primer y segundo año para mejorar la expresión escrita y oral y se les puede permitir avanzar al siguiente año escolar si no lo lograron en diciembre (Experiencia del Primer Ciclo). En general ofrecen almuerzo para los alumnos a través del Programa Alimentación Escolar. Dichos programas pueden ser útiles para apoyar durante las vacaciones a los alumnos desfavorecidos que puedan haber quedado rezagados en su aprendizaje, teniendo en cuenta el entorno del hogar que con frecuencia ofrece menos apoyo (OCDE, 2012; Gromada y Shewbridge, a publicarse). En 2012, 29.707 niños asistieron al Programa Educativo de Verano, es decir, casi el 9% de los niños que asistía a educación inicial y primaria.

En educación secundaria los centros con frecuencia aprovechan sus instalaciones para ofrecer programas educativos durante todo el día en diferentes turnos, incluso para los alumnos de mayor edad que es posible deban combinar los estudios con el trabajo (turno nocturno), si bien se debe tener en cuenta que esto implica poco tiempo de instrucción en cada turno, lo que permite a los centros utilizar múltiples turnos. Los distintos turnos pueden estar a cargo de un mismo director o diferentes. Los centros dentro de un barrio pueden también compartir algunas instalaciones mutuamente (por ejemplo, instalaciones para gimnasia y deporte). Compartir las instalaciones entre los diferentes turnos o centros individuales requiere de una efectiva colaboración y coordinación, y pueden surgir problemas, tal como mencionaron algunos directores durante la visita de revisión.

Como parte del programa +Centro, los centros generales y técnicos pueden ofrecer actividades (por ejemplo, deportes, arte y cultura, salud) para los jóvenes durante los fines de semana (INEEd, 2015). Esta iniciativa apunta a aumentar la autoestima y competencias sociales de los jóvenes y a desarrollar su sentido de pertenencia al centro y la comunidad. Un coordinador local del centro (por ejemplo, un docente) ayuda en la planificación de actividades que debe elaborarse teniendo en cuenta la opinión de los alumnos y jóvenes y que debe coordinarse con las actividades curriculares y extracurriculares que se realizan durante la semana.⁸ Al igual que en los Programas Educativos de Verano, este uso de las instalaciones no solo es eficiente, sino que también ofrece horas de aprendizaje adicionales a través de actividades extraordinarias académicas y sociales que pueden promover la motivación y resultados de aprendizaje para los alumnos desfavorecidos, en tanto puedan acceder fácilmente a estas actividades y participar en ellas (OCDE, 2012; Gromada y Shewbridge, a publicarse).

Desafíos

El modelo uruguayo de inspección educativa no fomenta el desarrollo educativo

La evaluación individual no transmite que el desarrollo educativo sea responsabilidad de la comunidad educativa en su conjunto

Los servicios de inspección educativa de todos los consejos se concentran en la evaluación individual de los directores, subdirectores y docentes (ver Capítulo 5). Si bien se trata de importantes mecanismos

para la gestión de los recursos humanos en los centros a fin de realizar individualmente un intercambio de comentarios y brindar apoyo y que las personas sean responsables de su desempeño, no presentan un panorama completo de la calidad de la educación en un centro, como viene sucediendo por ejemplo en diferentes países que pasaron de la evaluación de docentes individuales a la evaluación de la calidad de la enseñanza en todo el centro educativo. Llevar a cabo solamente procesos de evaluación individual puede comunicar que el desarrollo del centro es la única responsabilidad de los directores y no de la totalidad de la comunidad educativa. Además, en el caso de los directores y subdirectores, las evaluaciones individuales con un efecto sumativo implican el riesgo de hacer que las personas sean responsables de resultados que trascienden su control (OCDE, 2013b; Radinger, 2014).

La evaluación individual no se concentra en mejorar las competencias y prácticas profesionales

El enfoque actual de la evaluación individual de la dirección de los centros no garantiza que todos los directores y subdirectores se sometan a un proceso que los ayude a mejorar. Si bien la evaluación en Uruguay se realiza con el fin de cumplir un propósito tanto sumativo como formativo, y si bien las interacciones relativamente frecuentes entre los inspectores y los evaluados ofrecen una plataforma para el intercambio formativo de comentarios, las entrevistas realizadas con diferentes partes interesadas y durante las visitas a los centros sugieren que los inspectores tienden a concentrarse más en aspectos de control y cumplimiento.

Conforme a su diseño, las calificaciones de las evaluaciones se usan principalmente para aportar información a efectos de tomar decisiones sobre desarrollo profesional y designaciones a los centros y no para ofrecer un intercambio de comentarios para mejorar e identificar las necesidades de desarrollo profesional, a pesar de que los criterios de evaluación especifican que el desarrollo profesional es uno de los elementos que se incluyen en la evaluación. En cualquier caso, las oportunidades de desarrollo profesional en general son muy limitadas. Tal como indica el análisis del Informe país (INEED, 2015), la mayoría de los directores se califican como excelentes. Esto también sugiere que la evaluación no ofrece un intercambio de comentarios diferenciado y útil respecto de las fortalezas y debilidades que sería necesario para poder mejorar. Si se tiene en cuenta que los directores son responsables de evaluar a los docentes de sus centros, es importante considerar que este enfoque sumativo puede incidir en los aspectos en que se concentran los directores al realizar el proceso interno de evaluación de los docentes (OCDE, 2013b).

Los procedimientos de evaluación individual carecen de claridad, transparencia y objetividad y no se centran claramente en el liderazgo pedagógico

Aparte de las pautas muy generales incluidas en el estatuto docente (Estatuto del funcionario docente; ANEP-CODICEN, 2015), los consejos no ofrecen un marco de evaluación que especifique los procedimientos y criterios en mayor detalle y que comunique qué y cómo deben evaluar los inspectores. Tampoco existen estándares para los directores de los centros que comuniquen en forma coherente a todas las partes interesadas qué se debe esperar de los directores y subdirectores. Además, los criterios de evaluación que se establecen en el estatuto docente cubren una amplia gama de responsabilidades, pero no detallan ni se concentran explícitamente en la dirección pedagógica, que las investigaciones identificaron como fundamental para la calidad de la enseñanza y aprendizaje (Day y otros, 2009; Leithwood y otros, 2004; Louis y otros, 2010).

En cuanto a los procedimientos, con la excepción de la educación inicial y primaria donde un grupo de inspectores debate sobre las calificaciones de las evaluaciones anuales, la evaluación se realiza a través de un solo inspector. La calidad del proceso de evaluación, por tanto, depende en gran medida de las

competencias de los inspectores individuales y el juicio de la evaluación puede verse influenciado por la relación personal entre los inspectores y los evaluados. Tal como enfatizaron varias partes interesadas durante la visita de revisión, la evaluación se puede percibir como muy subjetiva. Teniendo en cuenta el peso que implica el juicio de la evaluación para las decisiones en materia de empleo, esta subjetividad puede, además, producir inequidades entre los evaluados.

La planificación del desarrollo educativo y las prácticas de autoevaluación son poco habituales y no aportan información a las evaluaciones

La Ley de Educación de 2008 (por ejemplo, el Artículo 41 de la Ley n° 18.437) hace algunas referencias implícitas a los proyectos educativos y autoevaluación y la participación de la comunidad educativa en estas prácticas, pero no incluye requisitos específicos para que los centros lleven a cabo estas prácticas. Los consejos individuales pueden ofrecer fondos para realizar reuniones de coordinación (sala docente) para que los centros desarrollen proyectos educativos (por ejemplo, la Circular n° 41 del Consejo de Educación Inicial y Primaria de marzo de 2015 proporcionó fondos para el desarrollo de proyectos para mejorar en redacción y matemática). El equipo de revisión de la OCDE también estuvo al tanto de algunas prácticas locales sobre establecimiento de objetivos y planificación de desarrollo educativo en los centros (por ejemplo, un centro había elaborado un plan para mejorar el clima escolar en un año y lectura en otro año, otro centro había desarrollado una estrategia para reducir la repetición de grado y el abandono escolar). No obstante, en consonancia con el análisis del Informe país (INEEd, 2015), el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión general de que estas prácticas no son habituales en Uruguay y que los centros y directores en general no participan de la planificación para el desarrollo de los centros que incluye a la comunidad educativa y el monitoreo y evaluación de los objetivos y las metas. Probablemente, esto puede estar vinculado a la falta de implementación de la legislación, así como a la falta de capacidad. La evaluación, por ejemplo, no requiere que los directores o subdirectores participen en estas prácticas, que podrían formar la base del fortalecimiento de la comunidad educativa, para desarrollar enfoques con el fin de mejorar la educación en los centros y analizar qué progresos se lograron de un ciclo de evaluación a otro.

El proyecto ProMejora constituye un intento para introducir la planificación educativa estratégica en el funcionamiento de la educación. El proyecto cuenta con la dirección del CODICEN y procura mejorar la gestión educativa, el clima escolar y los resultados del aprendizaje. Los centros que participan deben elaborar un proyecto educativo de tres años con objetivos a corto y mediano plazo y realizar una autoevaluación. Reciben orientación, desarrollo profesional y recursos financieros adicionales para pagar materiales y docentes. No obstante, todavía está muy limitado en cuanto a la escala y solo 10 centros de educación inicial y primaria, 15 centros de educación secundaria general y 9 centros técnicos participaron hasta el momento. Incluso, el proceso no está dirigido por las inspecciones educativas de los diferentes consejos, sino que se gestiona por separado dentro de la órbita del CODICEN (INEEd, 2015).

Las inspecciones educativas están fragmentadas en los niveles de la educación, la evaluación de la educación y los directores de los centros educativos, y entre especializaciones particulares

Las inspecciones educativas están organizadas respecto a los diferentes subsistemas dentro de los consejos respectivos. Esta fragmentación no facilita el intercambio de experiencias ni buenas prácticas de evaluación en los diferentes niveles de la educación. Dentro de los distintos consejos, los servicios de inspección también están divididos. En educación inicial y primaria, la inspección de zona evalúa a los directores y docentes, y puede combinar sus visitas, pero existen inspecciones separadas para tipos de centros específicos, programas específicos y asignaturas específicas, tales como educación física y arte. En educación secundaria general la inspección está dividida en una inspección de los centros que evalúa a los directores y una inspección de asignaturas que evalúa a los docentes. En educación técnico profesional la

inspección está dividida en una evaluación docente en tres especializaciones diferentes y la evaluación de la gestión de los centros. Si bien los fundamentos para dividir algunas responsabilidades en diferentes inspecciones son válidos, esta fragmentación genera posibles ineficiencias, requiere de coordinación de las diferentes inspecciones y hace difícil que los inspectores adquieran una perspectiva de todo el proceso educativo de un centro.

Existe un limitado reconocimiento del importante rol que pueden cumplir los directores de los centros en la enseñanza y el aprendizaje

Si bien la Ley de Educación de 2008 (Artículo 41) establece que el estado se compromete a fortalecer la gestión de los centros educativos, en la práctica, el rol transformador de los directores todavía no está plenamente reconocido. Los diferentes consejos no desarrollaron una visión del rol que pueden cumplir los directores en el sistema educativo ni elaboraron una estrategia sistemática sobre cómo desarrollar direcciones sostenibles. No existen estándares para las direcciones de los centros que transmitan el rol y las responsabilidades de los directores, subdirectores y maestros o profesores adscriptos, y que podrían guiar el desarrollo de la profesión de dirección desde la contratación y la preparación inicial hasta el avance en la labor profesional, la evaluación y el posterior desarrollo profesional. Y no existe ninguna asociación profesional de directores que pueda representar los intereses de los directores, aportar información para las políticas educativas y contribuir al desarrollo de la profesión (por ejemplo, a través de la creación de redes y la capacitación).

Los directores de los centros están mal remunerados en comparación con las responsabilidades que asumen y con los salarios docentes

Los salarios de los directores en general son más bajos que los de los docentes por la misma cantidad de horas de trabajo en todos los niveles del sistema educativo. Por una carga laboral de tiempo completo, un director de educación primaria obtiene entre un 78% y un 86% del salario de un docente del grado más alto, según el tamaño del centro educativo. En educación secundaria, el salario de un director asciende a un monto entre un 73% y un 84% del salario de un docente del grado más alto (ver Tabla 4.1). Teniendo en cuenta que la remuneración docente en Uruguay ya es baja en comparación con trabajadores con similar nivel de educación, a pesar de que los salarios docentes aumentan desde 2005 (ver también Capítulo 5), la compensación económica para los directores no refleja el alto grado de responsabilidad que asumen.

Tabla 4.1. Salarios reglamentarios de los directores en educación primaria y secundaria, 2014

Cargo	Salario (\$U en valores constantes, base 2013)	Salario comparado con docente de tiempo completo (40 horas) (%)
Educación primaria		
Director, centro común urbano, nivel A, 2 turnos, 40 horas	44.108	86,1
Director, centro común urbano, nivel B, 2 turnos, 40 horas	41.974	81,9
Director, centro común urbano, nivel C, 2 turnos, 40 horas	39.956	78,0
Docente de tiempo completo, cargo efectivo, 40 horas (grado 7, 25 años de experiencia docente)	51.229	100,0
Educación secundaria		
Director, categoría 1, 40 horas	48.727	84,1
Director, categoría 2, 40 horas	46.348	80,0
Director, categoría 3, 40 horas	44.108	76,1
Director, categoría 4, 40 horas	41.974	72,5
Docente, primer ciclo, horario extendido, cargo efectivo, 40 horas (grado 7, 25 años de experiencia docente)	57.930	100,0

Fuente: INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

El bajo nivel de remuneración también genera un problema para atraer a los docentes hacia los cargos de directores de los centros. Si bien no se cuenta con datos sobre el promedio de candidatos a cargos de dirección, las entrevistas para el Informe país (INEEd, 2015) sugieren que constituye un problema en todos los niveles del sistema educativo. En algunos centros de educación secundaria ya resulta difícil ocupar los cargos de dirección y tienen que cubrirse temporalmente con los docentes con mayor antigüedad del centro, que carecen de preparación para la tarea. Los docentes entrevistados durante la visita de revisión en general no se mostraron interesados por asumir un rol de dirección y los directores enfatizaron la falta de incentivo económico de su trabajo. De hecho, diferentes docentes ya habían realizado la preparación inicial para director, pero se mostraron reticentes a asumir un cargo real ya que hacerlo implicaría una reducción de su salario. La escala salarial docente es relativamente pareja al principio de la carrera (pasar del grado 1 al 4 implica un aumento salarial del 16,5%), pero se incrementa a medida que se adquiere experiencia (pasar del grado 4 al 7 implica un aumento salarial del 42%). Además, luego de 25 años de trabajo, los docentes reciben una bonificación del 20% del salario base. Esto crea una considerable falta de incentivo económico para que los docentes con experiencia pasen a ocupar cargos de dirección. Como los docentes tienen que haber alcanzado el grado 3 de la escala salarial para poder realizar el curso de dirección y el examen correspondiente, solo los docentes que se encuentran en el medio de su carrera profesional se sienten incentivados como para asumir un rol de dirección. No obstante, resulta atractivo para los docentes realizar la capacitación para director, ya que el curso constituye méritos adicionales para el concurso docente, pero esto puede crear ineficiencias si los docentes nunca asumen un cargo de dirección. Considerando que no hay una cantidad suficiente de nuevos docentes capacitados, en particular en educación secundaria, el interior y los centros desfavorecidos (ver Capítulo 5), la dificultad de atraer docentes a los cargos de dirección puede empeorar en el futuro.

Además, los bajos niveles de remuneración generan el incentivo de ocupar otros cargos para complementar el salario. En algunos centros a los que se asistió como parte de la visita de revisión, los directores y subdirectores trabajaban en centros privados, instituciones de formación docente o educación para adultos además del cargo de dirección o incluso distribuían su tiempo en el centro educativo para poder realizar el trabajo adicional fuera del centro. Esto puede, a su vez, incidir en forma negativa en los centros, ya que la dirección puede dedicar menos tiempo y estar menos comprometida.

El proceso de contratación se basa en un conjunto limitado de criterios, no ofrece casi ningún incentivo financiero para trabajar en contextos desfavorecidos y puede crear inestabilidad en los centros educativos

El proceso de contratación de los directores se gestiona en forma central y depende exclusivamente de los resultados del examen de los candidatos y la cantidad de puntos obtenidos según la antigüedad/grado en la escala salarial, calificación de las evaluaciones y asistencia. No obstante, este proceso no implica una entrevista con todos los candidatos interesados para evaluarlos según una serie de criterios de selección claros ni la presentación de un plan o proyecto de desarrollo de los centros. Incluso, el proceso central no ofrece la posibilidad de que los representantes de la comunidad educativa, tales como los padres o docentes, aporten sus comentarios y se aseguren de que los candidatos se ajusten al contexto local.

El proceso de selección y contratación de directores, que depende esencialmente de la elección de centro de los candidatos, generalmente tampoco ofrece incentivos económicos para que los candidatos se postulen para ocupar cargos en contextos desfavorecidos. Los salarios solo difieren según el tamaño del centro educativo pero (excepto en el caso de los centros de tiempo completo, aprender y rurales pequeños de educación primaria) no existen incrementos por trabajar en contextos difíciles. Existen algunos incentivos, pero se relacionan con la cantidad de horas de trabajo que conlleva un cargo de dirección (por ejemplo, 30 horas o 40 horas) y el trabajo en centros de práctica, que conlleva una remuneración adicional por trabajar horas adicionales. Como la calificación de las evaluaciones incide en la posición de jerarquía de los directores que determina la designación a los centros, los buenos directores teóricamente pueden elegir centros que son más fáciles de gestionar. Si se tiene en cuenta que una buena dirección es importante para comunicar en forma efectiva a la inspección sobre los problemas y necesidades de un centro y para recaudar fondos adicionales dentro de la comunidad educativa en el contexto uruguayo, la falta de una estructura de incentivos capaz de atraer a los candidatos a los centros más complejos y el riesgo de que los buenos directores no elijan trabajar en estos contextos es también un problema en términos de equidad.

La posibilidad de que los directores solo puedan ser designados en sus cargos en forma temporal (cargo interino) genera una inestabilidad y una rotación de personal absolutamente innecesarias. Los directores con cargos interinos deben concursar con otros candidatos interesados en forma anual para ocupar el mismo cargo. Esto es particularmente problemático en los centros de educación media técnica, ya que los directores de este subsistema no han tenido la posibilidad de participar en concursos para obtener un cargo permanente (cargo efectivo) durante aproximadamente diez años.

La formación inicial podría preparar mejor a los directores para su función y no existen posibilidades adicionales para su desarrollo

Si bien los docentes interesados en ser directores están obligados a asistir a una capacitación preparatoria antes de realizar el examen para director, las diferentes partes interesadas de todos los subsistemas consultadas como parte del trabajo del Informe país (INEEd, 2015) y como parte de la visita de revisión plantearon su preocupación sobre la preparación inicial y el desarrollo continuo de los directores. No existe una política clara sobre cómo desarrollar a los futuros directores y cómo lograr su desarrollo adicional luego de que ocupan su rol. Las diferentes partes interesadas expresaron preocupación sobre la calidad de la preparación y cuestionaron si la capacitación inicial tal como se imparte actualmente prepara correctamente a los docentes para su función en el futuro. Tal como se indicó precedentemente, el contenido de la preparación inicial no está estructurado conforme a una visión de directores efectivos, sino orientado hacia el examen para directores particular que se realizará en el futuro. La calidad de la capacitación inicial puede, por tanto, diferir de un año a otro. Si se tiene en cuenta la falta de estándares para la dirección de los centros, las partes interesadas tienen diferentes expectativas sobre cómo debería prepararse a los directores en la capacitación inicial (por ejemplo, gestión de infraestructura, seguridad contra incendios o dirección pedagógica). En general, a pesar de que la capacitación inicial incluye una

práctica en un centro educativo, esta formación se percibe como demasiado teórica. Los directores de los centros de educación primaria rurales pequeños (maestro director) además pueden carecer de preparación para su rol como parte de la formación docente, y en educación técnico profesional los directores pueden además no obtener capacitación, ya que este no es un requisito obligatorio.

Luego de que los directores aprueban el examen y asumen su cargo, en general no existen posibilidades de desarrollo profesional adicional y los directores ven su tiempo limitado como para encargarse de este. Solo en algunas circunstancias se dispone de desarrollo profesional estructurado, por ejemplo para los directores de centros de tiempo completo, y el único intercambio de comentarios que reciben los directores proviene de las inspecciones y reuniones con otros directores y, en educación técnico profesional, de los campus regionales.

Las responsabilidades administrativas de los directores y la falta de un cuerpo docente estable pueden hacer que para los directores resulte difícil desarrollar comunidades de aprendizaje

El rol de los directores incluye la dirección pedagógica, gestión y administración, y relacionamiento con la comunidad. Tal como destacaron las partes interesadas respecto al trabajo en el Informe país (INEEd, 2015) y durante la visita de revisión, las responsabilidades administrativas tales como el funcionamiento de la cantina de los centros, los cronogramas, los controles de vacunación de los alumnos en educación primaria, el contacto con el Banco de Previsión Social (BPS) y la Dirección General Impositiva (DGI), y las respuestas a las solicitudes de los consejos, no obstante, pueden hacer difícil que los directores dediquen un tiempo suficiente a la dirección pedagógica. Los directores así como los docentes de los centros a los que se asistió como parte de la visita de revisión indicaron que los directores no cuentan con el tiempo que deberían para gestionar y evaluar a sus docentes, para visitar las clases y aportar sus comentarios y orientación sobre la práctica docente o sobre la participación en oportunidades de desarrollo profesional. La información recibida sobre la utilidad de las evaluaciones docentes internas, por ejemplo, fue variada (ver también Capítulo 5).

Las condiciones de trabajo de los docentes (ver Capítulo 5 para obtener más información) afectan también negativamente la capacidad de dirección pedagógica de los directores, en particular en los centros de educación secundaria. Los docentes de educación secundaria deben solicitar las horas docentes en forma anual (elección de horas). A pesar de que no fue la impresión que tuvo el equipo de revisión de la OCDE durante su visita, las estadísticas indican que esto puede generar un alto grado de rotación de docentes (de un centro a otro) y que los docentes puedan asumir sus cargos entrado el año lectivo. Como los docentes de educación secundaria no se designan para un solo centro, esta distribución de horas también implica que los docentes enseñen en diferentes centros para completar su horario de trabajo. Esto puede afectar la capacidad de los docentes de estar presentes y comprometidos con el centro, más allá de la instrucción. La falta de un cuerpo docente estable que pueda dedicarse plenamente a la enseñanza y aprendizaje en un solo centro y tenga tiempo para colaborar puede hacer que para los directores resulte más difícil convertir el centro en una comunidad de aprendizaje, desarrollar una idea y proyecto común del centro, y fomentar la participación de los docentes en la gestión de los centros. En educación primaria, el horario laboral de los docentes se concibe solo como horas docentes y, excepto en el caso de los centros de tiempo completo y aprender, no incluye tiempo de preparación y colaboración, aparte de dos reuniones docentes y dos Asambleas Técnico Docentes (ATD) que deben organizar todos los centros cada año. Esto puede tener efectos similares y crear dificultades para que los directores promuevan la colaboración en los centros y fomenten el trabajo en equipo entre los docentes.

Los directores podrían exigir mayor apoyo de los docentes adscriptos y el alto grado de centralización dificulta que los directores formen un equipo de liderazgo

Si bien existen algunas oportunidades para que los docentes asuman responsabilidades de dirección (maestros o profesores adscriptos) y si bien los docentes reciben capacitación para su función, las partes interesadas entrevistadas para la preparación del Informe país (INEEd, 2015) y durante la visita de revisión las consideraron insuficientes en cuanto a las funciones y responsabilidades. La estructura de la carrera docente fundamentalmente se basa en la antigüedad y no prevé las diferentes responsabilidades, tales como dirección y gestión, a medida que los docentes avanzan en su carrera. Como la remuneración se basa en las horas de instrucción, las responsabilidades de la dirección tampoco significan un aumento o complemento salarial para los docentes (ver Capítulo 5).

Con unas pocas excepciones para los cargos de confianza (por ejemplo, maestros adscriptos en centros de primaria), los directores no tienen la facultad de tomar decisiones sobre la composición y selección de su equipo de dirección. La cantidad y tipo de cargos de dirección de los centros se definen a nivel central según la matrícula y tipo de centro; los subdirectores y maestros o profesores adscriptos se contratan a nivel central a través de exámenes y concursos, y los secretarios se eligen según la categoría que ocupan en el escalafón docente. Esto hace que las decisiones sobre los cargos de dirección de los centros sean menos políticas, pero esto limita potencialmente la capacidad de los directores de construir un equipo de dirección y distribuir las tareas y responsabilidades a los colegas de confianza.

También existen algunas preocupaciones en cuanto a la distribución de maestros o profesores adscriptos en los centros educativos. La proporción de centros educativos públicos, comunes y urbanos con al menos un adscripto o subdirector aumentó de un 54,7% en 2003 a un 74% en 2013 (INEEd, 2015). No obstante, a pesar de que la diferencia disminuyó con el tiempo, estos cargos no se distribuyen en forma progresiva. En 2013, la diferencia entre el primer y el quinto quintil sociocultural todavía ascendía a 6 puntos porcentuales en favor de los centros más favorecidos (un descenso desde 10,4 puntos porcentuales en 2013).

Se plantean una serie de preocupaciones sobre el personal de apoyo para el aprendizaje

En primer lugar, si bien los centros educativos, y particularmente los desfavorecidos, cuentan con la ayuda de diferente personal de apoyo para el aprendizaje, los beneficios que aporta a los centros, los docentes y los alumnos depende de la capacitación que recibió y el tiempo que tiene para planificar y coordinar su trabajo con otros docentes antes y después de las clases (Masdeu, 2015). Los docentes de varios centros del sistema educativo de Uruguay tienen tiempo para coordinar y planificar, pero no es el caso de todos los docentes (ver también el Capítulo 5). Si bien el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que los directores, docentes y padres agradecían la presencia y el trabajo del personal de apoyo para el aprendizaje, algunas partes interesadas consultadas durante la visita de revisión también plantearon la preocupación de que la necesidad de apoyo adicional de los niños no se identificaba con la antelación suficiente. Junto con otros factores, tales como la preparación y capacitación, esto podría vincularse a la falta de coordinación.

En educación inicial y primaria, solo los docentes de los centros aprender y de los centros de tiempo completo gozan de tiempo para planificar y coordinar como parte de su horario laboral.⁹ La designación de personal de apoyo para el aprendizaje a través de los programas Maestros Comunitarios y Maestro más Maestro apunta a los centros desfavorecidos y centros aprender, en particular. El personal de apoyo y docentes de estos centros tendrán, por lo tanto, tiempo disponible para trabajar juntos y planificar su tarea. No obstante, en otros centros, tales como los centros urbanos comunes, los centros y los docentes pueden

tener más dificultades para aprovechar al personal de apoyo para el aprendizaje que se les asigna (por ejemplo, maestros de apoyo y maestros comunitarios).

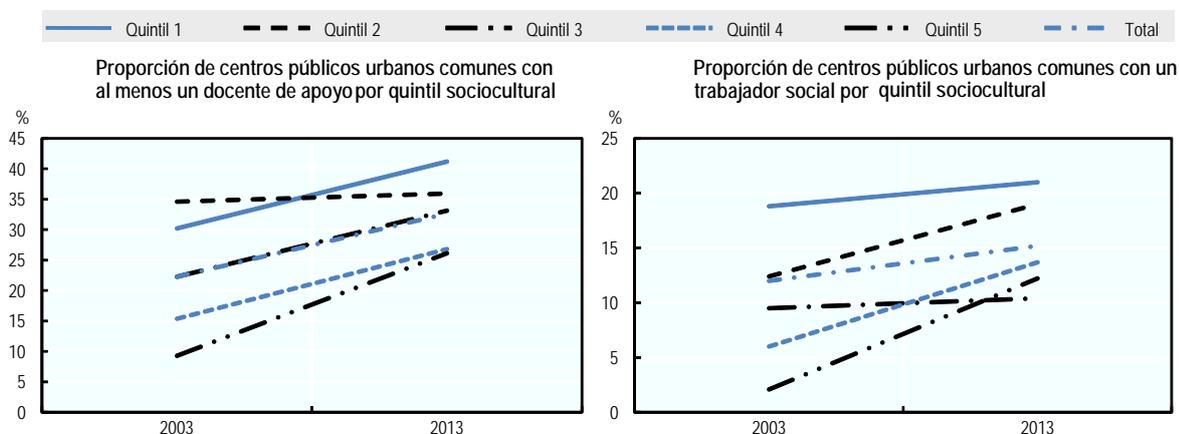
En educación secundaria general y técnico profesional, el horario laboral de los docentes incluye tiempo para la preparación y colaboración. No obstante, la gran mayoría de los docentes tiene que enseñar en diferentes centros a consecuencia del proceso de designación de horas docentes (elección de horas) y esto limita su capacidad para aprovechar ese tiempo para colaborar con otros colegas y participar en las reuniones de coordinación.¹⁰ Es posible que esto también incida en el trabajo de los tutores en educación media básica general que participan del Proyecto Tutorías (Liceos con tutorías y profesor coordinador pedagógico) y centros de educación secundaria que participan del programa Uruguay Estudia así como el trabajo de los tutores en general. No obstante, los centros de educación secundaria general sí tienen un profesor orientador pedagógico que coordina el personal de los centros y apoya a los tutores para maximizar su impacto.

En segundo lugar, los directores carecen de autonomía para tomar decisiones sobre la contratación del personal de apoyo para el aprendizaje y, por tanto, no tienen flexibilidad para decidir qué tipo de personal resultaría más útil. Los docentes de los diversos centros a los que se asistió como parte de la visita de revisión, por ejemplo, informaron que el centro necesitaba a un psicólogo. Sin embargo, los centros no tenían autonomía para reaccionar directamente a esta necesidad.

En tercer lugar, algunas necesidades de personal de apoyo para el aprendizaje no se satisfacen. Sobre todo, esto tiene que ver con la necesidad de personal de apoyo para el aprendizaje con el fin de facilitar la inclusión de los jóvenes con necesidades especiales en educación secundaria, a pesar de que esto se exige por ley (ver también los Capítulos 2 y 5). En educación media técnico profesional el personal de apoyo para el aprendizaje se organiza en equipos multidisciplinarios que no funcionan en los centros. El apoyo, por tanto, no siempre está disponible en el trabajo diario de los docentes.

Cuarto, si bien la disponibilidad del personal de apoyo para el aprendizaje aumentó en algunos subsistemas, este incremento no se destinó a los contextos más desfavorecidos. Mientras que la diferencia en la proporción de centros públicos urbanos comunes con al menos un docente de apoyo permanente (maestro de apoyo) entre el quintil más desfavorecido y el quintil más favorecido todavía ascendía a 15,2 puntos porcentuales en 2013, esta diferencia disminuyó de una diferencia de 20,9 puntos porcentuales en 2003. El aumento general de los docentes de apoyo en los centros urbanos comunes entre 2003 y 2013 se concentró en los quintiles más altos. Sucede lo mismo respecto de la disponibilidad de trabajadores sociales en los centros. La disponibilidad de trabajadores sociales todavía se destina a los centros desfavorecidos, pero la diferencia en la proporción de centros educativos urbanos públicos de primaria favorecidos y desfavorecidos con un trabajador social disminuyó entre 2003 y 2013 (ver Figura 4.2).

Figura 4.2. Tendencia en la distribución de docentes de apoyo y trabajadores sociales por quintil sociocultural



Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Los centros tienen muy poca autonomía para apropiarse del contenido del currículo, pero también carecen de orientación en áreas pedagógicas donde tienen mayor autonomía como, por ejemplo, las evaluaciones

La limitada autonomía de los centros para modificar los currículos limita también el sentido de apropiación de los centros y puede perjudicar su capacidad de hacer que la oferta curricular resulte interesante y relevante para todos los alumnos con el fin de mantenerlos activos en la educación y evitar que abandonen el sistema (Peters, 2015). Al mismo tiempo, si bien los centros y los docentes tienen determinada autonomía para tomar decisiones sobre qué contenido cubrir y cómo evaluar a los alumnos, los centros, docentes, padres y alumnos no cuentan con ningún tipo de pauta, por ejemplo resultados de aprendizaje esperados y objetivos o avances en el aprendizaje. Mientras que la falta de claridad de los currículos nacionales permite que los docentes utilicen su propio juicio profesional e innoven en el aula, los docentes también pueden encontrar dificultades para desarrollar planes de clase concretos, objetivos de aprendizaje y estrategias de evaluación que se condigan con las expectativas a nivel nacional. La falta de claridad también puede generar grandes variaciones respecto a cómo los centros y docentes implementan los currículos y evalúan a sus alumnos (OCDE, 2013b; Nusche, a publicarse). El informe de 2014 sobre el estado de la educación en Uruguay realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) identificó dichas diferencias en prácticas de evaluación sumativa entre los docentes y centros de educación primaria y secundaria, que surgen de las diferencias en la formación docente, pero también de la instrucción curricular, como dificultad para la transición de los niños de educación primaria a educación secundaria (INEEd, 2014).

Con la excepción de una iniciativa reciente de educación inicial y primaria para apoyar a los docentes en las evaluaciones formativas, los centros y docentes tampoco cuentan con orientación para el uso de las evaluaciones formativas. La evaluación formativa de los alumnos tiene un gran potencial para conformar la enseñanza y aprendizaje y para crear un entorno de aprendizaje centrado en el alumno (OCDE, 2013b; Nusche, a publicarse). Si bien el estudio PISA 2012 sugiere que los centros y docentes de Uruguay utilizan las evaluaciones para monitorear los progresos e identificar qué aspectos de la instrucción o el currículo podrían mejorarse,¹¹ los centros y docentes pueden beneficiarse de pautas adicionales sobre cómo es la mejor forma de realizarlas.

Las oportunidades para que los centros trabajen juntos y compartan las buenas prácticas son limitadas, en particular, en educación secundaria

Existen pruebas contundentes, por ejemplo de Inglaterra en el Reino Unido, Finlandia y Suecia, de que las asociaciones, grupos y redes entre centros educativos pueden ofrecer mecanismos para compartir un liderazgo efectivo, así como prácticas efectivas de una forma que contribuya a mejorar el desempeño (Pont y otros, 2008). En Uruguay, existen algunas prácticas y plataformas donde se pueden reunir los directores, en particular, en educación inicial y primaria, pero el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que estas prácticas en general no se aplican en forma sistemática ni están disponibles a gran escala.

En educación inicial y primaria los directores de un departamento o zona se pueden reunir a través de la organización de reuniones de coordinación. La inspección también puede vincular a dos centros y recomendarles que compartan sus experiencias y enfoques innovadores. Además, la creciente disponibilidad de instalaciones de videoconferencia en los centros permite que cada vez más centros y docentes cooperen entre sí e intercambien ideas.

En educación secundaria general y técnico profesional el intercambio de experiencias entre los centros es menos común y sistemático y depende en gran medida de la iniciativa de cada centro. No obstante, se llevan a cabo estas prácticas a nivel local, tal como observó el equipo de revisión de la OCDE durante su visita al país (INEEd, 2015).

Existen dos iniciativas que pueden ofrecer posibilidades más formales para generar redes entre los centros en el futuro. La creación de la Comisión Departamental de Educación bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) puede ofrecer una plataforma para que los centros colaboren entre sí y desarrollen redes dentro de sus departamentos (también los centros de diferentes niveles del sistema educativo). En educación técnico profesional, el proceso de regionalización a través de la transferencia de responsabilidades a los campus regionales ofrece la posibilidad de que los directores se reúnan. La junta de directores a cargo del director de un campus también incluye a los directores de los centros de la región y a los inspectores regionales.

La posibilidad de que los padres contribuyan a la mejora educativa todavía no ha madurado lo suficiente y para los centros es difícil lograr la participación de los padres

Si bien los padres tienen la posibilidad de participar en los temas educativos tal como exige la legislación nacional en todos los niveles del sistema educativo según los formatos definidos por cada consejo (por ejemplo, a través de las Comisiones de Fomento en educación primaria y los centros técnicos y las Asociación de Padres y Amigos en los centros de educación secundaria general), las actividades de estos órganos se relacionan principalmente con brindar apoyo económico a los centros y realizar eventos sociales, pero no tienen que ver con el intercambio de comentarios y la participación en la gestión de los centros. Esto limita su incidencia en el desarrollo educativo. Asimismo, limita la posibilidad de los padres de exigir que los centros rindan cuentas.

En tal sentido, la implementación permanente de los Consejos de Participación es una iniciativa prometedora para aumentar la participación de los padres, pero también la de los alumnos y la comunidad en su conjunto en el desarrollo de los centros y fortalecer la rendición de cuentas horizontal. Tal como plantea la Ley de Educación de 2008, los consejos pueden realizar sugerencias sobre los proyectos educativos y el funcionamiento general de los centros, así como de áreas más específicas, como el uso de los fondos y la organización de actividades sociales. También tienen derecho a participar en las autoevaluaciones de los centros, a pesar de que estas prácticas sean todavía escasas.

Por otro lado, conforme a la ley, los padres también tienen la obligación de participar en la educación de sus hijos. Si bien los centros organizan actividades de extensión para lograr la participación de los padres,¹² las entrevistas con los directores, docentes y también los padres durante la visita de revisión sugieren que con frecuencia es difícil para los centros que los padres participen, en particular a medida que los alumnos crecen. Los datos del estudio PISA 2012 muestran una imagen similar, en particular en cuanto a la participación de los padres en el comportamiento o progresos académicos de sus hijos. La participación de los padres según el estudio PISA es baja, tanto comparada con otros países de la región, como con el promedio de la OCDE (ver Tabla 4.2).

Tabla 4.2. Participación de los padres en la educación de sus hijos

Porcentaje de padres de alumnos que participaron en las siguientes actividades educativas durante el año lectivo anterior, según informaron los directores a PISA 2012

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Uruguay	Promedio de la OCDE
Conversaron sobre el comportamiento de sus hijos con un docente por iniciativa propia	22,4	23,9	29,3	37,3	27,9	10,1	22,8
Conversaron sobre el comportamiento de sus hijos por iniciativa de un docente	42,9	41,0	58,0	59,4	45,4	22,6	38,2
Conversaron sobre el progreso de sus hijos con un docente por iniciativa propia	20,2	24,9	28,5	38,7	29,3	18,1	27,3
Conversaron sobre el progreso de sus hijos por iniciativa de un docente	44,2	42,4	58,6	58,3	47,8	27,3	47,1
Se ofrecieron a colaborar en actividades extracurriculares, por ejemplo, club del libro, obras de teatro, deportes, paseos didácticos	11,2	6,2	14,1	15,7	17,5	5,4	8,3
Participaron en el gobierno local del centro educativo, por ejemplo, consejos de padres o comité de gestión del centro	17,8	21,4	33,8	50,6	34,0	9,8	10,8
Ayudaron a recaudar fondos para el centro educativo	17,5	4,7	29,5	28,3	25,2	8,3	9,9

Fuente: OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

La presión de los padres para lograr altos estándares académicos en Uruguay también es comparativamente baja. El 49,9% de los alumnos de 15 años de edad asistía a un centro cuyo director informó en el estudio PISA 2012 que la presión para lograr altos estándares académicos provenía solo de unos pocos padres, en comparación con el 33,1% en promedio de los países de la OCDE (ver Tabla 4.3) (OCDE, 2013a, Tabla IV.4.18).

Tabla 4.3. Expectativas de los padres sobre el alto desempeño académico, según lo informado por los directores en PISA 2012

La presión sobre el centro para cumplir con altos estándares académicos proviene de:

	Muchos padres (%)	La minoría de los padres (%)	Muy pocos padres (%)
Argentina	7,8	32,6	59,6
Brasil	14,7	46,5	38,7
Colombia	14,0	30,4	55,6
Chile	30,3	42,5	27,2
México	20,3	45,9	33,8
Uruguay	6,4	43,7	49,9
Promedio de la OCDE	21,2	45,8	33,1

Fuente: OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

La dificultad para lograr la participación de los padres tiende a ser mayor en los centros urbanos y desfavorecidos en comparación con las comunidades rurales pequeñas, tal como señalaron los encargados de las entrevistas. En tal sentido, la implementación del Programa Maestros Comunitarios en educación primaria es una iniciativa prometedora para poder llegar a los padres de contextos desfavorecidos.

Las oportunidades de participación de los alumnos en los centros son insuficientes

La Ley de Educación de 2008 establece claramente la participación de los alumnos en su aprendizaje como uno de los principios fundamentales del sistema educativo en Uruguay, pero la definición de oportunidades formales es de responsabilidad de cada consejo. Si bien el equipo de revisión de la OCDE estuvo al tanto de iniciativas a nivel local, también tuvo la impresión de que la participación de los alumnos no es habitual en la práctica. En un centro de educación secundaria al que se asistió como parte de la visita de revisión, los alumnos elegían a delegados de su clase como representante de sus opiniones; en otro centro de educación secundaria, los alumnos organizaban actividades extracurriculares, tales como un coro y grupo de música. No obstante, en muchos otros centros, los alumnos no organizaban ningún tipo de asociación ni comité de alumnos (INEEd, 2015). Además, no existe ninguna organización de alumnos nacional en Uruguay que pueda apoyarlos para que participen en los temas de los centros.

Sin embargo, el estudio PISA 2012 sugiere que en Uruguay es más probable que los centros procuren la opinión de los alumnos por escrito que en muchos otros países (OCDE, 2013a, Tabla IV.4.33). El 6,3% de los alumnos de 15 años de edad asistía a un centro cuyo director informó que no existían evaluaciones internas ni externas, pero que se procuraba la opinión de los alumnos por escrito (sobre las clases, los docentes o los recursos), en comparación con el promedio de la OCDE de un 1,9%, mientras que el 4,5% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que este no era el caso (promedio de la OCDE: 6,3%). No obstante, como parte de las evaluaciones internas o externas, se procura la opinión por escrito de los alumnos en menor medida. Solo el 46% de los alumnos de 15 años de edad asistía a un centro cuyo director informó que se realizaban evaluaciones internas o externas y que se procuraba la opinión por escrito de los alumnos (promedio de la OCDE: 58,6%), y 43,2% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que en esos procesos no se procuraba la opinión por escrito de los alumnos.

Recomendaciones sobre la política

Fortalecer la capacidad de la inspección educativa para contribuir a la mejora de los centros educativos

Dado el papel fundamental que cumple la inspección en el marco de gobernanza altamente centralizado del sistema educativo uruguayo como vínculo entre las políticas centrales y la organización y funcionamiento de los centros educativos y como principal medio de supervisión y estructura de apoyo para los centros educativos, el equipo de revisión de la OCDE sugiere que se replantee el modelo de inspección y se mejore la evaluación individual para que la inspección cumpla estas dos funciones en forma más efectiva.

Las decisiones sobre los marcos de evaluación y valoración de los sistemas educativos dependen del sistema general de gobernanza y el equilibrio entre la autonomía y la rendición de cuentas. En Francia, por ejemplo, no se consideró que fuera necesario realizar una evaluación educativa dada la limitada autonomía de los centros (OCDE, 2013b). El futuro desarrollo del rol de la inspección educativa, por tanto, depende de la forma en que evolucionen la autonomía educativa y la rendición de cuentas en Uruguay y replantearse el enfoque actual de la evaluación de los centros debe ser parte de una reflexión más general sobre la autonomía y rendición de cuentas de la educación. Por ejemplo, la mejora al sistema de inspección educativa podría ser la base para gradualmente otorgar mayor autonomía a los centros (ver Capítulo 2).

Replantearse la introducción de evaluaciones educativas exhaustivas y la reorganización de la inspección

La falta de un proceso de evaluación educativa exhaustivo es uno de los principales problemas del sistema educativo uruguayo, ya que confiar solamente en la evaluación del personal implica el riesgo de centrarse únicamente en el desempeño de las personas y perder de vista las formas en que podrían contribuir a mejorar los centros educativos en su conjunto. Si bien las investigaciones sobre el impacto de la evaluación educativa es limitado, y si bien la evaluación educativa puede producir efectos no deseados (por ejemplo, preparación para la evaluación, cumplimiento, obstáculos en la innovación de la enseñanza y experimentación del currículo) existen algunas pruebas de que la evaluación educativa puede fomentar una mejoría a través de la influencia profesional, elaboración de informes imparciales y precisos y análisis y comparaciones informados, según la forma en que se lleve a cabo la evaluación (por ejemplo, el tipo de comentarios que reciben los centros, las expectativas que se comunican a los centros en términos de seguimiento, la presentación de informes a la comunidad educativa sobre las conclusiones a las que se arrije) (OCDE, 2013b).

A largo plazo, Uruguay debería, por lo tanto, tener en cuenta la incorporación de un proceso integral de evaluación de los centros educativos. Esto exige una reflexión respecto a cómo la evaluación de los centros se alinearán con la evaluación de los docentes y, en particular, la evaluación de los directores de los centros educativos para crear sinergias y evitar la duplicación innecesaria de esfuerzos e ideas erróneas. Polonia y Portugal son dos buenos ejemplos de cómo se pueden relacionar la evaluación educativa con la evaluación de la dirección de los centros. En Polonia, la evaluación educativa y evaluación de la dirección coinciden en cuanto al requisito de que los directores de cada centro deben tener en cuenta los resultados de las evaluaciones educativas al realizar cada evaluación particular. En Portugal, la evaluación de los directores de los centros educativos públicos consta de dos procesos diferentes. Los directores se evalúan individualmente a través de un consejo general de educación. Además, los directores se evalúan a través de la Inspección como parte del proceso de evaluación de los centros. Los resultados de ambos procesos se toman en cuenta en diferente grado. El resultado de la evaluación individual representa un 60%, el resultado del proceso de evaluación de los centros, el 40%.

La introducción de una evaluación educativa exhaustiva también implicará una reflexión sobre el propósito de este proceso. Esto es fundamental para decidir: quién debe ser responsable de realizar la evaluación, qué procedimientos se deben utilizar y cómo se utilizarán los resultados de la evaluación. Se debe tener en cuenta qué elementos de la evaluación educativa son los más útiles a efectos de la rendición de cuentas y el desarrollo.

Estas evaluaciones deben contribuir al mejoramiento de los centros y no ser simplemente un ejercicio de cumplimiento. El enfoque de la evaluación educativa, los criterios y cuestiones que rigen los juicios y métodos empleados deben, por tanto, centrarse directamente en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje y su relación con las experiencias de aprendizaje de los alumnos, así como los resultados obtenidos, en lugar de la simple relación que existe entre la política, la planificación y los resultados. La calidad de la enseñanza es fundamental para la calidad del aprendizaje de los alumnos y es la variable clave en la que puede incidir el centro educativo. Una evaluación educativa significativa debe también implicar: una evaluación precisa de la eficacia de los centros; una evaluación de la fortalezas y áreas que necesitan desarrollo, seguido de un intercambio de comentarios, capacitación, apoyo y oportunidades de desarrollo; una posibilidad para gratificar, reconocer y premiar el trabajo de los centros e identificar las mejores prácticas; y una posibilidad de identificar los centros con bajo rendimiento (para obtener más información sobre los elementos de una evaluación educativa efectiva, ver Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Recomendaciones de la OCDE sobre procedimientos para la evaluación educativa

Desarrollar criterios acordados a nivel nacional para la calidad de la educación con el fin de ofrecer pautas para la evaluación educativa

La coherencia de la evaluación educativa se mejora considerablemente cuando se basa en un modelo de eficacia educativa acordado a nivel nacional. Este modelo nacional debe basarse tanto en investigaciones nacionales como internacionales que identifiquen los factores que generalmente se asocian con la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Esto ofrece criterios claros sobre centros efectivos y, además, una base sólida, basada en las investigaciones para la evaluación educativa.

Asegurar una sólida base de pruebas para la evaluación educativa externa y el correcto análisis de las herramientas

Una evaluación educativa externa creíble debe basarse en pruebas confiables y relevantes, en lugar de en opiniones. La aceptación de los resultados de las evaluaciones educativas externas se puede garantizar a través de una recopilación, análisis y referencia sistemáticos de las pruebas relevantes. Una forma efectiva de reunir información clave es compilar el perfil educativo, que comprende indicadores claves de la calidad educativa. Además, se deben recolectar pruebas durante el curso de la evaluación educativa externa, lo que incluye la identificación y análisis de la documentación, la recopilación de comentarios aportados sobre la calidad educativa a través de encuestas a las partes interesadas y entrevistas con una muestra representativa de las partes interesadas. Una parte clave adicional de la evaluación educativa externa es la observación de la enseñanza y aprendizaje en el aula.

Asegurar la transparencia en los procedimientos de evaluación educativa externos

El principio de transparencia se percibe cada vez más como elemento integrante de una evaluación educativa externa efectiva. Dicha transparencia en la metodología, el proceso y los resultados se percibe como más justa para los evaluados y como una forma de promover la integridad, rigor e impacto de la evaluación educativa externa. El enfoque, los procedimientos e instrumentos utilizados deben estar disponibles para el público en general y el equipo de evaluación debe promover activamente que en los centros se examine esta documentación en forma anticipada. Otro aspecto importante de la transparencia es incluir procesos que permitan a los centros comentar su experiencia en la evaluación educativa externa. Para asegurar que los centros tomen seriamente en cuenta los resultados, deben existir procedimientos definidos claramente sobre cómo se realizará el seguimiento de los resultados de la evaluación.

Asegurar la credibilidad de los evaluadores externos y mejorar su objetividad y coherencia

La selección y contratación de evaluadores es de una importancia fundamental para construir las capacidades del órgano de evaluación educativa externa. Los criterios utilizados para seleccionar a los evaluadores deben ser

exigentes para garantizar que las personas contratadas cuenten con las competencias y atributos necesarios para abordar en forma creíble la evaluación educativa externa. La gama de personas que forman parte de los equipos debe ser amplia. El uso de directores y profesionales de dirección altamente creíbles debe aumentar la credibilidad de los equipos de evaluación y construir capacidades en el sistema educativo en su conjunto.

Promover un uso más amplio de los resultados de la evaluación educativa externa

La publicación de todos los informes de la evaluación educativa externa presenta muchos beneficios. La comunidad educativa puede utilizar esta información para aportar información para la planificación del desarrollo educativo. Los informes de la evaluación educativa no deben ser demasiado técnicos y los debe poder leer el público no experto en la materia. También es importante desarrollar una estrategia de comunicación que capitalice la difusión más amplia de los resultados de la evaluación educativa (por ejemplo, producción de resúmenes específicos para los padres dentro de los informes de la evaluación educativa externa, publicación de los resultados para un grupo de centros dentro de un área particular o grupo educativo). También hay un rol que cumplen los centros para ser proactivos en la promoción de los resultados de la evaluación educativa externa al personal y los padres.

Asegurar el seguimiento sistemático de las evaluaciones educativas externas

Para aumentar el impacto de la evaluación educativa externa en el mejoramiento de la educación se debe realizar un seguimiento sistemático de los evaluadores o las autoridades apropiadas o agencias de apoyo. Dicho seguimiento debe incluir tanto una función de monitoreo como de apoyo. La evaluación educativa externa debe producir una buena cantidad de intercambio de comentarios en los centros educativos, lo que incluye un nivel útil y práctico de detalle sobre las mejoras necesarias. A su vez, esto debe estar acompañado de una inversión apropiada en estrategias para garantizar que los centros utilicen en forma efectiva los comentarios que reciben. Deben establecerse procedimientos claros para el seguimiento posterior de los centros que se considere no han logrado mejoras suficientes luego de una segunda evaluación educativa externa.

Fuente: OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.

La introducción de las evaluaciones educativas requerirá de tiempo y recursos para construir la capacidad de la inspección y para que los centros, directores de los centros y docentes se ajusten a esta nueva forma de evaluación. El acceso a los recursos y capacitación adecuados del órgano de inspección y el apoyo y aceptación por parte de los centros jugarán un papel fundamental para la implementación de la nueva evaluación educativa. En Francia, por ejemplo, determinados órganos educativos implementaron evaluaciones en los noventa, pero consumieron mucho tiempo y fueron muy exigentes en cuanto a los recursos humanos y no siempre fueron apreciadas por los directores, y se abandonaron. Un intento similar se realizó en los noventa de parte de la inspección nacional pero, en general, no se realizó un seguimiento de las evaluaciones y, por tanto, también se abandonó (OCDE, 2013b).

La introducción de evaluaciones educativas también exigirá repensar la estructura de la inspección actual que está fragmentada en los diferentes niveles del sistema educativo, la evaluación individual de los directores y docentes de los centros y las diversas asignaturas o programas. Esta fragmentación podría impedir la introducción de evaluaciones educativas exhaustivas. Para fortalecer el rol que puede cumplir la evaluación educativa en el desarrollo de la educación a través de la concentración en la enseñanza y el aprendizaje, la inspección educativa podría aunarse bajo la responsabilidad del CODICEN y organizarse a nivel departamental y dentro de las diversas zonas. Una integración de la inspección en los subsistemas aseguraría que la inspección de todos los subsistemas tenga suficientes capacidades y que se compartan en forma efectiva las mejores prácticas. En forma alternativa, las estructuras de la inspección educativa dentro de los consejos podrían integrarse en función de las experiencias actuales y la experimentación con las inspecciones integradas. La descentralización y reorganización actuales de las inspecciones en educación secundaria general y técnico profesional deben ser una ventana de oportunidades para repensar en forma más extensa la inspección en estos dos subsistemas. La reorganización de las inspecciones debe también implicar repensar los vínculos de las inspecciones con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) y el Departamento de Investigación y Estadística Educativa (DIEE) del CODICEN. Esto es

importante para asegurar que los datos e investigaciones se utilicen en forma efectiva para mejorar a nivel local y que el conocimiento local reunido a través de la inspección proporcione información a las investigaciones y monitoreo a nivel central.

Fomentar y apoyar a los centros para llevar a cabo la planificación de su desarrollo y los procesos de autoevaluación.

Si bien la planificación del desarrollo educativo y autoevaluación requieren tiempo para coordinar y planificar, pueden constituir vías para que los directores ofrezcan pautas de orientación y liderazgo, para desarrollar estrategias para la mejora continua, y para lograr la participación de la comunidad educativa en un proceso de aprendizaje colectivo (OCDE, 2013b). En Uruguay existen algunas referencias en la legislación nacional, algunos programas y provisión de fondos (por ejemplo, el proyecto ProMejora), y algunas prácticas locales, pero todavía hay mucho margen para aumentar el perfil y uso tanto de la planificación del desarrollo educativo como de la autoevaluación.

Tal como sugiere una reciente revisión de la OCDE sobre la evaluación y valoración de la educación, una forma de fortalecer la planificación del desarrollo educativo y la autoevaluación radica en establecer requisitos para los centros que promuevan una planificación estratégica, por ejemplo, la elaboración de un plan estratégico de cuatro a cinco años y la realización de actualizaciones regulares de los progresos de los centros respecto al plan, o la redacción de informes anuales de los centros sobre sus logros, dificultades y estrategias de mejoramiento (ver Cuadro 4.2 para consultar un ejemplo). El proceso de cumplimiento de los requisitos de planificación estratégica específicos puede ser un estímulo para que los centros promuevan sus prácticas de autoevaluación y fomenten que se mejore la educación, si: la elaboración de informes y planificación prestan suficiente atención a los procesos claves de enseñanza y aprendizaje y una amplia gama de resultados; el proceso de elaborar informes y planificar adecuadamente logra la participación de la comunidad educativa; y la comunidad educativa muestra un marcado interés en el progreso de la educación hacia sus objetivos estratégicos.

Cuadro 4.2. Presentación de planificación del desarrollo educativo y autoevaluación: el caso de Austria

Como parte del proyecto *Quality in Schools* (QIS) (Calidad de la Educación), una plataforma de Internet suministró información y herramientas a los centros educativos tanto para realizar una evaluación como para analizar datos y ofreció un foro para presentar los resultados. En otoño de 2012, el *Austrian Federal Ministry of Education and Women's Affairs* (Ministerio Federal de Educación y Asuntos de la Mujer de Austria) sustituyó el modelo QIS con el proceso *Schulqualität Allgemeinbildung* (SQA) (Calidad de la Educación en Educación General) que apunta a promover la individualización y orientación de competencias en la enseñanza y el aprendizaje. Esta nueva herramienta clave para educación primaria y secundaria generales se basó en una iniciativa similar de educación y capacitación vocacional (*Qualitätsinitiative Berufsbildung*, QIBB) y también está fuertemente vinculada a los estándares educativos que se presentaron en 2012. La reforma de 2014 de la Ley Federal sobre Inspección Educativa (*Bundeschulaufsichtsgesetz*) dispuso la obligatoriedad del desarrollo educativo y la autoevaluación. Conforme a la ley, se elaboró un marco de calidad nacional para los centros educativos, que se está implementando por SQA.

Como parte del proceso de SQA, los centros crearon planes de desarrollo claramente definidos que deben cubrir varios años y actualizarse cada año. El director del centro educativo es responsable del desarrollo del plan junto con los docentes. Este proceso incluye la autoevaluación, a través de la cual los resultados de los estándares educativos ofrecen información importante, no obstante, se recomienda a los centros que procuren asesoramiento externo por iniciativa propia. Por ejemplo, se puede solicitar orientación externa a asesores de desarrollo educativo especialmente capacitados. A través de un diálogo periódico, el director del centro educativo y el inspector responsable (en principio, todos los años) realizan acuerdos vinculantes sobre objetivos y desempeño para el centro (*Ziel- und Leistungsvereinbarungen*). Estos deben coincidir con los objetivos de la iniciativa SQA regionales, provinciales y nacionales, y los objetivos en materia de marco presupuestario a nivel nacional. El principio subyacente es que una dirección sustentada en el diálogo inducirá a una cultura de confianza, intercambio de comentarios y consenso. La inspección externa es incluso posible, pero limitada a cada caso, cuando este tipo de intervenciones parece ser la herramienta de intervención necesaria. La implementación del proceso de SQA recibe el apoyo de programas de capacitación para directores, inspectores educativos y personal de gestión. Además se dispone de información y apoyo integral en línea.

La implementación obligatoria de la SQA y el cambio en el rol de la inspección educativa desde la supervisión externa hasta la gestión de calidad regional se puede ver como un cambio real de paradigma en el sistema austríaco de desarrollo de la calidad educativa. El impacto de la SQA se está evaluando actualmente a través del Instituto Federal de Investigación, Innovación y Desarrollo Educativo (BIFIE).

Fuente: Bruneforth, M. y otros (a publicarse), *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Austria*, Bundesministerium für Bildung und Frauen, Viena.

La inspección educativa también puede tener incidencia para promover la planificación del desarrollo y la autoevaluación de los centros, tanto a través de la valoración individual existente como posiblemente a través de una evaluación integral en el futuro. Las direcciones de los centros son claves para gestionar, estimular y asegurar la efectiva implementación de la planificación del desarrollo educativo y autoevaluación. La evaluación individual debe, por tanto, prestar la suficiente atención a las responsabilidades de la dirección al respecto, junto con sus responsabilidades de evaluación y valoración más amplias (por ejemplo, para obtener información sobre un proceso de evaluación educativa y valoración de docentes interna a realizar en el futuro, ver también el Capítulo 5). Una futura evaluación educativa exhaustiva también ofrece la posibilidad de construir capacidades en los centros educativos para realizar evaluaciones en los propios centros: los centros pueden estar motivados para participar en autoevaluaciones si existe el requisito de una evaluación educativa externa y la esta puede aumentar los conocimientos sobre evaluaciones de los centros.

Del mismo modo es importante dar a los directores de los centros la oportunidad de desarrollar las competencias necesarias para implementar la planificación educativa y autoevaluación (por ejemplo, a través de los estándares de competencias de los directores y el desarrollo de programas que incluyan aspectos sobre cómo desarrollar planes de mejoramiento educativo; cómo analizar los datos; cómo lograr

la participación de los docentes, alumnos y padres en las autoevaluaciones de los centros). El acceso a herramientas de autoevaluación sistemáticas, comparables, confiables y de amplia implementación, así como a ejemplos de su uso efectivo en la elaboración de la política educativa puede ofrecer a los directores un mejor panorama de cómo son las autoevaluaciones de los centros cuando funcionan bien (ver Cuadro 4.3), y la creación de nuevos roles de evaluación dentro de la educación para los diferentes miembros del personal puede constituir un apoyo adicional para los directores para cumplir su nueva función. No obstante, la planificación del desarrollo educativo y la autoevaluación no debe seguir siendo un ejercicio para el equipo de dirección de los centros, sino que debe contar con la participación del personal de los centros y los alumnos, tal como ya reconoce la legislación (Artículos 41 y 78 de la Ley de Educación de 2008). En la realidad uruguaya, la implementación efectiva de la planificación del desarrollo educativo y autoevaluación participativas dependerá de una designación más estable de los docentes en los centros que lo que sucede actualmente y más tiempo para la coordinación, planificación y preparación como parte del trabajo remunerado de los docentes (ver Capítulo 5).

La implementación de requisitos más estrictos de planificación para el desarrollo educativo y autoevaluación debe aprovechar la experiencia adquirida en el proyecto ProMejora e integrar este piloto en un esquema más amplio bajo la órbita de las inspecciones reconocidas.

Cuadro 4.3. Ejemplos de iniciativas para apoyar las autoevaluaciones de los centros

Irlanda

Irlanda aumentó el apoyo que brinda a las autoevaluaciones de los centros en 2012 a través de la publicación de las pautas de autoevaluación educativa *Guidelines for School Self-Evaluation* en primaria y secundaria y un sitio web específico para la autoevaluación de los centros. La inspección apoya a todos los centros y docentes y ofrece seminarios para los directores. En 2003, la inspección creó dos marcos para la autoevaluación de los centros de primaria y secundaria (*Looking at our Schools*). Desde 1998, el desarrollo profesional de los docentes se ofreció en el contexto de la planificación del desarrollo educativo (*School Development Planning*).

Luxemburgo

El Ministerio acompaña a los centros en la planificación del desarrollo educativo a través de la provisión de datos, herramientas de evaluación, asesoramiento, capacitación y conocimientos técnicos analíticos. Asimismo, se ofrece apoyo metodológico a los centros durante todo el proceso de elaboración e implementación del plan de desarrollo educativo *School Development Plan* a través de la Agencia para el Desarrollo de la Calidad de los Centros Educativos (*Agency for the Development of Quality in Schools, ADQS*) central.

México

México desarrolla pautas de autoevaluación desde principios del año 2000, incluyendo la adaptación de la evaluación escocesa y el marco de indicadores de calidad (2003) y una publicación de características claves de los centros que lograron los mejores niveles de desempeño (2007). Además, en 2007 se distribuyeron una serie de pautas, materiales de apoyo e instrumentos de autoevaluación a todos los centros de educación primaria y secundaria (Autoevaluación de Centros Escolares para la Gestión de la Calidad). El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) también desarrolla una serie de aplicaciones para utilizar en las autoevaluaciones, por ejemplo, herramientas para evaluar la educación en general, el ambiente educativo, el personal de los centros, etc.

Escocia (Reino Unido)

El órgano de evaluación externa, *Education Scotland*, desarrolló un recurso en línea central que ofrece a los centros y directores educativos una serie completa de herramientas que pueden utilizar para estructurar las autoevaluaciones de los centros. Este recurso, conocido como *Journey to Excellence*, creció y se desarrolló durante dos décadas y tiene sus orígenes en la publicación *How Good is our School?* a finales de la década del ochenta. El marco para las autoevaluaciones de los centros (*How good is our school?*) incluye indicadores de calidad en cinco áreas claves. *Education Scotland* asimismo realiza conferencias sobre las buenas prácticas en diferentes temas.

Fuente: OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.

Elaborar un marco coherente para evaluar individualmente a los directores de los centros educativos con el fin de que la evaluación contribuya a mejorar sus prácticas

La existencia de un proceso particular de evaluación de la dirección es una gran fortaleza del sistema educativo uruguayo, ya que constituye la base para mejorar las competencias y prácticas de los actores claves del sistema educativo. No obstante, para comprender el potencial de esta herramienta el equipo de revisión de la OCDE sugiere una serie de mejoras al sistema actual.

La evaluación en Uruguay se concentra tanto en la rendición de cuentas como en el desarrollo. La combinación de ambas funciones dentro de un mismo proceso de evaluación puede generar grandes diferencias en la percepción de los fines de la evaluación entre los evaluadores y los directores de los centros. Puede no entenderse claramente que el objetivo de la evaluación debe ser mejorar y, finalmente, contribuir a una mejor enseñanza y aprendizaje para todos los alumnos. Esto se debe comunicar con mayor claridad. También existen formas para combinar las dos funciones en forma más efectiva. Por ejemplo, los directores de los centros educativos pueden evaluarse durante varios años a través de un ciclo de evaluación puramente formativa. Al final del ciclo de evaluación formativa, la evaluación puede aportar información para tomar decisiones sumativas, tales como el progreso profesional de los directores y las designaciones a los diferentes centros. En el Territorio del Norte, Australia, por ejemplo, los directores de los centros educativos se contratan generalmente para un período fijo de cuatro años. Los directores se evalúan en un proceso formativo durante un período de 18 meses que incluye charlas de capacitación entre los directores y los evaluadores luego de 6 y 12 meses. Al final del período de evaluación formativa, los resultados de la evaluación aportan información para tomar decisiones sobre el futuro desarrollo profesional de los directores, incluyendo el proceso de renovación del contrato.¹³ Asimismo, se llevan a cabo procedimientos similares en el estado australiano de Victoria y en el Distrito Oeste en la provincia de la Isla del Príncipe Eduardo, Canadá.

Para maximizar el impacto de la evaluación, la herramienta debe trascender las decisiones relacionadas con lo laboral, tales como la designación de los directores a los centros, como sucede actualmente. No es posible que las evaluaciones mejoren las prácticas de los directores, si estos no viven el proceso como una instancia significativa y útil para mejorar sus prácticas y comportamientos y si la evaluación no está relacionada con su desarrollo profesional. La propia evaluación de los directores de los centros debe ofrecer la posibilidad de intercambiar comentarios efectivos y útiles que puedan utilizar los directores para mejorar sus prácticas y conocimientos. Los procedimientos de evaluación, además, no solo deben tener en cuenta el desarrollo profesional como un aspecto de la evaluación como ya se exige por ley, sino como un aspecto que aporte información a la planificación del desarrollo profesional y que resulte en la preparación de un plan individual de desarrollo que esté relacionado con objetivos educativos más generales como parte de la planificación del desarrollo educativo. Asimismo, las oportunidades de desarrollo profesional deben estar disponibles en forma más general (ver la sección de recomendaciones más adelante).

En virtud de las investigaciones realizadas respecto a la dirección efectiva de los centros y las evaluaciones a los directores, la evaluación en Uruguay debe concentrarse con mayor claridad de lo que sucede en la actualidad y se dispone en la legislación vigente en la evaluación de las prácticas y los comportamientos (que fueron identificados en las investigaciones como centrales en la dirección pedagógica). Concentrarse en la dirección pedagógica es fundamental para promover que los directores de los centros asuman la responsabilidad directa de la calidad del aprendizaje y enseñanza en sus centros. No obstante, una dirección exitosa siempre depende de las áreas en que elijan los directores depositar su tiempo y esfuerzo, y cuándo hacerlo. La evaluación de una serie fundamental de prácticas de dirección que forman la base de la dirección pedagógica, por tanto, debe ser equilibrada y debe ofrecer un margen de flexibilidad a nivel local. El margen para la selección local de los aspectos y criterios de evaluación en consonancia con las pautas centrales que destacan la importancia de la dirección pedagógica o el

establecimiento en colaboración de los objetivos a nivel local puede ayudar a hacer que la evaluación sea pasible de gestión y relevante para el trabajo particular de los directores.

Todos estos elementos del nuevo enfoque de evaluación se deben consolidar en un marco de evaluación central que guíe la evaluación sistemática de los directores. Este marco central aborda algunas de las preocupaciones en torno a la claridad, transparencia y objetividad, pero también presenta una serie de beneficios adicionales. Ayudaría a garantizar que la evaluación se realice para mejorar la dirección de los centros, que la evaluación cumpla con las propiedades necesarias (por ejemplo, validez, confiabilidad, utilidad e imparcialidad), que los directores y evaluadores tengan expectativas claras, y que la evaluación se base en las últimas pruebas extraídas de las investigaciones.

No obstante, la evaluación de la dirección siempre puede constituir solamente un elemento de enfoques más exhaustivos para desarrollar la profesión de los directores de los centros (OCDE, 2013b, Radinger, 2014).

Desarrollar la profesión de los directores de los centros para poder ofrecer dirección pedagógica e incidir en la enseñanza y el aprendizaje

Las investigaciones destacaron la importancia de los directores de los centros en la enseñanza y aprendizaje, la transformación de los centros desfavorecidos con bajo desempeño, así como la implementación exitosa de las políticas (Pont y otros, 2008; Day y otros, 2009; Louis y otros, 2010; OCDE, 2012). Esto ofrece una fuerte base lógica para implementar las políticas que garantiza la efectiva contratación, desarrollo, evaluación y retención de los directores y subdirectores. Si se considera el posible impacto de un grupo de actores relativamente pequeño, pero fundamental, del sistema educativo, las políticas que apuntan a la dirección de los centros constituyen medidas muy rentables para mejorar la educación (Louis y otros, 2010). El desarrollo de políticas que fortalecen la dirección de los centros y construyen la capacidad de los directores y subdirectores de Uruguay debe ir de la mano de deliberaciones más generales sobre la autonomía de los centros que inciden en el alcance que los directores deben lograr en el funcionamiento de sus centros (ver Capítulo 2). En este contexto, vale la pena tener en cuenta el tamaño pequeño de muchos centros de educación inicial y primaria, que limita las posibilidades de liderazgo de los directores.

El CODICEN y cada consejo deben crear e implementar políticas para desarrollar la profesión de los directores de los centros, como ya dispone la Ley de Educación (Artículo 41). Esto podría implicar la elaboración de una estrategia integral de desarrollo de la dirección de los centros (ver Cuadro 4.4 para consultar ejemplos de los países). Tal como sostuvieron Darling-Hammond y Rothman (2011), las políticas para el desarrollo y apoyo tanto de los docentes como directores requieren un enfoque equilibrado que incluya la contratación de personas calificadas, su preparación, incorporación, desarrollo profesional, evaluación y retención en el tiempo. Las iniciativas para desarrollar la profesión de los directores de los centros deben tener en cuenta algunos aspectos claves de las investigaciones realizadas sobre los directores: los beneficios generales de la dirección pedagógica para el mejoramiento de la enseñanza y aprendizaje, la naturaleza altamente ligada al contexto de la dirección como, por ejemplo, las circunstancias particulares de los centros educativos rurales pequeños, y el peligro de la visión heroica de los directores de los centros (OCDE, 2013b). El desarrollo de la profesión de los directores de los centros también puede implicar la creación de una unidad específica responsable de esta tarea dentro del CODICEN y cada consejo (UNESCO, 2014).

Cuadro 4.4. Estrategias integrales de la dirección de los centros educativos

Chile

En Chile, el Congreso aprobó la Ley de Calidad y Equidad de la Educación en enero de 2011 que introdujo una amplia gama de políticas para mejorar la calidad de la educación. Si bien esta ley introdujo políticas relacionadas con los docentes, también reconoció la importancia de los directores de los centros para lograr centros educativos efectivos a través de medidas que apuntan a fortalecer el estatus profesional de los directores en Chile. Las medidas incluyen, entre otras, políticas relacionadas con la selección y contratación de directores (Alta Dirección Pública), la remuneración de los directores (mayores salarios según el tamaño del centro y la cantidad de alumnos desfavorecidos inscritos), y mayor autonomía para los directores con el fin de organizar equipos de dirección y sustituir a los docentes con un desempeño no satisfactorio. Además, en 2011, Chile implementó un Plan de Formación de Directores de Excelencia. Este plan apunta a apoyar a los directores en su trabajo y desarrollar las competencias para lograr mejores direcciones de los centros entre los directores actuales y los candidatos a ocupar los cargos, a través de la provisión de subvenciones y becas para participar en programas de desarrollo profesional de alta calidad, flexibles y centrados en los aspectos pedagógicos (por ejemplo, a través de programas de maestrías, títulos de bachillerato o pasantías). Entre 2011 y 2012, el gobierno de Chile otorgó más de 1.600 becas para financiar la necesidad de profesionales docentes que deseaban desarrollar sus competencias como directores de centros educativos. En 2013, se aprobaron 1.000 becas.

Fuente: OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>; www.formaciondirectores.mineduc.cl.

Perú

Perú reconoció la importancia de los directores de los centros en la enseñanza y el aprendizaje y tomó medidas para mejorar las direcciones como parte de la agenda de reforma, que también apunta a aumentar la descentralización, participación, transparencia y gestión orientada en los resultados de la educación peruana. Se reconoció y promovió la relevancia de los directores tanto en la reforma de magisterio (Ley de Reforma Magisterial) y el plan estratégico multianual de educación (Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación, PESEM, 2012-16) y dio como resultado un sistema de desarrollo exhaustivo de las direcciones de los centros educativos (Sistema de Dirección Escolar) en 2014. Como piedra angular de este nuevo sistema, Perú creó estándares profesionales para los directores de los centros (Marco de Buen Desempeño del Directivo) que procuran promover una visión de dirección pedagógica, para revalorar el rol de los directores y guiar el resto de los elementos que conforman el sistema de desarrollo de la dirección de los centros (selección, evaluación y preparación y desarrollo profesional). El nuevo sistema de dirección de los centros incluye un proceso de selección que permite a los directores asumir su rol durante un período específico y volver a ser designados luego de un proceso de evaluación, un programa nacional de desarrollo de los directores (Programa Nacional de Formación y Capacitación de Directores y Subdirectores) que implica la incorporación, especialización y desarrollo adicional, y medidas para aumentar el atractivo de la profesión (Asignaciones e incentivos) a través del reconocimiento público, la capacitación para obtener un título, una remuneración adecuada y la creación de redes a través de un nuevo comité de consulta para los directores (Comité Consultivo de Directores Líderes). Toda la iniciativa está estructurada en torno a una visión de los centros definida por la dirección pedagógica, una cultura educativa democrática e intercultural y fuertes vínculos entre los centros, las familias y la comunidad.

Fuente: Ministerio de Educación de Perú (2014), *Marco de Buen Desempeño del Directivo: Directivos construyendo escuela*, www.minedu.gob.pe/n/xtras/marco_buen_desempeno_directivo.pdf.

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda invirtió considerablemente en desarrollar las competencias de los directores de los centros en todo el sistema educativo. Las medidas para mejorar las direcciones de Nueva Zelanda incluyen un modelo basado en las investigaciones de dirección pedagógica efectiva, el marco de liderazgo para los directores de Nueva Zelanda (*Kiwi Leadership for Principals*); la encuesta sobre prácticas de dirección educativa (*Educational Leadership Practices*), una herramienta formativa para ayudar a los directores a analizar su liderazgo en los centros; y un plan de dirección profesional (*Professional Leadership Plan*) que ofrece oportunidades de desarrollo profesional para los directores en diferentes etapas de su carrera.

Fuente: OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>; www.educationalleaders.govt.nz.

Ontario (Canadá)

La provincia de Ontario, Canadá, identificó la dirección exitosa de los centros y el sistema como un elemento fundamental de las medidas para lograr los tres objetivos educativos fundamentales de la provincia: i) altos niveles en los logros de los alumnos; ii) brechas reducidas en los logros de los alumnos; y iii) mayor confianza pública en la educación financiada a nivel público. Con este fin, Ontario elaboró e implementó una estrategia de dirección integral educativa y del sistema, la estrategia de dirección de Ontario (*Ontario Leadership Strategy, OLS*), para apoyar los logros y el bienestar de los alumnos a través de la atracción y desarrollo de directores educativos y del sistema capacitados y apasionados. Como parte de esta estrategia, se crearon diferentes herramientas y mecanismos de apoyo (por ejemplo, el marco de dirección de Ontario de 2012 [*Ontario Leadership Framework 2012*], y capacidades fundamentales de dirección [*Core Leadership Capacities*]) para canalizar y concentrar los esfuerzos a efectos de apoyar a los directores y subdirectores, refinar las competencias de liderazgo y poner en práctica conceptos y prácticas de dirección avanzadas para trabajar diariamente para cumplir los objetivos educativos y lograr resultados concretos. Un sistema provincial de evaluación del desempeño de los directores y subdirectores (*Principal/Deputy-Principal Performance Appraisal, PPA*) que promueve incrementar los logros y el bienestar de los alumnos es un componente clave de la OLS. Este sistema está diseñado para apoyar los dos objetivos principales de la estrategia: i) atraer personas competentes para que desempeñen roles en las direcciones de los centros; y ii) desarrollar a los mejores directores educativos que sea posible.

Fuente: OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>; www.edu.gov.on.ca/eng/policyfunding/leadership/index.html.

Desarrollar una concepción compartida de la profesión de los directores que promueva que se los perciba como directores pedagógicos

Como base de su estrategia de desarrollo de los directores de los centros educativos, Uruguay debería configurar un entendimiento compartido de su profesión. Esto podría incluir una revisión de las reglamentaciones de las responsabilidades de los directores y subdirectores y el desarrollo de una serie de estándares profesionales para los directores de los centros (marco de buen liderazgo) (ver la sección sobre el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE) [2013] e Ingvarsson y otros [2006] para consultar revisiones bibliográficas sobre las características y desarrollo de estándares efectivos para los directores de los centros, y el Cuadro 4.5 para consultar ejemplos de los países). Dichos estándares ofrecerían un concepto claro y conciso de los elementos fundamentales de un liderazgo exitoso a través del mapeo de lo que se espera que los directores de los centros sepan, puedan hacer y cómo deberían hacerlo. Asimismo, proporcionarían un marco de guía que aporte información a todos los aspectos de la carrera profesional de dirección, desde la selección y contratación y preparación inicial de los directores de los centros y programas de incorporación, hasta la capacitación permanente interna y las oportunidades de desarrollo profesional, evaluación y avances en la carrera profesional. Si se tiene en cuenta la limitada autonomía de los directores y subdirectores en Uruguay, la revisión de las reglamentaciones y el desarrollo de estándares profesionales para los directores de los centros también ofrecen una oportunidad para el debate sobre el rol de los directores en el sistema educativo del país y con respecto a la enseñanza y aprendizaje (por ejemplo, autoevaluaciones de los centros, evaluación docente interna, selección del equipo de dirección de los centros, definición de los elementos del currículo).

Las reglamentaciones revisadas y los nuevos estándares profesionales deben reflejar la complejidad de las tareas y responsabilidades de los directores, deben contar con información aportada por las pruebas de las investigaciones realizadas e incluir a los directores en su desarrollo. Si se considera el rol de la dirección pedagógica respecto a la enseñanza y aprendizaje, deben concentrarse claramente en las competencias relacionadas con este estilo de liderazgo, pero también reconocer que las direcciones exitosas siempre dependen del contexto (OCDE, 2013b; Pont y otros, 2008).

Cuadro 4.5. Ejemplos de estándares profesionales para los directores de los centros

Chile

Chile creó el Marco para la Buena Dirección en 2004 para profesionalizar el rol de los directores de los centros educativos. El marco establece criterios de dirección efectiva que conforman la base del desarrollo profesional y la evaluación del desempeño. Esta herramienta apunta a apoyar el desarrollo de la dirección pedagógica para atender los cambios políticos, económicos y sociales (por ejemplo, la estrategia de desarrollo nacional de Chile, la descentralización en la educación, la democratización y la globalización). En base a las consultas realizadas con las partes interesadas y las experiencias nacionales e internacionales en dirección educativa, el modelo de dirección chileno establece que una dirección exitosa constituye prácticas relacionadas con la gestión pedagógica, administrativa y económica. En consecuencia, el Marco para la Buena Dirección define cuatro áreas de práctica: i) dirección; ii) gestión del currículo; iii) gestión de recursos; y iv) gestión del clima escolar, que se definen, luego, en mayor detalle. Además, la Agencia de la Calidad de la Educación desarrolló un Modelo de Calidad de la Gestión Escolar. Estas pautas definen en forma similar la gestión educativa exitosa como una serie de procesos relacionados con la dirección, gestión del currículo, clima escolar y apoyo a los estudiantes, y gestión de recursos, así como de los resultados. Los estándares para los directores son congruentes con la definición de las responsabilidades de los directores establecidas en las reglamentaciones.

Fuentes: UNESCO (2014), *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232799s.pdf>; OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>; www.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103070155490.MINEDUC.Marco_para_la_Buena_Direccion.pdf; www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2013/02/Modelo-de-Calidad-del-Gesti%C3%B3n-Escolar.pdf.

Ecuador

Ecuador elaboró una serie de estándares profesionales para los directores a fin de aclarar el rol de la dirección educativa. La Ley Orgánica de Educación Intercultural prevé que estos estándares también conformarán la base de la evaluación del desempeño de los directores, pero este proceso todavía no se implementó. Al igual que en Chile, los estándares profesionales se basan en un análisis de las experiencias nacionales e internacionales que dieron como resultado la formulación de una propuesta inicial. Posteriormente, el desarrollo de estándares profesionales implicó una serie de visitas a los centros a fin de contextualizar estas experiencias y una serie de talleres con diferentes partes interesadas y expertos nacionales e internacionales. El proceso también incluyó una consulta con las partes interesadas, académicos y técnicos especialistas en el área de dirección de centros educativos, y la sociedad civil. Los estándares están organizados en cuatro ejes: dirección, gestión educativa, gestión de talentos y recursos humanos, y clima y colaboración institucional. Los estándares profesionales, no obstante, trascienden la definición jurídica de las responsabilidades de los directores que se definen en forma más breve.

Fuente: UNESCO (2014), *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232799s.pdf>, <http://educacion.gob.ec/desempeno-directivo>; http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/estandares_2012.pdf.

Victoria, Australia

El estado de Victoria, Australia, creó un marco de aprendizaje para el desarrollo de los directores de los centros educativos (*Developmental Learning Framework for School Leaders*), como elemento fundamental de la estrategia para aprender a dirigir centros efectivos de 2006 (*2006 Learning to Lead Effective Schools*). El marco se creó para fortalecer las capacidades de liderazgo de los directores y docentes. Se puede utilizar de varias formas, por ejemplo, para la autoevaluación, revisión del desempeño y desarrollo, selección de directores, capacitación y tutoría e incorporación y planificación de las direcciones de los centros educativos. El marco de dirección de Victoria es innovador en cuanto a que se aplica a la dirección educativa en todos los niveles de los centros, y muestra dónde se encuentra un docente o director en el proceso continuo de liderazgo y qué necesitan saber y qué deben poder hacer para mejorar. En tal sentido, el marco de Victoria se basa en la idea fundamental de que se puede aprender a ser líder. El marco describe el desarrollo en cinco dominios de liderazgo: i) técnico; ii) humano; iii) educativo; iv) simbólico; y v) cultural. Dentro de cada uno de estos dominios de liderazgo, el marco establece generalmente cinco niveles progresivos de competencia y capacidades relacionadas. Esta iniciativa define qué es el liderazgo efectivo en la práctica en cada una de las diferentes etapas del desarrollo y crecimiento y ofrece conceptos claros sobre qué

significa desarrollarse como líder.

Fuente: OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>; www.education.vic.gov.au/Documents/school/principals/profdev/developmentallearn.pdf.

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda creó un modelo de liderazgo para los directores de Nueva Zelanda (*Kiwi Leadership for Principals, KLP*) que indica qué se espera de los directores. En función de una conceptualización básica de la dirección educativa y enfatizar en la necesidad de crear relaciones efectivas y que los directores atiendan a sus contextos particulares, el KLP describe que liderar el cambio y resolver problemas son las dos áreas claves de la dirección para los directores de los centros educativos. El modelo de KLP, además, identifica cuatro áreas de la práctica (cultura; pedagogía; sistema; asociaciones y redes) para lograr estos dos objetivos. Existen cuatro cualidades de liderazgo educativo que apuntalan la capacidad de los directores para dirigir sus centros: *manaakitanga* (dirigir con un fin moral), *pono* (creer en sí mismos), *ako* (ser un aprendiz) y *awhinatanga* (guiar y apoyar). En consonancia con este marco de dirección, dos series de estándares profesionales para los directores de primaria y secundaria sirven como punto de referencia para evaluar el desempeño satisfactorio dentro de cada área de la práctica (cultura; pedagogía; sistema; asociaciones y redes). Nueva Zelanda atravesó un proceso de desarrollo de dos secciones adicionales de la estrategia de dirección general: la dirección para directores de cargos superiores y medios de Nueva Zelanda (*Kiwi Leadership for Senior and Middle Leaders*) y la dirección para directores del medio maorí (*Leadership for Māori-medium Leaders*).

Fuente: OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>; www.educationalleaders.govt.nz/Leadership-development/Key-leadership-documents/Kiwi-leadership-for-principals.

Aumentar el salario relativo de los directores y subdirectores para reconocer su nivel de responsabilidad y hacer que el rol de dirección de un centro educativo sea más atractivo

Uruguay necesita reevaluar los niveles actuales de remuneración de los directores y subdirectores para garantizar que el liderazgo escolar sea sostenible en el futuro y no disuadir de dar este paso a los docentes calificados e interesados que deseen asumir más responsabilidades. La existencia de una escala salarial diferente en Uruguay constituye una base ideal para aumentar los salarios de los directores y subdirectores en comparación con los docentes y lograr una compensación competitiva con otras ocupaciones del sector público y privado. Los directores y subdirectores deberían obtener un salario más alto que el de los docentes, que compense en forma suficiente la carga de trabajo, exposición y responsabilidades adicionales. Los salarios también deben establecer diferencias suficientes entre los directores y subdirectores para que resulte atractivo para los subdirectores asumir un cargo como director. El equipo de revisión de la OCDE también sugiere revisar la situación de los directores de los centros de contextos desfavorecidos e incorporar incrementos salariales para los directores y subdirectores que trabajan en centros desfavorecidos, si fuera necesario, particularmente en educación secundaria general y técnico profesional, donde no existe este tipo de incentivos en la actualidad (Pont y otros, 2008). En Chile, por ejemplo, la responsabilidad de los directores de los centros implica una bonificación del 25%-200% del salario mínimo básico de los docentes, según el tamaño del centro educativo y el porcentaje de alumnos vulnerables de contextos socioeconómicos bajos (UNESCO, 2014).

Desarrollar e implementar un curso inicial coherente de preparación para directores y crear oportunidades de aprendizaje profesional adicional

Uruguay cuenta con una buena base para desarrollar la profesión de los directores de los centros, ya que la capacitación inicial y preparación es obligatoria para los candidatos antes de tomar los exámenes de

dirección y antes de asumir un cargo de dirección de un centro. La preparación es fundamental ya que contar solamente con antecedentes en la docencia no garantiza que los candidatos tengan las competencias necesarias para dirigir un centro. La preparación inicial también puede aumentar el atractivo de la dirección de los centros educativos y contribuir a la satisfacción laboral de los directores (Pont y otros, 2008).

No obstante, el equipo de revisión de la OCDE percibió una preocupación respecto a que la calidad de la preparación para directores se podría mejorar y hacer más sistemática. El desarrollo de un curso de formación para los directores de los centros educativos que no se oriente a aprobar el examen de directores, sino a la función que cumplirán en el futuro, sería un paso para mejorar su actual formación. Trascender el horizonte del examen para director también ofrecería una oportunidad para fortalecer la relevancia de la parte práctica del curso para directores de los centros. El nuevo curso para directores debe procurar desarrollar las competencias establecidas en los nuevos estándares profesionales de los directores para que su desarrollo sea congruente y apunte al desarrollo de la dirección pedagógica. Tanto la formación docente inicial como el desarrollo profesional docente deben ofrecer una buena base para que los docentes asuman el rol de directores (maestro director) en los centros rurales. El Cuadro 4.6 incluye dos ejemplos de iniciativas de desarrollo innovadoras para los directores de los centros en Latinoamérica y el Caribe.

Asimismo, el desarrollo de la dirección en Uruguay todavía no se percibe desde una perspectiva de aprendizaje continuo: no hay un proceso de incorporación, no existen oportunidades de desarrollo profesional y no existen requisitos para la participación en el desarrollo profesional. Si se tiene en cuenta que se implementa un programa de preparación inicial, se deberían ofrecer oportunidades de desarrollo profesional en forma periódica para que los directores de los centros educativos puedan desarrollar nuevas competencias y aprender sobre prácticas y enfoques innovadores. La oferta debe reflejar las necesidades y dificultades de los contextos particulares, tales como la matrícula de alumnos desfavorecidos (por ejemplo, en los centros aprender), el trabajo en pequeños centros rurales de primaria o grandes centros urbanos, y las necesidades de centros de práctica que estén vinculados con la formación docente. Para aprovechar al máximo la inversión de Uruguay en el uso de TIC en los centros y aulas a través del plan CEIBAL, los directores deben recibir capacitación adicional sobre la orientación que pueden ofrecer a los docentes en esta área. Tal como sugieren las evaluaciones del programa, las TIC se podría utilizar de mejores formas para servir de apoyo a la enseñanza y el aprendizaje. Los docentes que ocupan roles de dirección solo temporariamente debido a la falta de candidatos deben tener la oportunidad de recibir capacitación para poder desempeñar su función. Se debe identificar y realizar un seguimiento de las necesidades de desarrollo profesional a través del proceso de evaluación de la dirección (Pont y otros, 2008, OCDE, 2013b).

Cuadro 4.6. Desarrollo de los directores de centros educativos en Latinoamérica y el Caribe

Colombia

En 2010, la Fundación Empresarios por la Educación de Colombia inició el programa Rectores Líderes Transformadores, que se basa en una asociación del sector comercial y público (Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación) y académicos (universidades, instituciones de educación, expertos en educación). El programa es un compromiso común para fortalecer el liderazgo de los directores que se toman como base para lograr transformaciones en la educación, que tienen un impacto positivo en la calidad de la educación y el aprendizaje de los niños y jóvenes del país. El objetivo central del programa de capacitación es fortalecer las competencias de los directores en la dirección y gestión pedagógicas, administrativas y de la comunidad, para que los directores puedan ser líderes de una transformación que incida en el aprendizaje de los alumnos y la vida de la comunidad educativa.

El programa se creó en torno al director del centro como principal centro y agente, pero también sabiendo que se necesita el apoyo de los demás para lograr el cambio en los centros y que la educación es responsabilidad de

todos los que integran la comunidad educativa. El programa de capacitación, por tanto, no solo involucra al director del centro, sino a todos los miembros del equipo de dirección que siguen al director en su capacitación en diferentes formas de participación.

El programa incluye 4 módulos divididos en 2 formatos: capacitación intensiva (4 semanas de capacitación en el aula) y capacitación continua (36 semanas de apoyo en la institución educativa). La capacitación incluye una serie de formatos pedagógicos que se ofrecen a través de un equipo de desarrollo de recursos humanos y profesionales de la educación: experiencias prácticas, debates con expertos e invitados, intercambio de aprendizaje y experiencias; charlas, grupos de debate y estudios de casos, estrategias de capacitación (individualmente, a través la observación del trabajo como aprendiz, y en grupos), asesoramiento y orientación en situaciones específicas, el uso de TIC a través de la Red de Liderazgo Escolar.

Luego de diez meses de capacitación, el director y su centro preparan un plan y concretan medidas para transformarlo. Este es el punto de partida de una etapa muy importante del proyecto en que el director del centro trabaja junto con su equipo durante dos años para motivar, fomentar, acompañar y apoyar los procesos y proyectos innovadores establecidos inicialmente en el plan de desarrollo educativo.

El programa tiene fuertes vínculos con las regiones y es congruente con las políticas centrales así como las estrategias de educación locales a través de un acuerdo de trabajo. El programa actualmente funciona en un tercio del país y apunta a cubrir todas las entidades territoriales relacionadas.

Fuente: UNESCO (2014), *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232799s.pdf>; http://fundacionexe.org.co/?page_id=684.

República Dominicana

En septiembre de 2011, la República Dominicana creó una Escuela de Directores para la Calidad Educativa. La nueva institución está vinculada a una institución de formación docente (Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña, ISFODOSU). El centro tiene el objetivo de promover la excelencia de los directores de los centros a través de la capacitación para mejorar la educación en todos los niveles del sistema educativo. Para lograr su rol y objetivo, la Escuela de Directores desarrolla y define planes y estrategias para el desarrollo profesional en las siguientes áreas:

- Diagnósticos en educación, microplanificación educativa y gestión estratégica para la elaboración de planes de desarrollo educativo, planes de mejoramiento educativo, y planes de desarrollo de currículos, y desarrollo de marcos de la práctica educativa.
- Estrategias para el monitoreo, supervisión y evaluación de los planes y proyectos implementados en los centros.
- Dirección pedagógica, gestión de la calidad y trabajo en equipo, concentración en la gestión por los resultados.
- Participación, descentralización y desarrollo institucional y comunitario.
- Educación en valores y valores de educación.
- El uso de los resultados de las investigaciones, la evaluación y cuestionamiento para la mejora continua y los procesos de cambio.
- El uso de las tecnologías de la información en la gestión educativa.
- Gestión y administración de recursos.
- Conocimiento e implementación de la legislación y reglamentaciones educativas.

La Escuela de Directores utiliza una serie de estrategias diferentes para construir las capacidades de los directores en estas áreas, desde la capacitación en módulos que combinan la presencia en el aula con capacitación virtual, y el desarrollo de redes de directores de los centros (Entre Directores), hasta actividades regulares de capacitación teórica, orientación, pasantías y capacitación práctica. El programa actual tiene una duración de siete meses e implica una semana de capacitación cada dos meses en que los directores asisten en modalidad de tiempo completo a diferentes módulos que imparten expertos nacionales e internacionales. El seguimiento de esta

experiencia se realiza directamente en los centros con orientación y apoyo individual.

Fuente: UNESCO (2014), *El Liderazgo Escolar en América Latina y el Caribe: Un Estado del Arte en Base a Ocho Sistemas Escolares de la Región*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232799s.pdf>; www.escoladirectores.edu.do.

Ampliar los criterios utilizados para su contratación

El proceso de contratación y selección actual de directores y subdirectores se basa exclusivamente en la elección de centro que realicen los directores y subdirectores y su categoría en el escalafón de directores que se establece según los resultados obtenidos en el concurso para director, la antigüedad, la asistencia y los resultados de la evaluación individual. Si bien esto garantiza la objetividad y evita las designaciones políticas, y es similar a la práctica de otros países de Latinoamérica (UNESCO, 2014), no permite una gestión estratégica y designación de directores y subdirectores que también refleje las necesidades de un centro particular.

Un proceso de entrevistas que utilice una amplia gama de herramientas y procedimientos para evaluar a los candidatos e involucre a las partes interesadas locales garantizaría que la contratación no se realice sin la debida consideración del contexto local (Pont y otros, 2008). El panel de entrevistas podría estar conformado por la inspección, la comunidad educativa (por ejemplo, a través del consejo de participación), la Comisión Coordinadora Departamental y colegas directores o subdirectores. El panel podría entrevistar a todos los candidatos interesados y emitir un juicio sobre las habilidades de los candidatos que podrían complementar los criterios centrales. Los estándares profesionales de los directores de los centros deberían guiar el proceso de entrevistas y la selección podría implicar la preparación y presentación de un proyecto de desarrollo educativo. Los participantes del panel de selección necesitan capacitación y preparación, así como pautas y herramientas para esta nueva tarea. Además, la sección del examen para directores del proceso de selección debería organizarse en forma regular para evitar la inestabilidad innecesaria en los centros educativos. En Ceará, Brasil, por ejemplo, el gobierno estatal ofrece a las municipalidades un proceso de selección central de los directores de los centros, pero las municipalidades son libres de definir su propio proceso de selección, si lo desean. El proceso de selección central se gestiona a través de la Universidad Federal de Ceará e implica: i) un examen de múltiple opción para someter a prueba la comprensión lectora, razonamiento lógico, conocimiento de política educativa y dirección en Brasil y Ceará; ii) presentación de documentación que compruebe que se cumplen los requisitos solicitados, la experiencia y la participación en cursos de especialización. Los candidatos que resultan seleccionados se incluyen en un registro de directores y pueden participar en concursos para cargos de dirección específicos (por ejemplo, coordinador de centro educativo). Los candidatos interesados en una dirección deben participar en un curso para director de 40 horas que finaliza con un examen. Como último requisito, los candidatos que logran una clasificación mínima en las etapas anteriores participan de un proceso de selección local de parte de la comunidad educativa donde todos los alumnos mayores de 12 años, los padres, docentes y administradores locales participan (UNESCO, 2014).

Redefinir el rol de los maestros o profesores adscriptos para crear más oportunidades de adscripción y permitir que los directores creen su equipo de dirección

Si bien la dirección de los centros tradicionalmente se refirió a roles y cargos formales individuales, como el del director y el subdirector, la dirección de los centros no necesariamente radica en la autoridad de las personas. Por el contrario, la dirección como influencia intencional sobre actividades y relaciones, que se basa en objetivos y un sentido de dirección es una cualidad institucional, inherentemente distribuida dentro de los centros educativos (Bennett y otros, 2003, Spillane y otros, 2004). Tal como cada vez más las investigaciones y políticas reconocen, la dirección educativa también puede distribuirse dentro de los

centros educativos en formas más formales y coordinadas y dicha distribución de las responsabilidades de dirección, incluyendo a docentes y equipos, puede contribuir a una mayor capacidad de dirección general en los centros (ver Cuadro 4.7 para consultar un ejemplo). La distribución de directores puede, además, ser un modo de desarrollo de las capacidades de liderazgo de los docentes y desarrollo de los directores del futuro. No obstante, las investigaciones sobre las mejores formas de distribución de los directores para mejorar la enseñanza y aprendizaje son todavía escasas y la distribución de directores crea sus propias dificultades y requiere de apoyo para los directores (Mulford, 2008; Harris y Spillane, 2008; Pont y otros, 2008).

Cuadro 4.7. Líderes docentes: el ejemplo de Austria

En Austria, la iniciativa de reforma educativa *Neue Mittelschule* (NMS) para transformar la educación media básica también implicó la creación de un nuevo rol de líder docente (*Lerndesigners*) con conocimientos técnicos específicos en áreas del currículo y un desarrollo de la enseñanza relacionado con los objetivos de la reforma de equidad y excelencia. Como parte de esta iniciativa, cada centro designa a un docente para que sea el *Lerndesigner* que actúa como agente de cambio en una dinámica de liderazgo compartido con los directores y otros líderes docentes, tales como coordinadores de asignaturas y equipos de desarrollo educativo. Como la legislación y los estatutos docentes todavía no prevén una función oficial de los líderes docentes, los *Lerndesigners* crean su propio rol en el contexto de su centro. La eficacia de los *Lerndesigners* como agentes de cambio depende en gran medida de la cultura y liderazgo de los centros.

Los *Lerndesigners* reciben capacitación, están cualificados para desempeñar su rol y asisten a talleres nacionales y regionales y eventos de creación de redes locales. Un programa de titulación nacional de dos años permite a los líderes docentes adquirir conocimientos teóricos y prácticos en áreas específicas relacionadas con la calidad de la instrucción, para desarrollar el conocimiento y competencias para ser líderes docentes efectivos y crear redes entre colegas. Este programa también contribuye significativamente a su perfil e identidad profesional. Esta iniciativa comprende seis áreas de desarrollo: conciencia del aprendizaje, diversidad, orientación a las competencias, desarrollo de currículo con diseño invertido, instrucción y evaluación diferenciadas. Los *Lerndesigners* obtienen un certificado que equivale a 12 créditos universitarios relacionados con estudios adicionales para realizar una maestría. El programa consiste en simposios nacionales y regionales para crear redes y ofrecer capacitación, e incluye un componente de estudio independiente que se coordina en línea e implica tareas prácticas para la exploración en comunidades de aprendizaje profesional en los centros educativos. También se dispone de un espacio virtual para generar redes y aprendizaje con el fin de conectar a los *Lerndesigners* con las diferentes generaciones, a efectos de promover el intercambio, aprendizaje y desarrollo, y motivar la creación de una identidad profesional. Para promover redes educativas y comunidades de práctica y para apoyar a los *Lerndesigners*, las autoridades federales de educación crearon un centro nacional de escuelas de aprendizaje (*National Centre for Learning Schools*).

Los *Lerndesigners* no están solos, ya que como parte de la reforma educativa surgieron muchos otros roles de líderes docentes. Estos incluyen personas de contacto o coordinadores con agendas específicas que exige el Ministerio (aprendizaje en línea, temáticas de género, programas de cultura y arte, estándares y calidad educativa), y equipos y coordinadores del desarrollo educativo creados en los centros.

Fuente: Westfall-Greiter, T. y otros (2013), "Approaches to learning leadership development in different school systems" en *Leadership for 21st Century Learning*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205406-en>; www.neuemittelschule.at/.

Uruguay ofrece algunas oportunidades de liderazgo docente a través de cargos de maestros o profesores adscriptos (docentes adscriptos) y estos maestros o profesores adscriptos son muy valorados en los centros, según vio el equipo de revisión de la OCDE durante su visita al país. No obstante, el rol de los maestros o profesores adscriptos tal como se concibe actualmente se concentra principalmente en el apoyo administrativo y algo de apoyo pedagógico. Si bien estos son aspectos importantes, los maestros o profesores adscriptos pueden asumir diferentes roles relacionados con el funcionamiento de los centros como, por ejemplo, realizar la evaluación de los alumnos, guiar a los docentes y coordinar el trabajo de los docentes dentro de grupos de asignaturas específicos, y la organización de procesos de autoevaluación de los centros. El rol de los maestros o profesores adscriptos debe redefinirse para incluir responsabilidades más amplias sobre el funcionamiento de los centros. Esto también podría ser una condición previa para otorgar a los centros mayor autonomía a largo plazo (ver Capítulo 2). La redefinición de los roles de los adscriptos podría ser parte del desarrollo de una estructura de carrera docente diferente que ofrezca un mayor reconocimiento y gratificación a los maestros o profesores adscriptos (ver Capítulo 5). La formación docente inicial y el desarrollo profesional deben asegurar que los docentes se sientan preparados para asumir estos roles y responsabilidades adicionales (ver Capítulo 5).

Los directores de los centros también deben estar preparados para reconocer la importancia de una dirección distribuida, a efectos de gestionar sus equipos de dirección en forma efectiva y crear oportunidades informales para que los docentes asuman funciones de liderazgo que trasciendan los roles formales. Todos los elementos de la labor y el marco de la carrera de los directores, lo que incluye los estándares profesionales, preparación y capacitación, y la evaluación individual, deben reforzar el concepto de dirección distribuida y desarrollar las competencias de los directores en tal sentido (OCDE, 2013b, Pont y otros, 2008). Si en el futuro se reorganiza el proceso de contratación de docentes (ver Capítulo 5), los directores también podrían jugar un mayor papel en las decisiones sobre los roles de adscripción que se necesitan en sus centros y quién debería ocuparlos, posiblemente en coordinación con la inspección que tiene una perspectiva externa del trabajo y potencial de liderazgo de los docentes. Independientemente de la selección de los maestros o profesores adscriptos, la distribución de los cargos de adscripto debe dirigirse a los contextos desfavorecidos donde los directores pueden tener mayor incidencia.

Permitir que el personal de apoyo para el aprendizaje incida en la enseñanza y aprendizaje y cambiar la cultura de la repetición de grado en la educación

Las mejoras a las dificultades de la repetición de grado y abandono escolar, que afectan no solo a los alumnos desfavorecidos, sino a los alumnos de todos los contextos, dependerán de cambios más sistemáticos al sistema educativo uruguayo que aumenten la relevancia de la educación para los niños y jóvenes, incrementen las aspiraciones y mejoren la calidad de la enseñanza. Esto incluye problemas tales como la fragmentación del sistema educativo en diferentes subsistemas, que genera una falta de coordinación y congruencia de los currículos, por ejemplo, y las difíciles condiciones de empleo para los docentes, en particular en educación secundaria, que generan falta de estabilidad y limitan la colaboración, entre otras cosas (ver Capítulos 2 y 5).

No obstante, si está bien preparado y cuenta con el tiempo necesario para la coordinación y planificación, el personal de apoyo para el aprendizaje también puede jugar una importante función en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje y en la reducción de la repetición de grado y abandono a través de ofrecer apoyo adicional a los alumnos que quedan rezagados (Masdeu, 2015; OCDE, 2012). En Uruguay, el impacto que puede tener el personal de apoyo depende principalmente del marco laboral general y las condiciones de trabajo de los docentes, que limitan el tiempo para la colaboración y planificación. Esto se debe cambiar para que los docentes puedan colaborar más y estar más presentes y comprometidos en los centros educativos (ver Capítulo 5). Los centros y los docentes, incluyendo el personal de apoyo para el aprendizaje, también necesitan más preparación, orientación y apoyo para desarrollar estrategias e

intervenciones a fin de evitar el abandono temprano de la educación, identificar las necesidades adicionales de aprendizaje lo antes posible (por ejemplo, a través del uso de evaluaciones formativas) y ofrecer el apoyo educativo y emocional que necesitan los alumnos que enfrentan mayores problemas.

Como los centros no tienen autonomía sobre las decisiones acerca de la contratación de personal de apoyo para el aprendizaje, que se maneja a nivel central o se vincula a programas particulares, la designación del personal de apoyo para el aprendizaje no satisface necesariamente todas las necesidades de los centros en forma oportuna. Si bien será difícil cambiar el proceso de contratación de los docentes, incluso del personal de apoyo, y si bien los directores todavía no están preparados para asumir más responsabilidades respecto a la contratación de personal, los directores deben cumplir un rol más amplio en la identificación de las necesidades de apoyo (por ejemplo, a través de la inspección o los campus regionales en el caso de la educación técnico profesional). El Consejo de Educación Técnico Profesional debe evaluar el uso de equipos multidisciplinarios y si estos cumplen las necesidades de personal de apoyo para el aprendizaje en los centros o si es necesario realizar algún cambio al modelo actual.

La cultura de la repetición de grado en los centros también debe modificarse. Tal como se señaló precedentemente, los docentes no perciben la repetición de grado como herramienta que se utilice con frecuencia. La repetición de grado, no obstante, es costosa, tanto para las personas como para la sociedad en su conjunto, amplía las inequidades, estigmatiza y desmotiva a los alumnos, y no beneficia a los alumnos en cuanto a los resultados del aprendizaje obtenidos a largo plazo. Las autoridades educativas, tales como los inspectores, deben concientizar a los directores y docentes respecto a las consecuencias de la repetición de grado y fomentar a que utilicen estrategias alternativas, como la progresión condicional al año siguiente, el uso de criterios integrales y flexibles para determinar si es necesaria la repetición de grado, un límite de repetición de asignaturas o módulos en lugar de la totalidad del año, o un límite en la cantidad de veces y años que los alumnos pueden repetir de grado. La evaluación del personal debe también prestar atención a las prácticas de repetición de grado y responsabilizar a los directores y docentes de las altas tasas de repetición (OCDE, 2012). Evidentemente, una reducción más significativa de la repetición de grado implica apoyar adicionalmente a los alumnos con dificultades de aprendizaje en el aula. Una forma es ofrecer horas adicionales de enseñanza para los alumnos que quedan rezagados y adaptar la enseñanza a sus necesidades. Esto puede aprovechar las iniciativas actuales como el Programa Maestro más Maestro y el Proyecto Tutorías (Liceos con tutorías y profesor coordinador pedagógico). También pueden haber intervenciones de corto plazo e intensivas de lecciones personales para los alumnos que no rinden lo suficiente. Esto se puede organizar con personal de apoyo para el aprendizaje. El objetivo de las clases de recuperación o de refuerzo es promover un aprendizaje acelerado para que los alumnos puedan alcanzar a sus pares, cerrar la brecha de logros lo antes posible y continuar aprendiendo en forma independiente. Otro ejemplo de intervención es la presencia de personal de apoyo para el aprendizaje en el aula para ayudar a los alumnos que quedaron rezagados. Los enfoques también incluyen actividades de prevención con la identificación temprana de dificultades de aprendizaje y programas diseñados en asociación con los padres (ver Field y otros, 2007).

Ofrecer a los centros más oportunidades para trabajar en conjunto y compartir las buenas prácticas, en particular, en educación secundaria, y crear fuertes vínculos con las iniciativas educativas no formales

La función de los directores de los centros puede ser una tarea solitaria y los directores pueden sentirse aislados a nivel profesional. Por lo tanto, resulta esencial que los directores cuenten con suficientes fuentes externas de apoyo e intercambio de comentarios. Este es el caso particular de los nuevos directores y de los directores que trabajan en contextos difíciles. Las oportunidades de que los directores aprendan unos de otros y compartan las buenas prácticas con colegas de otros centros pueden ser una buena fuente de intercambio de comentarios. El aprendizaje y la colaboración entre colegas también puede ser

fundamental para difundir prácticas y enfoques alentadores y para mejorar la enseñanza y aprendizaje en todos los centros (OCDE, 2013b; OCDE, 2012; OCDE/SSAT, 2008; Pont y otros, 2008).

Si bien en Uruguay se realizan algunas prácticas de colaboración, en particular en educación inicial y primaria, y a través del uso común de recursos en algunos centros, existe mucho potencial para facilitar adicionalmente el aprendizaje y la colaboración entre colegas entre los centros. La importancia del aprendizaje y la colaboración entre colegas debe ser un elemento central de los estándares profesionales de los directores de los centros. Se pueden utilizar diferentes modelos y estructuras para promover el aprendizaje y la colaboración entre colegas en la práctica. Los programas de capacitación que reúnen a los directores nuevos con los experimentados pueden ser una forma de incrementar el apoyo y facilitar el inicio de los directores en su nuevo rol. Las redes de centros educativos que se crean gracias al compromiso de cada director, que implican una comunicación regular y constructiva, y que reciben apoyo a través de la administración de la educación, pueden fomentar mejoras con el tiempo a mayor escala. Las redes pueden ser de diferente tipo, desde estructuras y grupos relativamente formales hasta redes más voluntarias o roles de dirección del sistema (OCDE, 2012). La evaluación del personal que incluye evaluadores colegas y autoevaluaciones de los centros con colegas críticos también puede ofrecer oportunidades para que los directores aprendan mutuamente. Los directores, no obstante, deben estar preparados y capacitados para desempeñar sus funciones (OCDE, 2013b).

En Uruguay, los encargados de la elaboración de las políticas deben aprovechar la implementación actual de las Comisiones Departamentales de la Educación y los campus regionales de educación técnico profesional para desarrollar redes educativas y colaboración en forma más sistemática. La colaboración entre la educación formal y no formal también debe mejorarse (por ejemplo, entre las aulas comunitarias y los centros de educación secundaria, y la participación de la administración educativa en las mesas redondas sobre políticas sociales interinstitucionales) para aumentar el impacto de estas iniciativas en la reinserción en el sistema educativo de los jóvenes que abandonaron sus estudios.

Fomentar la implementación exitosa de los consejos de participación, apoyar a los centros para lograr la participación de los padres y fortalecer la voz de los alumnos

Los consejos de participación son una iniciativa alentadora para mejorar la participación de los padres y alumnos en el funcionamiento de los centros. No obstante, el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que la implementación de los consejos de participación hasta el momento fue muy lenta. Por tanto, los centros educativos deben recibir mayor apoyo para establecer los consejos de participación e involucrarlos en el funcionamiento de los centros. El impacto que los consejos de participación pueden tener en los centros depende de cómo se defina su rol, cómo se involucren en la práctica y si tienen la capacidad de cumplir su función. Luego de incluirse en la legislación, los consejos de participación tienen una serie de modos significativos de participar en el desarrollo educativo, por ejemplo a través del aporte de información a los proyectos y autoevaluación educativos. Los miembros de los consejos de participación deben recibir más orientación, capacitación y apoyo sobre sus responsabilidades, derechos y obligaciones para poder cumplir su función en forma efectiva. Los directores de los centros educativos deben también recibir orientación e información sobre cómo involucrar a los consejos de participación, por ejemplo en la autoevaluación, y esta responsabilidad debe especificarse claramente en los estándares profesionales de los directores de los centros. Asimismo, deben ser parte de los procesos de evaluación individual de los directores.

Si bien ya se implementan algunas iniciativas alentadoras (por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios), los centros deben recibir más apoyo para lograr la participación de los padres, en particular en los contextos urbanos y desfavorecidos, donde esto resulta más difícil. Esto podría implicar una mayor orientación para elaborar informes significativos y lograr comunicarse con los padres. Algunos países, por

ejemplo, ofrecen a los centros una plantilla para informar los logros de los alumnos en relación con los objetivos de aprendizaje que incluye datos sobre los progresos del alumno, las fortalezas y las áreas de preocupación, así como recomendaciones para lograr un mejor aprendizaje. No obstante, los logros y el comportamiento de los alumnos deben informarse en forma balanceada, en particular, con respecto a los alumnos cuyos padres conocen menos el trabajo de los centros. Además, se debe motivar a los centros para que ofrezcan pautas claras de qué se espera de los padres y cómo pueden ayudar a sus hijos a aprender (por ejemplo, transmitiendo mensajes sobre el valor de las tareas domiciliarias y sobre la importancia de dedicarles suficiente tiempo, utilizar un lugar de estudio apropiado, ayudar a sus hijos con las tareas, pero no realizarlas). El hecho que los docentes cuenten con mejores condiciones de empleo y trabajo que les permitan permanecer más tiempo en los centros y estar disponibles para comunicarse con los padres también podría ayudar a aumentar la participación de los padres en la educación (ver Capítulo 5). Asimismo, existe un margen para reunir y difundir prácticas locales innovadoras sobre cómo los centros logran la participación de los padres, por ejemplo, a través de la inspección o las redes educativas.

Los alumnos también tienen mucha información para aportar a sus centros y pueden cumplir una función fundamental en la determinación de cómo se pueden mejorar los centros y las aulas, incluso si necesitan apoyo para aprender a aportar información que resulte influyente (Pekrul y Levin, 2007; Rudduck, 2007; Smyth, 2007). En Uruguay, si bien la legislación dispone que los alumnos deben ser el centro de la enseñanza y el aprendizaje y ser parte de su educación, todavía hay margen para mejorar su participación. Se debe motivar a los centros a promover el desarrollo de los consejos de alumnos, pero también procurar que aporten sus comentarios (por ejemplo, a través de encuestas). Cada docente debe, además, reconocer que los alumnos pueden aportar información valiosa para su enseñanza, a pesar de que dicha información no pueda sustituir el aporte profesional de comentarios relevantes, asesoramiento y apoyo de parte de los expertos en educación. El intercambio de comentarios de los alumnos debe concentrarse en la práctica docente en lugar del docente como persona; incluir la autoevaluación de los alumnos y la evaluación de sus compañeros para permitir un análisis de las interacciones en el aula; incluir cuestionamientos sobre los enfoques docentes que se sabe que son relevantes para el aprendizaje de los alumnos; incluir información sobre el marco general de enseñanza, así como los materiales y condiciones físicas; y ser analizado por los alumnos y docentes en conjunto con el fin de mejorar el entorno del aula y los procesos de enseñanza y aprendizaje (OCDE, 2013b). Brindar apoyo para el desarrollo de una organización nacional de alumnos que ofrezca apoyo y orientación a los alumnos en los centros educativos podría ser una forma de darles más participación.

NOTAS

REFERENCIAS

- ANEP-CODICEN (2015), *Estatuto del Funcionario Docente, Ordenanza n° 45*, Secretaría de Compilación y Sistematización de Normas, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Montevideo, www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151130.pdf.
- Bennett, N. y otros (2003), *Distributed Leadership: A Review of Literature*, National College for School Leadership, Nottingham, <http://oro.open.ac.uk/8534/1/>.
- Bruneforth, M. y otros (a publicarse), *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Austria*, Bundesministerium für Bildung und Frauen, Viena.
- Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), Chile (2013), “*Learning Standards, Teaching Standards and Standards for School Principals: A Comparative Study*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 99, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tsjqtp90v-en>.
- Darling-Hammond, L. y R. Rothman (2011), “*Lessons learned from Finland, Ontario, and Singapore*”, *Teacher and Leader Effectiveness in High-Performing Education Systems*, Alliance for Excellent Education, Washington DC, Stanford Center for Opportunity Policy in Education, Stanford, California, <https://edpolicy.stanford.edu/publications/pubs/150>.
- Day, C. y otros (2009), *The Impact of School Leadership on Pupil Outcomes: Final Report, Research Report DCSF-RR108*, Universidad de Nottingham, <http://dera.ioe.ac.uk/11329/1/DCSF-RR108.pdf>.
- Field, S., M. Kuczera y B. Pont (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264032606-en>.
- Gromada, A. y C. Shewbridge (a publicarse), “*Student Learning Time: A Literature Review*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 127, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm409kqkqh-en>.
- Harris, A. y J.P. Spillane (2008), “*Distributed leadership through the looking glass*”, *Management in Education*, Tomo 22, n° 31, pp. 31-34.
- INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.
- INEEd (2015), *OCDE, Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.
- Ingvarson, L. y otros (2006), *Standards for School Leadership: A Critical Review of Literature, Teaching Australia*, Australian Institute for Teaching and School Leadership, Melbourne,

www.aitsl.edu.au/docs/default-source/default-document-library/standards_for_school_leadership_-_a_critical_review_of_literature.

- Leithwood, K. y otros (2004), *How Leadership Influences Student Learning - Review of Research, Learning from Leadership Project*, Universidad de Minnesota, Universidad de Toronto, informe encargado por la Wallace Foundation, www.wallacefoundation.org/knowledge-center/school-leadership/key-research/documents/how-leadership-influences-student-learning.pdf.
- Louis, K.S. y otros (2010), *Investigating the Links to Improved Student Learning – Final Report of Research Findings, Learning from Leadership Project*, Universidad de Minnesota, Universidad de Toronto, informe encargado por la Wallace Foundation, www.wallacefoundation.org/knowledge-center/school-leadership/key-research/Documents/Investigating-the-Links-to-Improved-Student-Learning.pdf.
- Masdeu Navarro, F. (2015), “*Learning support staff: A literature review*”, *Documentos de Trabajo sobre Educación de la OCDE*, n° 125, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnm39w451-en>.
- MIDES (2014), *Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS): Reporte del Sistema de Información Periodo 2011 – 2013*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, www.mides.gub.uy/innovaportal/file/28989/1/informe_de_sistematizacion_sobre_el_funcionamiento_de_las_mesas_interinstitucionales_de_politicas_sociales.pdf.
- Ministerio de Educación de Perú (2014), *Marco de Buen Desempeño del Directivo: Directivos construyendo escuela*, Ministerio de Educación de Perú, Lima, www.minedu.gob.pe/n/xtras/marco_buen_desempeno_directivo.pdf.
- Mulford, B. (2008), “*The leadership challenge: Improving learning in schools*”, *Australian Education Review*, n° 53, Australian Council for Educational Research, Camberwell, Victoria, <http://research.acer.edu.au/aer/2>.
- Nusche, D. (a publicarse), “*Student assessment and its relationship with curriculum, teaching and learning in the 21st century*”, en D. Wyse, L. Hayward y J. Pandya (editores), *SAGE Handbook of Curriculum, Pedagogy & Assessment*, Sage, Londres.
- OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- OCDE/SSAT (2008), *Improving School Leadership, Volume 2: Case Studies on System Leadership*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039551-en>.
- Pekrul, S. y B. Levin (2007), “*Building student voice for school improvement*”, en D. Thiessen y A. Cook-Sather (editores), *International Handbook of Student Experience in Elementary and Secondary School*, Springer, Dordrecht, pp. 711-726.

- Peters, S. (2015), “*Das Bildungssystem Uruguays unter besonderer Berücksichtigung sozialer Ungleichheiten*”, en V. Oelsnder y C. Richer (editores), *Bildung in Lateinamerika: Strukturen, Entwicklungen, Herausforderungen*, Waxmann Verlag, Münster, pp. 273-296.
- Pont, B., D. Nusche y H. Moorman (2008), *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044715-en>.
- Radinger, T. (2014), “*School leader appraisal - A tool to strengthen school leaders’ pedagogical leadership and skills for teacher management?*”. *European Journal of Education*, Tomo 49, n° 3, pp. 378-394.
- Rudduck, J. (2007), “*Student voice, student engagement, and school reform*”, en D. Thiessen y A. Cook-Sather (editores), *International Handbook of Student Experience in Elementary and Secondary School*, Springer, Dordrecht, pp. 587-610.
- Smyth, J. (2007), “*Toward the pedagogically engaged school: Listening to student voice as a positive response to disengagement and ‘dropping out’*”, en D. Thiessen y A. Cook-Sather (editores), *International Handbook of Student Experience in Elementary and Secondary School*, Springer, Dordrecht, pp. 635-658.
- Spillane, J.P., R. Halverson y J.B. Diamond (2004), “*Towards a theory of leadership practice: A distributed perspective*”, *Journal of Curriculum Studies*, Tomo 36, n° 1, pp. 3-34.
- UNESCO (2014), *El Liderazgo Escolar en América Latina y el Caribe: Un Estado del Arte en Base a Ocho Sistemas Escolares de la Región*, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232799s.pdf>.
- Westfall-Greiter, T. y otros (2013), “*Approaches to learning leadership development in different school systems*” en *Leadership for 21st Century Learning*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205406-en>.

CAPÍTULO 5. EL PERSONAL DOCENTE EN URUGUAY

El presente capítulo refiere a las políticas para mejorar la eficacia del personal docente. Aborda el tema de la preparación, contratación, desarrollo de la carrera y uso del tiempo de los docentes. Asimismo, analiza cómo se incentiva a los docentes para que logren un mejor desempeño. El capítulo hace particular énfasis en las áreas de prioridad para Uruguay como la falta de disponibilidad de un marco de competencias para la profesión docente, la distribución no equitativa de docentes en los centros educativos, las deficiencias de la formación docente inicial y los problemas en torno a la calidad de los docentes. Este capítulo, además, analiza los enfoques que se toman para la selección de los docentes y su distribución en los centros, la estructura de la compensación de los docentes, los procesos de evaluación de los docentes y la organización del desarrollo profesional.

El presente capítulo aborda las políticas para mejorar la eficacia del personal docente. Entre otras cosas, en esta sección se analiza la cantidad de personal docente y su distribución geográfica; cómo se preparan los docentes y cómo mejoran sus competencias durante el ejercicio de su profesión (por ejemplo, preparación inicial, desarrollo profesional); cómo se contrata a los docentes y cómo se distribuyen en cada centro educativo; cómo se designan los recursos docentes y distribuyen las horas docentes para los alumnos con el fin de atender en forma óptima las prioridades de mejoramiento (por ejemplo, tamaño de la clase, relación entre la cantidad de docentes y alumnos, uso de las horas docentes); y cómo se incentiva a los docentes para que logren un mejor desempeño (por ejemplo, evaluación docente, reconocimiento y compensación).

La primera sección presenta las principales características del personal docente en Uruguay (aspectos demográficos, preparación, contratación y distribución) así como las condiciones laborales de los docentes en los centros y las oportunidades e incentivos para el desarrollo de su carrera. Luego se incluye un análisis de las fortalezas actuales en el posicionamiento de los docentes como recursos del sistema uruguayo, de los desafíos o problemáticas que deben abordarse y, por último, una serie de recomendaciones al respecto.

Contexto y características

Perfil del personal docente

Cantidad de personal docente y características principales

En 2014, 19.671 personas trabajaban en los centros de educación primaria, 15.237 de los cuales eran docentes de aula del sistema educativo tradicional. Estas cifras aumentaron un 26,6% y 14,8% respectivamente desde 2002 (ver Tabla 5.A.1 del Anexo 5.A). En 2014, la cantidad de docentes de aula en centros de educación primaria privados fue de 8.389, cifra que aumentó un 46,2% desde 2006. En educación en la primera infancia e inicial, la cantidad de docentes de aula en los centros que se mantiene o regula a través de la ANEP se mantuvo estable durante la última década, y alcanzó la cifra de 3.968 en 2014. En educación secundaria pública, con programa general, la cantidad de docentes de asignatura (los docentes que imparten más de una asignatura se cuentan como si fueran docentes diferentes), en 2014, fue de 15.523 y 7.664 en educación media básica y superior respectivamente (lo que reflejó un aumento de 21,7% y 43,0% desde 2006). En los programas técnico profesionales, la cantidad de docentes de asignatura fue 6.959 y 14.263 para el mismo año, en educación media básica y superior respectivamente (lo que reflejó un crecimiento de 60,5% y 89,3% desde 2006) (ver Tabla 5.A.1 en el Anexo 5.A). Según el último Censo de Docentes, organizado en 2007 y que proporciona los datos más rigurosos sobre los docentes, 36.851 personas trabajaban en la modalidad de docencia directa en los centros públicos administrados por la ANEP (45,1% en educación en la primera infancia, inicial y primaria; 39,0% en programas generales de educación secundaria; y 18,0% en programas técnico profesionales de educación secundaria) (ver Tabla 5.A.2 en el Anexo 5.A).

Al igual que en otros países, la profesión docente en Uruguay es desempeñada en su mayoría por mujeres. Según el último Censo de Docentes, la proporción de mujeres en 2007 en centros públicos administrados por la ANEP alcanzó un 93,2% en educación en la primera infancia, inicial y primaria, 73,5% en los programas generales de educación secundaria y 56,8% en los programas técnico profesionales de educación secundaria (ver Tabla 5.1).

Tal como se muestra en la Tabla 5.2, en 2007, los docentes de los centros públicos administrados por la ANEP estaban distribuidos en forma regular según los grupos etarios. En general, en 2007 no existían grandes problemas respecto a la edad del personal docente.

Tabla 5.1. Distribución de género de los docentes, centros públicos administrados por la ANEP, 2007

	Hombres	Mujeres
Educación en la primera infancia, inicial y primaria (bajo la supervisión del CEIP)	6,8	93,2
Educación secundaria, programas generales (bajo la supervisión del CES)	26,5	73,5
Educación secundaria, programas técnico profesionales (bajo la supervisión del CETP)	43,2	56,8

Notas: Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP).

Fuente: ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007-*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Montevideo.

Tabla 5.2. Distribución etaria de los docentes, centros públicos administrados por la ANEP, 2007

	29 o menos	30-39	40-49	50-59	60 o más
Educación en la primera infancia, inicial y primaria (bajo la supervisión del CEIP)	20,5	29,9	25,8	21,8	2,1
Educación secundaria, programas generales (bajo la supervisión del CES)	22,2	28,9	27,8	17,5	3,6
Educación secundaria, programas técnico profesionales (bajo la supervisión del CETP)	14,9	28,8	28,0	22,7	5,6

Notas: Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP).

Fuente: ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007-*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Montevideo.

Tamaño de las clases y relación entre alumnos y docentes

El tamaño de las clases varía según los niveles de educación y tipos de centros. En educación primaria pública, el tamaño promedio de las clases disminuyó durante la última década a 24 alumnos en 2012. Esta reducción surge de una caída en la población en edad escolar, así como la disminución de las tasas de repetición de grado en este nivel de educación (ver también Capítulo 1) (INEEd, 2015). Las clases son menos numerosas que en Brasil (25 alumnos) y Chile (29 alumnos), pero todavía son más grandes que en muchos países de la OCDE (promedio de la OCDE: 21 alumnos) (OCDE, 2014, Tabla D.2.1). Los centros aprender tienen clases menos numerosas, aspecto que resulta importante dato el contexto socioeconómico de los alumnos que asisten a este tipo de centros. Los centros de práctica tienen clases más grandes, pero tienden también a contar con la ayuda de estudiantes de formación docente que apoyan a los docentes en las clases.

En educación secundaria pública general los centros que solo dictan educación media básica tienen un promedio de 30 alumnos por clase, independientemente de dónde se ubique el centro en

Uruguay (INEEd, 2015). Este número también es mayor que en muchos países de la OCDE (promedio de la OCDE: 24 alumnos), pero está cerca del tamaño promedio de las clases en los programas de secundaria básica de Brasil (29 alumnos) y Chile (31 alumnos) (OCDE, 2014, Tabla D.2.1). Los centros que solo dictan cursos de educación media superior general o que dictan ambos ciclos de educación secundaria general tienen aproximadamente 35 alumnos por clase, y menos si el centro se ubica fuera de Montevideo o una capital departamental. Si se tiene en cuenta que no todos los alumnos de quinto y sexto de educación media superior general están inscritos en centros de tiempo completo y que pueden decidir solo cursar algunas asignaturas, el tamaño de clase para educación media superior disminuye a aproximadamente 27 alumnos por clase (INEEd, 2015).

La relación entre alumnos y docentes, en 2013, llegó a 17 en educación primaria, 11 en educación secundaria (programas generales), 6 en educación media básica (programas técnico profesionales) y 4 en educación media superior (programas técnico profesionales) (ver Tabla 5.3). En comparación, el mismo año, la relación promedio entre alumnos y docentes dentro del área de la OCDE fue de 15, 13 y 13 en educación primaria, media básica y media superior respectivamente (OCDE, 2015).

Tabla 5.3. Relación entre alumnos y docentes, según el nivel educativo, 2013

	Alumnos en relación con docentes	Alumnos en relación con docentes de tiempo completo
Educación primaria	17	17
Educación secundaria (programas generales)	8	11
Educación media básica (programas técnico profesionales)	4	6
Educación media superior (programas técnico profesionales)	3	4

Notas: Para educación primaria, se toman en cuenta los docentes de aula, así como el personal de coordinación y apoyo. Para educación secundaria (programas generales), además de los docentes de asignatura, se toman en cuenta los directores, secretarios, docentes adscriptos, personal de laboratorio y otro personal de apoyo. Para educación secundaria (programas técnico profesionales), se toma en cuenta todo el personal que participa de la docencia. Respecto al cálculo de alumnos según la cantidad de docentes de tiempo completo, no se hizo ninguna corrección para educación primaria (porque la gran mayoría de los docentes trabaja en la modalidad de tiempo completo) mientras que en educación secundaria cada docente se consideró según la cantidad de horas semanales de trabajo, tal como informó la Encuesta Nacional de Hogares.

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Titulación de los docentes

En educación primaria, prácticamente todos los docentes cuentan con el título habilitante. Según el último censo de docentes (2007), todos los docentes que trabajaban en centros de educación pública inicial y primaria administrados por la ANEP tenían un título de docente de nivel terciario (ver Tabla 5.4). Esto se confirma con los datos internacionales más recientes disponibles. Según los datos del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE),¹ realizado en los países de Latinoamérica en 2013, un promedio de un 95,9% de los docentes de tercero (en matemática y lengua) y el 89,6% de los docentes de sexto (en matemática, lengua y ciencias naturales) tenían un título docente habilitante en Uruguay, una cifra considerablemente mayor al promedio de los países que participaron en el estudio (entre el 77% y el 82% según el grado escolar y asignatura) (UNESCO/OREALC, 2015).

Por el contrario, existen graves problemas en Uruguay respecto a la titulación de los docentes de secundaria. Tal como se muestra en la Tabla 5.4, en 2007, el censo de docentes reveló que solo aproximadamente un 59% y 44% de los docentes de secundaria, en los programas públicos generales y técnico profesionales respectivamente contaban con el título docente habilitante. La Figura 5.1, que

muestra la incidencia de la falta de titulación entre los docentes de enseñanza secundaria pública (programas generales) entre 2005 y 2014, revela que se lograron pocos avances para mejorar la titulación de los docentes en este nivel educativo. Estos datos también muestran que la situación es más grave en educación media básica que en educación media superior. La falta de suficientes docentes de secundaria con título particularmente afecta la instrucción de asignaturas como física, matemática e inglés (INEEd, 2015).

Tabla 5.4. Titulación de docentes, centros públicos administrados por la ANEP, 2007

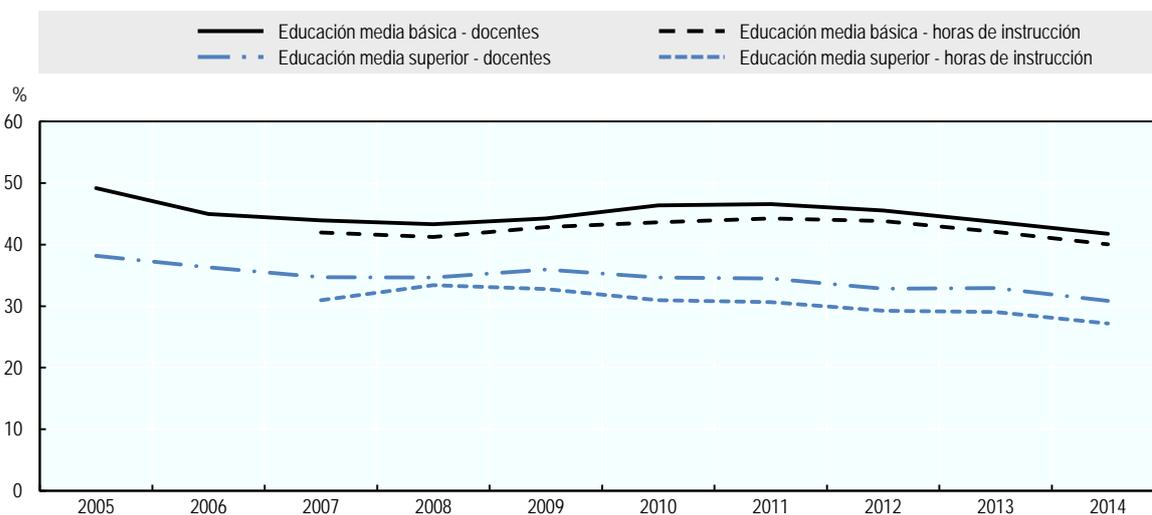
	Título docente terciario		Otro título terciario	
	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto
Educación en la primera infancia, inicial y primaria (bajo la supervisión del CEIP)	100	0	7,6	13,4
Educación secundaria, programas generales (bajo la supervisión del CES)	59,0	23,5	17,7	34,0
Educación secundaria, programas técnico profesionales (bajo la supervisión del CETP)	44,3	22,1	25,4	25,8
Formación docente (bajo la supervisión del CFE)	89,4	2,7	38,0	28,8
Total	77,1	12,0	15,1	23,0

Notas: Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP). "Incompleto" significa que los docentes asistieron, o estaban asistiendo en el momento en que se realizó el Censo, a un programa terciario pero no lo completaron.

Fuente: ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007-*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Montevideo.

Figura 5.1. Incidencia de la falta de titulación de los docentes, educación secundaria pública, programas generales, 2005-2014

Proporción de docentes sin titulación y proporción de horas de instrucción impartida por los docentes sin título



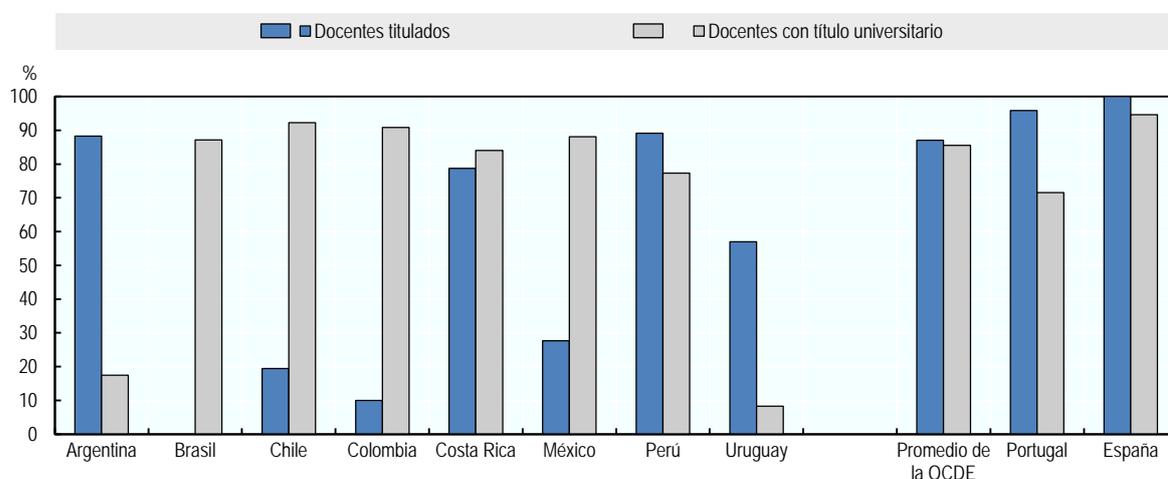
Nota: Los datos sobre los docentes se basan en la cantidad de asignaturas, es decir, los docentes que imparten más de una asignatura se cuentan como si fueran docentes diferentes.

Fuente: MEC (2000, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), *Anuario Estadístico de Educación*, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones/?3colid=927.

Los datos internacionales recogidos en PISA 2012 confirman la alta proporción de docentes sin titulación para la profesión en educación secundaria. Tal como se muestra en la Figura 5.2, en Uruguay, el porcentaje de docentes con título según los informes de los directores de los centros a los que asistían alumnos de 15 años de edad es del 57%, comparado con el promedio de la OCDE del 87%. Tal como se muestra en la Tabla 5.5, el análisis de los datos del estudio PISA revela que la falta de cualificaciones de los docentes es mucho más grave en los centros públicos, los programas técnico profesionales, fuera de Montevideo y en los centros educativos muy desfavorecidos a medianamente desfavorecidos (en comparación con los favorecidos y muy favorecidos). No obstante, la situación parece haber mejorado entre 2003 y 2012, en particular en los centros muy desfavorecidos y los programas técnico profesionales.

Figura 5.2. Estado de titulación de los docentes y nivel de educación, en función de los informes elaborados por los directores de los centros educativos para PISA 2012, para determinados países

Informe de los directores de los centros sobre el porcentaje de:



Nota: Los datos se basan en las percepciones de los directores de los centros a los que asistían alumnos de 15 años de edad que realizaron la evaluación PISA y, por tanto, refieren a educación media básica y superior. Los datos refieren a los promedios de la muestra de PISA 2012.

Fuente: OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

Tabla 5.5. Estimación de la proporción de docentes con título en función de las percepciones de los directores de los centros, indicadas como parte de los cuestionarios de PISA, 2003 y 2012

	2012	2003
Por tipo de centro educativo		
Total	0,57	0,53
Centros públicos	0,55	0,51
Centros de educación secundaria privados	0,65	0,68
Centros de educación secundaria públicos (programas generales)	0,58	0,54
Centros públicos de educación técnica (programas técnico profesionales)	0,45	0,33
Diferencia entre el sector público y el privado	0,09(1)	0,18(1)
Diferencia entre los programas técnico profesionales y los generales (sector público)	-0,14(1)	-0,21(1)
Por región		
Montevideo	0,62	0,61
Resto del país	0,53	0,46
Diferencia entre Montevideo y el resto del país	0,09(1)	0,14(1)
Por contexto socioeconómico del centro educativo		
Muy desfavorable	0,54	0,38
Desfavorable	0,50	0,44
Medianamente desfavorable	0,55	0,53
Favorable	0,67	0,56
Muy favorable	0,68	0,69
Diferencia entre los contextos muy favorables y muy desfavorables	0,14(1)	0,31(1)

Notas: La información se basa en los datos compilados de las pruebas PISA de la OCDE, 2003 y 2012. El estudio PISA ofrece información sobre el desempeño de los alumnos de 15 años de edad en lectura, matemática y ciencias, así como datos comparativos sobre el contexto de los alumnos, los centros y el entorno de aprendizaje en los países participantes. Los datos estimados se basan en las percepciones de los directores de los centros a los que asistían alumnos de 15 años de edad que realizaron la evaluación PISA y, por tanto, refieren a educación media básica y superior.

La indicación (1) significa que la diferencia es significativa en un nivel de confianza del 95%. Los errores estándares de los datos estimados están disponibles en la fuente original.

Fuente: INEEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Preparación inicial

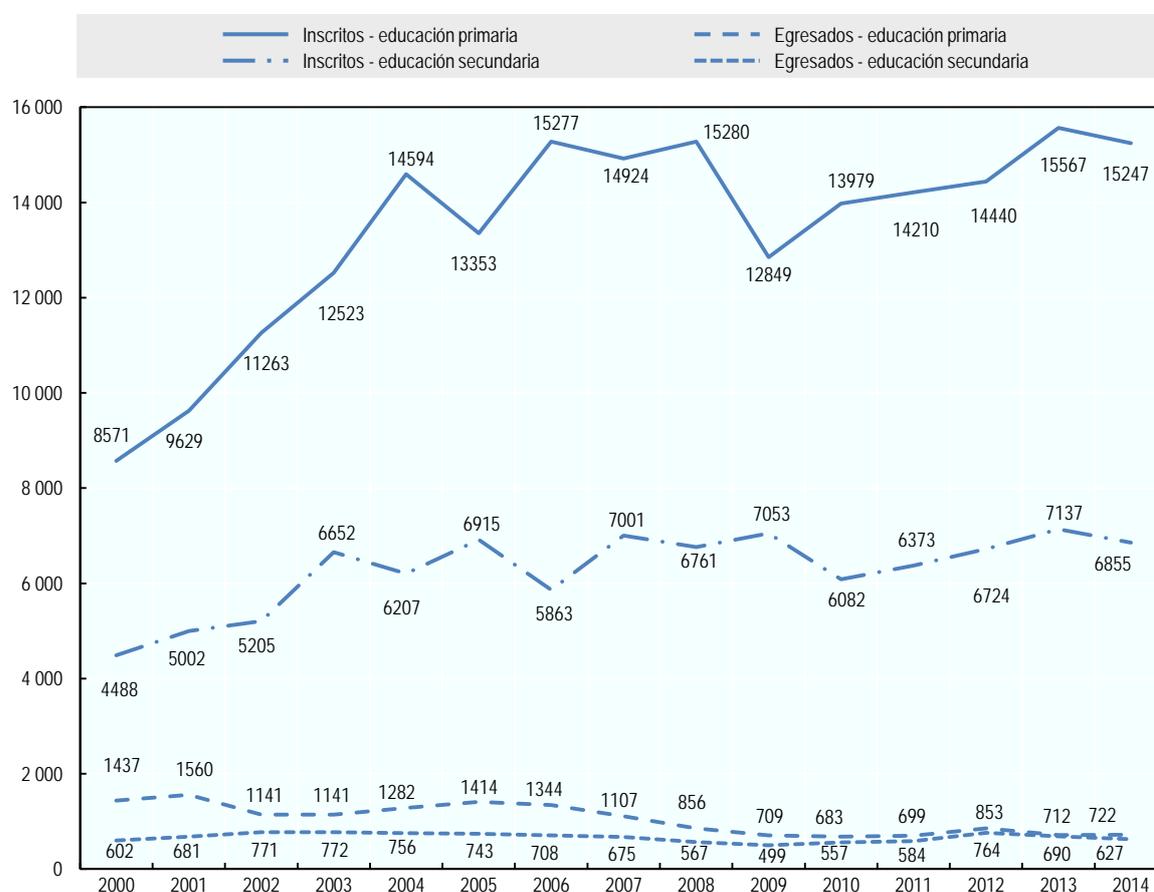
La preparación de los docentes para educación inicial y primaria se realiza durante un programa de cuatro años en los institutos de formación docente (IFD) públicos ubicados en las principales ciudades del país (capitales departamentales y algunas otras ciudades) y en el Instituto Normal de Montevideo (IINN). Hasta hace algunos años, los docentes de secundaria se preparaban principalmente en el Instituto de Profesores Artigas de Montevideo (IPA). No obstante, a partir de 1997 se crearon nuevas instituciones de formación docente conocidas como centros regionales de profesores (CERP) en seis localidades fuera de Montevideo, con una estructura innovadora basada en asistencia presencial. Aparte de las ofertas institucionales, los futuros docentes de secundaria también pueden obtener su título a través de una combinación de estudios compuesta por los cursos de currículo común y pedagógico que ofrecen los institutos de formación docente (IFD) de primaria y la especialización de las asignaturas que ofrece el Instituto de Profesores Artigas. Los docentes de secundaria para los programas técnico profesionales se forman en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET) de Montevideo. En 2014, los niveles de inscripción fueron los siguientes en las diferentes instituciones: IFD (educación primaria), 3.425; IFD (educación secundaria), 2.998; IPA, 3.973; CERP, 2.377; IINN, 1.039; e INET, 788 (ANEP-CFE, 2015).

La totalidad de la formación docente financiada a nivel público se coordina desde 2008 bajo la órbita del Sistema Nacional de Formación Docente (ver ANEP-CFE, 2008). Todas las instituciones de formación docente ahora comparten un currículo de formación docente común. El currículo estipula perfiles de egreso bastante generales así como una lista de cursos para cada nivel y tipo de educación (primaria, secundaria general, media técnico profesional), así como para cada especialización (asignaturas en secundaria general, cinco áreas dentro de media técnico profesional). El documento del currículo también define el contenido práctico para los candidatos a docentes de educación primaria: 40 horas durante todo el primer año; 12 horas por semana en 2.º y 3.º año; y 16 horas por semana en 4.º año. Los candidatos a docentes de educación secundaria además se supone que realizan una práctica en los centros educativos pero la cantidad de horas no está estipulada en el currículo común. Asimismo, se dan pautas para la evaluación de los candidatos a docentes (ANEP-CFE, 2008). Una brecha significativa, no obstante, es la actual falta de procedimientos para la evaluación y acreditación de los programas de formación docente (INEEd, 2014).

Dada la diversidad de instituciones de formación docente y el hecho de que son todas terciarias no universitarias, la Ley General de Educación de 2008 aprobó la creación de una entidad coordinadora que deberá funcionar como Instituto Universitario de Educación (existe un consenso general para quitar el término “Instituto” y denominar a la nueva institución “Universidad Nacional de Educación”). No obstante, la universidad propuesta todavía no cuenta con la aprobación del parlamento y el gobierno actual descartó su creación durante este período, a pesar del hecho de que hubo planes avanzados para llevar la iniciativa adelante.

Tal como se muestra en la Figura 5.3, la matrícula en formación docente inicial aumentó a principios del 2000 tanto en formación para educación primaria como para secundaria. A partir de 2004, los niveles de matrícula se estabilizaron en aproximadamente 14.000 respecto a los candidatos a docentes de primaria y 7.000 respecto a los candidatos a docentes de secundaria, con algunas fluctuaciones durante los años consecutivos. Esta tendencia, no obstante, no fue igual en todo el país, ya que los aumentos favorecieron a las localidades fuera de Montevideo (MEC, 2013). Sin embargo, como contrapartida a los aumentos en la matrícula, la cantidad de egresados de formación docente para educación primaria disminuye sistemáticamente con el tiempo, de 1.437 nuevos docentes en 2000 a 722 en 2014. En educación secundaria, la cantidad de egresados durante el período 2000-2014 fluctuó entre aproximadamente 500 y 770 egresados.

Figura 5.3. Cantidad de alumnos inscritos y egresados de programas de formación docente inicial, de formación para educación primaria y secundaria, 2000-2014



Nota: Los datos corresponden a la cantidad de alumnos inscritos y egresados de los programas de formación docente inicial, que preparan a los alumnos para trabajar en educación primaria o educación secundaria (programas generales).

Fuente: MEC (2014), *Anuario Estadístico de Educación 2014*, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones/?colid=927.

En comparación con otros alumnos terciarios, los candidatos a docentes pertenecen a familias de un nivel socioeconómico más bajo. Así pues, el 36% de los alumnos de formación docente de primer año proviene de familias que tienen solo educación primaria, en comparación con el 29% de los alumnos de primer año de educación terciaria. En cambio, solo el 20% de los alumnos de formación docente de primer año proviene de familias donde al menos uno de los padres terminó estudios terciarios, en comparación con el 36,8% de los otros alumnos de educación terciaria (INEEd, 2014). Asimismo, los candidatos a formación docente tienden a ser mayores que lo que se espera a nivel terciario. En 2014, la distribución de los alumnos de formación docente inicial por rango de edad fue: 18-24: 41,8%; 25-30: 25,3%; y más de 30: 32,9%. La proporción de candidatos a docentes mayores de 30 años de edad fue del 17,8% en preparación para educación primaria; 40,1% en preparación para los programas generales de secundaria; y 64,3% en preparación para los programas técnico profesionales de secundaria (ANEP-CFE, 2015). Esto también surge del hecho de que la mayoría de los candidatos a docentes ingresan a un programa de formación docente inicial luego de varios años de haber completado educación secundaria. La cantidad de años promedio entre el egreso de educación secundaria y la inscripción en formación docente de los alumnos inscritos en los programas de

formación docente en 2014 fue: IFD (educación primaria), 2,9; IFD (educación secundaria), 6,5; IPA, 5,0; CERP, 4,0; IINN, 3,6; e INET, 9,3 (ANEP-CFE, 2015).

Una de las principales características de los candidatos a docentes en Uruguay es que la mayoría desempeña algún trabajo remunerado mientras estudia. Tal como se muestra en la Tabla 5.6, en 2014, solo aproximadamente un 11% de los alumnos de formación docente inicial no desempeñaba ningún trabajo remunerado y no estaba buscando trabajo.

Tabla 5.6. Proporción de candidatos a docentes según su condición laboral por institución de formación docente, 2014

	Tiene un trabajo remunerado	No tiene trabajo remunerado pero está buscando trabajo	No tiene trabajo remunerado y no está buscando trabajo	Sin datos
IFD – educación primaria	29,4	35,5	23,2	11,8
IFD – educación secundaria	75,8	16,9	3,4	3,9
IPA	80,2	12,7	4,1	2,9
CERP	48,0	25,6	17,2	9,3
IINN	64,6	19,8	10,9	4,6
INET	91,5	5,6	1,3	1,6
Total (promedio)	61,6	21,1	10,9	6,3

Notas: CERP: Centros Regionales de Profesores; INET: Instituto Normal de Enseñanza Técnica; IPA: Instituto de Profesores Artigas; IFD: Institutos de Formación Docente; IINN: Instituto Normal de Montevideo.

Fuente: ANEP-CFE (2015), *Los Estudiantes de Formación en Educación: Estudio sobre Datos Aportados por el Censo de Estudiantes del CFE 2014-2015*, www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Noticias_Doc/2015/estudio%20censo%202014-2015.pdf.

Contratación de docentes y distribución a los centros

El marco de empleo y las condiciones laborales de los docentes, lo que incluye las decisiones sobre la contratación, desvinculación laboral y salarios, se regulan a través del estatuto docente (Ordenanza n° 45, Estatuto del Funcionario Docente), creado en 1993 y (levemente) modificado en 2015. La Ley de Educación de 2008 confía a los diferentes consejos la gestión del personal docente de sus respectivos subsistemas en consonancia con el estatuto docente y con la coordinación del CODICEN. El estatuto docente corresponde a los cargos de “docencia directa” (es decir los docentes que tienen una interacción regular con los alumnos en el aula) y los cargos de “docencia indirecta” (es decir, los docentes que interactúan con los alumnos pero sin clases regulares) lo que incluye, por ejemplo, docentes adscriptos, docentes consejeros pedagógicos, directores e inspectores.

Requisitos para enseñar

En educación primaria, el principal requisito para postularse a un cargo docente es contar con un título de docente para educación primaria (Estatuto docente; ANEP-CODICEN, 2015). Por el contrario, en educación secundaria, a causa de la cantidad insuficiente de docentes titulados, contar con un título de docente no es un requisito para enseñar. Las personas que tienen otro título terciario o con título de secundaria pueden acceder a la profesión docente si existen vacantes a consecuencia de la falta de docentes con título.

Categorías de docentes

Existen tres categorías de docentes en el sistema de educación pública según el tipo de designación: docente efectivo, interino y suplente. Luego de algunos años de experiencia y un concurso público (ver más adelante), los docentes logran la efectividad. En tanto no logran este nivel, los docentes pueden contratarse como “interinos”. En este caso, el docente no adquiere el derecho de mantener un cargo dado o una serie de horas docentes. La tercera categoría de docentes incluye a los que realizan la “suplencia” de otro docente durante un período breve fijo (por ejemplo, en caso de enfermedad de un docente).

La Tabla 5.7 muestra la distribución de docentes según el tipo de cargo docente en los centros públicos administrados por la ANEP, conforme a la información obtenida en el censo de docentes de 2007. La tabla muestra que la proporción de docentes efectivos es mayor en educación inicial y primaria (60,2%) que en educación secundaria (programas generales: 42,3%; programas técnico profesionales: 28,5%). Además, la distribución de la antigüedad de los docentes en los centros que mantiene la ANEP es similar en los diferentes tipos y niveles de educación (ver Tabla 5.7).

Tabla 5.7. Distribución de los docentes en los diferentes tipos de cargos docentes y años de antigüedad, según el nivel y tipo de educación, centros públicos administrados por la ANEP, 2007

	Educación en la primera infancia, inicial y primaria	Educación secundaria, programas generales	Educación secundaria, programas técnico profesionales
Tipo de cargo docente (%)			
Efectivo	60,2	42,3	28,5
Interino	16,7	49,9	67,2
Suplente	23,1	7,8	4,3
Antigüedad como docente en los centros supervisados por la ANEP (%)			
0-4 años	19,7	22,6	19,7
5-9 años	22,8	22,6	23,1
10-19 años	27,8	27,4	28,0
20-29 años	20,2	18,1	21,1
30 años o más	7,3	7,4	6,3

Notas: Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP).

Fuente: ANEP-CFE (2008), *Sistema Nacional de Formación Docente 2008: Documento Final*, www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/plan_nacional/sundf_2008.pdf.

Lista de interinatos docentes

Cuando comienzan en la profesión, los docentes voluntariamente se inscriben en un registro que clasifica jerárquicamente a todos los docentes que no obtuvieron la efectividad. Se llevan diferentes registros según el nivel y tipo de educación (educación en la primera infancia e inicial; primaria; secundaria general; y media técnico profesional); departamento; y, en educación secundaria, por área de asignatura. También existen registros específicos para los docentes adscriptos (nivel de primaria y secundaria) y para los asistentes de laboratorio en educación secundaria.

Los registros de docentes se mantienen en una lista de categorías de docentes. En cada registro, los docentes se califican según el puntaje más reciente obtenido en la “escala de antigüedad”, en tanto logren un puntaje superior a un mínimo determinado (ver a continuación los detalles de los componentes de la “escala de antigüedad”). Para los nuevos docentes sin experiencia docente o que no se hayan sometido a una evaluación formal, el puntaje se define según la el promedio de calificaciones en formación docente inicial. El registro de categorías define el orden de prioridad que tienen los docentes para acceder a los cargos no efectivos o conjunto de horas docentes.

Acceso a la efectividad

El acceso a los cargos efectivos o un ascenso de cargo (por ejemplo, a cargos como director o inspector) en el sistema de educación pública requiere de participar y aprobar un concurso público, es decir, ser el mejor candidato para un cargo efectivo determinado o una serie dada de horas docentes efectivas. El concurso público se puede organizar en función de: i) méritos (implica el análisis de los logros obtenidos); ii) oposición y méritos (prueba de las habilidades de los candidatos); u iii) opción libre. Contar con un título docente es suficiente para estar habilitado para postularse a un cargo efectivo. No obstante, los docentes que no cuentan con un título igualmente pueden estar habilitados a participar en el concurso público para cargos efectivos pero, en ese caso, deben aprobar un examen (oposición).

Los concursos públicos para cargos/horas efectivos se anuncian a nivel público. Cada año, los consejos de educación correspondientes publican una lista de cargos y horas docentes disponibles. El anuncio incluye los datos sobre el proceso de selección, en particular los aspectos fundamentales del concurso (por ejemplo, la naturaleza del examen, si se requiere), los criterios de selección de los candidatos y otras normas del concurso. Las decisiones se toman a través de un comité de selección de tres personas, generalmente conformado por inspectores. La naturaleza del examen (oposición) difiere según los años. Se puede tratar de la presentación de un proyecto para el cargo al que uno se postula; la observación de una clase; una prueba escrita; o una combinación de estas. El orden de los docentes en el concurso toma en cuenta los resultados del examen (si el concurso incluye un examen) así como la evaluación de méritos, que incluye los resultados de la evaluación formal (aptitud docente como parte de la evaluación formal anual de docentes), la posición en la escala salarial, los años de experiencia y los años en la posición respectiva en la escala salarial (Labadie y otros, 2006). Si bien los concursos públicos para cargos efectivos se organizan en forma anual en educación primaria, puede que no sean tan frecuentes en educación secundaria, según la asignatura y el departamento.

Luego de que el docente obtiene la efectividad, pasa a ser un funcionario público. En primaria, la efectividad corresponde a un cargo en un centro educativo determinado. La efectividad en el centro tendrá vigencia en tanto el docente elija permanecer en él. Si desea cambiar de centro, el docente deberá volver a realizar el mismo procedimiento. Por el contrario, la efectividad en educación secundaria corresponde a una “unidad docente básica” (20 horas) para una asignatura dentro de un departamento, es decir, al docente siempre se le garantizan 20 horas básicas en el mismo departamento, pero no necesariamente en el mismo centro. Los cargos efectivos en un centro dado solo existen en educación secundaria para algunos cargos de docencia indirecta (por ejemplo, director, adscripto) y para los docentes de los centros educativos agrarios.

Designación de docentes en los centros educativos

Los docentes se designan a los centros a través de un sistema centralizado gestionado por el CODICEN y los respectivos consejos de educación que toma en cuenta las preferencias de los

docentes en cuanto a los centros donde trabajarán. Los centros no tienen poder de decisión respecto a los docentes que reciben. En educación primaria, la inspección departamental tiene, no obstante, una fuerte influencia en la distribución de la cantidad de horas docentes entre los centros.

En educación primaria, cada año el CEIP publica los cargos efectivos disponibles, así como los cargos u horas no efectivos disponibles. Se organizan concursos públicos para cubrir los cargos efectivos disponibles mientras los docentes se designan a cargos no efectivos a partir de la lista de docentes dividida por categorías. En ambos casos, los docentes expresan sus preferencias respecto a los centros en que desearían trabajar. En consecuencia, la distribución de docentes depende en gran medida de la opción que tomen, en particular las opciones de los candidatos que están mejor posicionados en los concursos para los cargos públicos y en el registro de cargos no efectivos.

En educación secundaria, todas las horas docentes están a disposición para su redistribución todos los años. A los docentes efectivos se les garantizan 20 horas correspondientes a la efectividad (pero no necesariamente en el mismo centro educativo). Las horas efectivas que estén disponibles se designan en función de un concurso público (como se explicó precedentemente), mientras que el resto de las horas se distribuyen según el registro de categorías. En consecuencia, cuanto más abajo se encuentre calificado el docente, más probable es que tenga sus horas divididas en varios centros educativos.

Estructura de la carrera docente

La profesión docente en Uruguay se caracteriza por una estructura de carrera de una sola etapa con una escala salarial de múltiples grados. El avance en la escala salarial se determina básicamente por los años de servicio e implica aumentos salariales cada cuatro, en siete grados. La transición entre los grados implica lo siguiente:

- El docente permanece en el mismo grado durante un mínimo de cuatro años.
- Se pasa al grado siguiente si se obtiene un puntaje mínimo en la “escala de antigüedad”, puntaje que depende de tres factores: aptitud docente (100 puntos, el puntaje de la evaluación anual formal de los docentes, ver más adelante), antigüedad dentro del grado (20 puntos) y actividad computada (20 puntos) (para los docentes, corresponde a la asistencia, es decir, la proporción de clases programadas que realmente se impartieron).
- Se pasa al siguiente grado si se completa con éxito la capacitación específica para el cargo.

Los grados en la escala salarial no se relacionan con la existencia de responsabilidades adicionales o nuevos roles en los centros educativos. Se asocian exclusivamente con una compensación monetaria y los aumentos de grado no modifican la naturaleza del trabajo del docente. La escala salarial corresponde tanto a los docentes efectivos como no efectivos. La antigüedad adquirida en cargos no efectivos se considera a efectos salariales, incluso cuando el docente pasa a ocupar un cargo efectivo.

Un avance reciente interesante es la creación, en educación primaria por parte del CEIP, de un sistema voluntario mediante el cual un docente efectivo puede solicitar un aumento de grado temprano a través de una evaluación de sus competencias y conocimientos. Dicha herramienta procura evaluar al docente en forma holística en su práctica profesional y, en general, implica la observación de su clase y un examen oral sobre pedagogía y didáctica. Este sistema ofrece la posibilidad de que los docentes aceleren su progreso en la escala salarial en función de sus méritos demostrados.

Al igual que en el registro de docentes no efectivos, los docentes efectivos se clasifican en orden jerárquico según la importancia de los siguientes factores:

- grado dentro de la escala;
- puntaje en la “escala de antigüedad”, tal como se explicó precedentemente;
- puntaje de aptitudes docentes asociado con la evaluación anual del docente (ver más adelante); y
- antigüedad dentro del grado.

El orden de los docentes efectivos en la jerarquía es importante cuando un docente concursa para pasar a otro cargo efectivo y cuando procura un ascenso en la carrera. La carrera docente es plana. El ascenso para un docente implica dejar el aula para pasar a ser director, inspector o cumplir funciones especiales dentro del centro como adscripto, docente consejero pedagógico o profesor orientador bibliográfico. A estos cargos se accede a través de un concurso específico.

Remuneración docente

Sistema de remuneración

La compensación de los docentes se define en la escala salarial de siete grados creada para cada nivel de educación. Tal como se explicó precedentemente, el pasaje de un grado a otro se realiza en forma automática cada cuatro años (excepto en casos poco frecuentes de mal desempeño), pero las diferencias salariales no son parejas entre los grados. Por ejemplo, pasar del grado 1 al 4 (lo que implica 12 años adicionales de servicio), produce un aumento salarial de aproximadamente 17% en comparación con un 42% de aumento durante el período siguiente de 12 años (grado 4 al 7). Esto se debe principalmente al aumento del 20% que reciben los docentes luego de alcanzar 25 años de servicio (ver Tabla 5.8). Los docentes reciben otro 5% de aumento a los 28 años de servicio y un aumento final de un 10% cuando cumplen 32 años de servicio.

Tabla 5.8. Salario mensual bruto de los docentes de educación primaria y secundaria (programas generales) por grado en la escala salarial, 2005-2014

Grado en la escala salarial	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Docentes de educación primaria										
1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.708	14.987	15.583	16.232	17.104	17.894
4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.172	17.501	18.196	18.954	19.972	20.893
7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.405	24.891	25.900	26.989	28.402	29.783
Docentes de educación media básica (programas generales)										
1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.593	14.870	15.461	16.105	16.970	17.754
4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.038	17.364	18.054	18.806	19.816	20.730
7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.206	24.688	25.689	26.769	28.171	29.541
Docentes de educación media superior (programas generales)										
1	11.339	12.064	12.888	14.191	15.126	15.432	15.762	16.319	17.260	18.053
4	12.648	13.574	14.616	16.165	17.547	17.902	18.290	18.952	20.034	20.954
7	17.423	18.778	20.367	22.742	24.781	25.296	25.871	26.843	28.324	29.693

Notas: Las cifras se expresan en pesos uruguayos a precios constantes de 2013. Los salarios corresponden a los docentes efectivos con título docente y una carga horaria de 20 horas. Las cifras incluyen el complemento de alimentos. Los salarios de grado 7 incluyen el aumento adicional del 20% que se otorga a los docentes que cumplen 25 años de antigüedad.

Fuente: INEE (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

En Uruguay, los docentes necesitan 32 años de trabajo para alcanzar el nivel más alto de la escala salarial. En educación media básica, esto se compara con el promedio de 24 años en el área de la OCDE, 25 años en Argentina, 30 años en Chile, 13 años en Colombia, 14 años en México y 20 años en Perú (OCDE, 2013a). En educación media básica, la relación entre el salario más alto de la escala y el salario más bajo es de 1,66 en Uruguay, comparada con 1,61 en los países del área de la OCDE (OCDE, 2013a).

Con respecto a los niveles salariales para los docentes no efectivos, existe una diferencia entre los docentes que tienen título y los que no lo tienen. Los primeros reciben el mismo salario que los docentes efectivos con la misma antigüedad. No obstante, los últimos, si bien comienzan con el mismo salario básico en el grado 1 de la escala, solo reciben un 50% de los incrementos salariales relacionados con el pasaje a los diferentes grados. En educación secundaria existe una compensación extraordinaria de 7,5% del salario por contar con un título de docente. En educación primaria este 7,5% extraordinario se ofrece a todos los docentes que trabajan en la modalidad de docencia directa.

También se realizan ajustes salariales a los docentes con una carga horaria mayor a la típica de 20 horas. En general, el porcentaje se agrega al salario básico según las circunstancias específicas. Para un docente de un centro de tiempo completo (carga horaria de 40 horas docentes), un maestro comunitario y un maestro CEIBAL, este porcentaje alcanza el 100% del salario básico (por una carga horaria de 20 horas). Otros casos incluyen a los docentes en centros educativos especiales (70% más), los docentes de centros rurales (30% más) y docentes en centros educativos rurales con un solo docente (50% más).

Los docentes también reciben un complemento por alimentos y existe una bonificación por presentismo satisfactorio que procura reducir el ausentismo de los docentes. El presentismo satisfactorio otorga a los docentes una bonificación de un 15% de sus salario si no hay faltas no justificadas y disminuye gradualmente con la cantidad de faltas no justificadas (bonificaciones de 10%, 5% y 3% para 1, 2 y 3 faltas respectivamente).

Una de las principales características de la profesión docente en Uruguay consiste en que los docentes reciben un pago esencialmente en función de las horas de clase. Otras actividades que no incluyen las horas de instrucción como preparar las clases, calificar a los alumnos, trabajar en colaboración con los colegas, realizar trabajos de comunicación administrativa general y tareas administrativas, comunicarse con los padres u orientar a los alumnos no se reconocen en la remuneración docente. Tal como se muestra en la Tabla 5.9, los docentes en Uruguay dedican más del 20% de su tiempo a actividades que no incluyen las horas de instrucción, considerablemente más que el promedio de otros profesionales.

Tabla 5.9. Horas semanales remuneradas y no remuneradas por tipo de ocupación, 2012

	Todas las ocupaciones		Docentes de educación inicial y primaria		Docentes de educación secundaria		Otros profesionales	
	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%
Horas semanales remuneradas	41,1	99,1	30,4	75,7	33,2	78,9	41,5	98,8
Horas semanales no remuneradas	0,4	0,9	9,8	24,3	8,9	21,1	0,5	1,2
Total de horas de trabajo por semana	41,5	100	40,1	100	42,0	100	42,0	100

Fuente: INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.

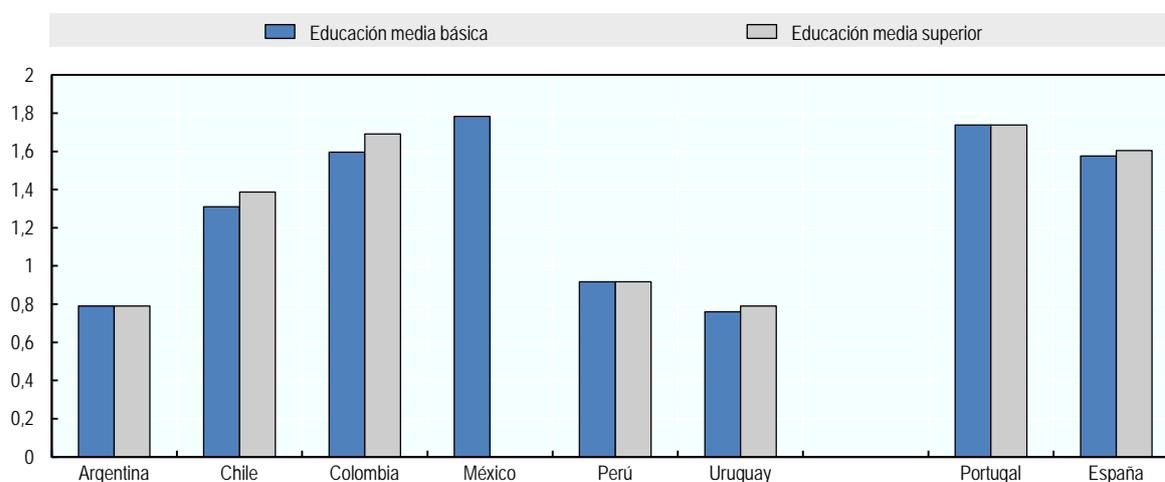
Solo algunas actividades, fuera de la docencia en sí misma, se remuneran. Estas actividades incluyen las horas para participar en las reuniones de coordinación para los docentes que trabajan en los centros aprender (ubicados en contextos vulnerables) (una reunión por mes durante el año lectivo), los docentes que trabajan en centros educativos de tiempo completo (2,5 horas por semana) y los docentes de ambas ramas de educación secundaria (proporcional a la cantidad de horas docentes del docente en particular). En educación primaria también existe un complemento salarial por preparar a los candidatos a docentes en los centros de práctica (escuelas de práctica), que requiere capacitación específica. Un caso especial es el de los docentes de secundaria de los centros agrarios cuyo salario compensa el 50% de las horas de docencia directa y el 50% de las actividades de producción.

Además, los docentes pueden trabajar luego de la edad jubilatoria si existen cargos u horas disponibles y si aprueban un examen psicológico y físico. En tanto cuenten con 30 años de servicio, los docentes pueden jubilarse y percibir una jubilación completa (el personal docente femenino a los 55 años de edad y el personal docente masculino a los 60 años de edad).

Niveles de salario relativo

Durante mucho tiempo, se consideró que los docentes en Uruguay percibían un salario razonable. No obstante, luego de la crisis económica de 2002, la devaluación de la moneda implicó que en términos reales los salarios docentes disminuyeran (BID, 2015) y a pesar de los aumentos realizados desde entonces, los salarios son menores en comparación con otros países de Latinoamérica, tal como se muestra en la Figura 5.4.

Figura 5.4. Salarios docentes (luego de 15 años de experiencia/capacitación mínima) en relación con el PIB per cápita, educación media básica y superior, para determinados países, 2010



Nota: Para Chile y Perú, los datos sobre los salarios corresponden a 2010. Faltan los datos correspondientes a la educación media superior de México.

Fuente: OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

Otros roles docentes y de apoyo en los centros educativos

Aparte del rol principal de instrucción en el aula, algunos docentes desempeñan cargos especializados como parte de una variedad de formas de asistencia y apoyo en los centros. Estos cargos son diferentes según se realicen en educación primaria o secundaria y se analizan en mayor detalle en el Capítulo 4.

En educación primaria, los docentes en las aulas se pueden beneficiar de la asistencia de docentes de apoyo (maestros de apoyo), maestros adscriptos y trabajadores sociales. Los adscriptos, no obstante, se concentran en ayudar al director en la gestión del centro educativo. Los centros de tiempo completo y tiempo extendido cuentan con el apoyo de docentes especializados para dirigir las diferentes actividades adicionales. En contextos desfavorecidos, los maestros comunitarios trabajan directamente con los alumnos y las familias, mientras que los docentes del Programa Maestro más Maestro ofrecen apoyo adicional al docente de aula (ya sea dentro o fuera de la clase). Los maestros de apoyo CEIBAL ayudan con el uso de las TIC (INEEd, 2015).

En educación secundaria general, puede existir una serie de roles en los centros:

- Los profesores adscriptos son parte del equipo de dirección y se encargan de una serie de tareas administrativas y pedagógicas.
- Los profesores orientadores pedagógicos cumplen un rol de coordinación entre el personal y se vinculan con las familias y la comunidad.
- Los profesores orientadores bibliográficos ofrecen apoyo a las bibliotecas y salas multimedia de los centros.
- Los preparadores de laboratorio administran las instalaciones de laboratorio de los centros.

- Los profesores orientadores de tecnología educativa ayudan en el uso de las salas y materiales de informática.
- Los profesores articuladores pedagógicos apoyan la implementación del Programa Compromiso Educativo en los centros.
- Los profesores tutores ofrecen apoyo adicional para los alumnos con dificultades de aprendizaje.

En educación media técnico profesional los centros en general no cuentan con la gama de personal de apoyo que ayuda a los docentes en otros subsistemas. Disponen de profesores adscriptos y pueden aprovechar una serie de instancias de apoyo que ofrecen los campus regionales.

Carga laboral y uso del tiempo de los docentes

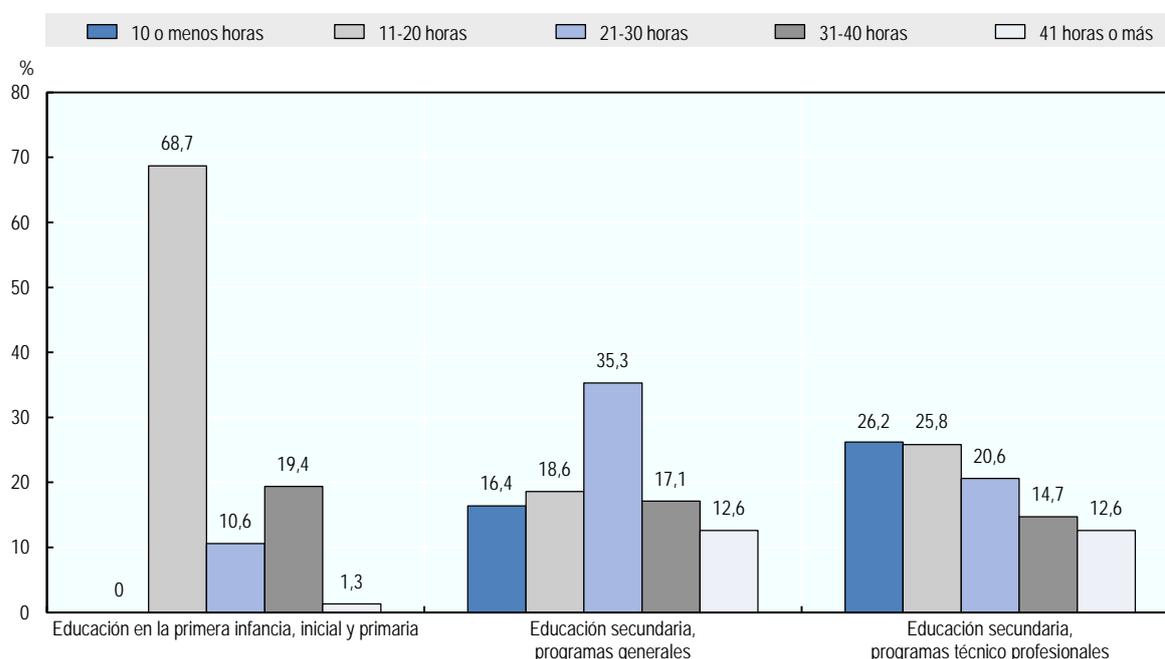
Todos los contratos de docentes de primaria corresponden a una cantidad específica de horas docentes, cuya unidad docente básica es de 20 horas, o 40 horas para los docentes de centros de tiempo completo. Los docentes de secundaria, por el contrario, pueden tener contratos que oscilan entre 20 y 48 horas, que excepcionalmente llegan a las 60 horas semanales. El CODICEN podría autorizar que un docente acumule 60 horas en funciones combinadas de docencia directa e indirecta. Un docente también puede complementar su cargo docente con otras funciones en el sector público, en tanto no supere las 60 horas semanales. Los docentes de secundaria que además trabajan en un centro privado pueden superar este máximo de horas docentes por semana. Asimismo, en un año lectivo dado, si el docente no puede acumular suficientes horas como para completar una unidad docente básica (20 horas o 40 horas), puede trabajar algunas horas en alguna función de apoyo (por ejemplo, docente de apoyo, docente consejero pedagógico, profesor orientador bibliográfico).

La Figura 5.5 muestra la distribución de docentes según la cantidad de horas contratadas en los centros públicos administrados por la ANEP, según surge del censo de docentes de 2007. La imagen muestra la gran variedad de carga horaria de los docentes en educación secundaria y la concentración de docentes de educación primaria en torno al horario típico de 20 horas (en los centros más comunes) y 40 horas (en los centros de tiempo completo).

Según la información que surge del censo de docentes de 2007, los docentes de los centros públicos administrados por la ANEP trabajaron la siguiente cantidad de horas docentes en el sector de la educación privada: educación de la primera infancia, educación inicial y educación primaria: 13,0 (24,1 en Montevideo y 8,4 en otras áreas); educación secundaria general: 25,7 (37,3 en Montevideo y 19,6 en otras áreas); y educación media técnico profesional: 10,0 (13,8 en Montevideo y 8,5 en otras áreas).

Otra característica de la profesión docente en Uruguay es que una considerable proporción de docentes trabaja en más de un centro educativo. Tal como se muestra en la Tabla 5.10, en 2007, si bien la mayoría de los docentes de primaria trabajaba en un solo centro, la mayoría de los docentes de secundaria trabajaba en más de uno. Más de un cuarto de los docentes de educación secundaria general y aproximadamente un tercio de los docentes de los programas de educación media técnico profesional trabajaba en 3 o 4 centros.

Figura 5.5. Distribución de docentes según la cantidad de horas contratadas, centros públicos administrados por la ANEP, 2007



Notas: Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP).

Fuente: ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007-*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Montevideo.

Tabla 5.10. Distribución de docentes según la cantidad de centros educativos en que trabajan, centros públicos administrados por la ANEP, 2007

	Un solo centro educativo	2 centros educativos	3 centros educativos	4 centros educativos
Educación en la primera infancia, inicial y primaria (CEIP)	79,3	19,2	1,4	0,1
Educación secundaria, programas generales (CES)	33,8	37,9	20,6	7,6
Educación secundaria, programas técnico profesionales (CETP)	35,8	32,2	21,4	10,7

Notas: Los centros donde trabajan los docentes pueden incluir centros del sector privado. Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP).

Fuente: ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007-*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Montevideo.

Evaluación docente

Los docentes periódicamente se someten a dos procesos de evaluación: uno que realizan los inspectores y el otro los directores de los centros. Ambos procesos cumplen una fuerte función de rendición de cuentas, ya que implican calificar el desempeño de los docentes. El puntaje que obtiene el docente se utiliza para clasificarlo en el registro de docentes o en la jerarquía de los docentes efectivos.

Un inspector debe evaluar formalmente a todos los docentes una vez por año y expedir un informe en función de una escala de competencias de 100 puntos. Los 100 puntos se dividen en tres dominios principales: nivel de antigüedad (hasta 20 puntos), asistencia (hasta 20 puntos) y la evaluación del trabajo real de los docentes. Esta calificación anual (la aptitud docente) se necesita para el registro de cada docente. Las calificaciones de los docentes deben aprobarse en una reunión anual que se realiza a nivel del centro educativo con la participación de los directores, que tienen voz pero no voto. Los inspectores deben expresar su visión sobre el desempeño de cada docente al director del centro. La escala de competencias de 100 puntos se relaciona con el siguiente juicio (Artículo 37, Estatuto docente; ANEP-CODICEN, 2015):

- 1-30: deficiencias graves
- 31-50: observado
- 51-70: aceptable
- 71-80: bueno
- 81-90: muy bueno
- 91-100: excelente

En educación primaria, a cada centro se le asigna un inspector (ver Capítulo 4) que evalúa a cada docente, así como al director del centro. Los docentes de primaria se evalúan regularmente una vez al año en función de dos o tres visitas que realiza el inspector al centro, que incluyen la observación de la clase. En general, los inspectores dan pautas en la primera mitad del semestre y luego evalúan durante la segunda mitad del semestre.

En educación secundaria general, los inspectores de asignatura también juegan una doble función: guiar y evaluar a los docentes. Si bien se supone que los inspectores califican a los docentes en forma anual, esto no sucede en este nivel educativo porque no se dispone de suficientes inspectores. En 2015, había solo 48 inspectores de asignatura en educación secundaria general que se supone deben cubrir todos los centros y asignaturas. En promedio, había aproximadamente 225 docentes por cada inspector de asignatura, lo que hace muy difícil que se pueda evaluar todos los años a cada docente. En matemática solo había cuatro inspectores para 2.200 docentes. El equipo de revisión de la OCDE conoció a docentes con 20 años de experiencia que comentaron que habían sido evaluados una o dos veces en toda la carrera. Al igual que en educación primaria, las evaluaciones de los inspectores implican generalmente la observación de la clase. Del mismo modo, la inspección técnica del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) se supone que evalúa (y califica) a cada docente todos los años. No obstante, al igual que en educación secundaria general, la falta de inspectores hace que lograr este objetivo sea un problema grave. Si un docente no se somete a la evaluación formal de la inspección en un año dado (por la falta de inspectores), la calificación anual que mantendrá el docente será la mejor calificación o la calificación real más reciente que haya otorgado un inspector.

Los directores de los centros deben evaluar el desempeño de sus docentes en forma continua y deben hacerlo formalmente al menos una vez al año. También deben otorgar a cada docente una calificación anual en una escala de 100 puntos. Esta calificación se utiliza como dato para la

calificación de aptitud docente que otorga el inspector. El enfoque de la evaluación docente que realizan los directores de los centros puede diferir considerablemente según el centro educativo. En algunos casos, podría implicar la observación de la clase y, en otros, algo diferente. No obstante, conforme al Artículo 44 del Estatuto docente, los directores de los centros deben basar su juicio principalmente en los siguientes aspectos: aptitud y preparación para la clase; iniciativa para mejorar las prácticas; disposición para el trabajo y colaboración con el centro; contribución al desarrollo de la comunidad educativa; asistencia y puntualidad; relaciones humanas; interés y preocupación por los alumnos y relacionamiento con ellos; trabajo de investigación técnica; aporte a la capacitación de los futuros docentes; y participación en comités de exámenes y reuniones de evaluación.

No existen referencias comunes (por ejemplo, estándares de docencia) para la evaluación docente, lo que implica que los criterios de evaluación utilizados por los inspectores y los directores de los centros pueden diferir considerablemente. No obstante, el Estatuto docente define las áreas o aspectos que debe cubrir cada evaluación. El Artículo 42 de la normativa dispone que la calificación de la aptitud docente se debe basar en lo siguiente:

- evaluación de los inspectores de la clase observada;
- evaluación anual realizada por el director del centro educativo;
- cursos de desarrollo profesional aprobados por el docente, así como actividades de investigación relacionadas con la docencia;
- notificaciones disciplinarias respecto al docente; y
- cumplimiento del docente de las reglamentaciones y evaluación de la documentación asociada con las actividades docentes.

Además, conforme al Artículo 43 del Estatuto docente, la evaluación que realizan los inspectores durante las visitas a los centros deben incluir los siguientes aspectos cualitativos:

- capacidad técnica y pedagógica;
- gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje, en particular su adecuación al contexto del centro;
- planificación y desarrollo de cursos;
- resultados del aprendizaje de los alumnos y su motivación para seguir aprendiendo;
- clima de trabajo, cooperación e iniciativa;
- respeto a los alumnos y promoción de su capacidad para tomar decisiones por sí mismos; y
- oportunidades de desarrollo de trabajos creativos.

En cuanto a sus consecuencias, la evaluación docente tiene poco impacto en materia de sanciones o reconocimiento y poca influencia para definir las oportunidades futuras de desarrollo profesional de los docentes. En el sistema uruguayo, principalmente se utiliza para calificar a los docentes a fin de asignar los cargos efectivos (y horas efectivas) y distribuir las horas docentes disponibles no relacionadas con cargos efectivos. Los docentes, en general, reciben un informe por escrito del inspector y participan de un diálogo profesional. No obstante, no existe ningún proceso sistemático y la calidad de esta interacción difiere mucho según los inspectores. Del mismo modo, el nivel y calidad del diálogo profesional con el director del centro depende mayormente del enfoque del director respecto de la evaluación docente.

El Estatuto docente contempla la posibilidad de despedir a un docente por mal desempeño. Si un docente obtiene menos de 51 puntos en la evaluación regular anual que realiza el inspector, este asunto lo analiza un comité *ad hoc* de inspectores que puede decidir despedir al docente. Si el docente no es efectivo, se elimina del registro de docentes. En la práctica, dichos casos son extremadamente raros en el sistema educativo uruguayo.

Desarrollo profesional continuo

En Uruguay no existe ningún requisito obligatorio para que los docentes se desarrollen profesionalmente, pero existen oportunidades para mejorar sus conocimientos y práctica. Aparentemente no hay ningún marco general de políticas para el desarrollo profesional continuo de los docentes (Alliaud, 2013), pero en la práctica todos los docentes tienen derecho a continuar su formación a través de cursos de actualización que pueden o no requerir una evaluación final, cursos de mejoramiento que requieren de una evaluación final y actividades de corto plazo tales como talleres o reuniones profesionales (Alliaud, 2013). El desarrollo profesional se ofrece a través de una serie de diferentes instituciones que incluyen instituciones de educación superior como, por ejemplo, la Universidad de la República (UDELAR) y universidades privadas (Universidad ORT, Universidad de Montevideo y Universidad Católica); y el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), una institución pública dedicada al desarrollo profesional docente que ofrece los cursos de la ANEP. El IPES, ubicado en Montevideo, es el mayor proveedor de desarrollo profesional y sus cursos son gratuitos. Ofrece una variedad de cursos más centrados en los métodos educativos y la didáctica (áreas en las que también realiza actividades de investigación) y propone algunos cursos especializados (por ejemplo, para enseñar en centros de tiempo completo). Los docentes también se pueden inscribir en cursos de posgrado en los que se obtienen títulos y maestrías coordinados por el IPES, si bien están sujetos al cargo de los docentes en el esquema de méritos (títulos y experiencia). Los programas de desarrollo profesional no implican ningún proceso de acreditación.

Tabla 5.11. Áreas que cubren los cursos de desarrollo profesional a los que asisten los docentes, por nivel y tipo educativo, centros públicos administrados por la ANEP, 2007

Tipo de desarrollo profesional del último curso al que asistió el docente

Áreas cubiertas	Educación en la primera infancia, inicial y primaria	Educación secundaria, programas generales	Educación secundaria, programas técnico profesionales
Contenido curricular específico para la asignatura	30,9	40,3	36,8
Métodos de enseñanza y didáctica	28,6	22,0	21,5
Organización y gestión de los centros educativos	11,2	7,8	7,4
Métodos de investigación de la educación	0,9	1,9	1,6
Tecnología de la información y comunicación	10,6	12,0	17,1
Tecnologías aplicadas a la producción y/o servicios	0,5	0,4	3,2
Dificultades del aprendizaje	4,6	3,6	2,0
Enseñanza a niños con discapacidades	4,8	1,8	1,8
Abordaje de problemas de comportamiento	0,5	0,4	0,4
Problemáticas sociales (pobreza, drogas, educación sexual)	3,8	5,9	3,7
Otras áreas	3,6	3,9	4,7

Notas: Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP).

Fuente: ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007-*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Montevideo.

Básicamente, los docentes eligen las actividades de desarrollo profesional que desean realizar. Durante las horas de trabajo regulares, el desarrollo profesional se puede realizar durante las horas de “coordinación” según, en gran medida, los enfoques que aborde el director del centro educativo. Estas instancias son parte de las pocas posibilidades de colaboración y desarrollo profesionales en los centros. No obstante, los docentes informan que con frecuencia se destinan a temas administrativos, y los directores no tienen tiempo suficiente para dedicarse al liderazgo pedagógico de forma de generar estrategias para el desarrollo profesional a nivel de los centros educativos. No obstante, fuera de Montevideo los docentes informan que existen más oportunidades de trabajo colaborativo, tal como la planificación (INEEd, 2014). La mayoría de las actividades de desarrollo profesional de los docentes termina realizándose fuera del horario laboral, en general en el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES).

Los docentes de los programas técnico profesionales de enseñanza secundaria reciben ayuda para su desarrollo profesional de parte de las Unidades Regionales de Educación Permanente (UREP), que forman parte de los cinco campus regionales del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). Esta ayuda funciona a través de visitas a los centros de parte de los miembros de la unidad regional que apoyan a los docentes en el desarrollo de sus planes de trabajo. Un apoyo similar se ofrece a los docentes a través del Plan CEIBAL sobre el uso de las TIC, aunque todavía existen deficiencias en cuanto al uso real en el aula (BID, 2015).

Los cursos de desarrollo profesional tienden a concentrarse principalmente en las asignaturas curriculares y los métodos para su enseñanza (Alliaud, 2013). Esto se ilustra en la Tabla 5.11, que indica los tipos de curso que realizaron los docentes que participaron en el censo de docentes de 2007.

Aproximadamente el 60% de los últimos cursos de desarrollo profesional que realizaron los docentes en 2007 abarcaron contenidos curriculares específicos de las asignaturas o métodos de enseñanza.

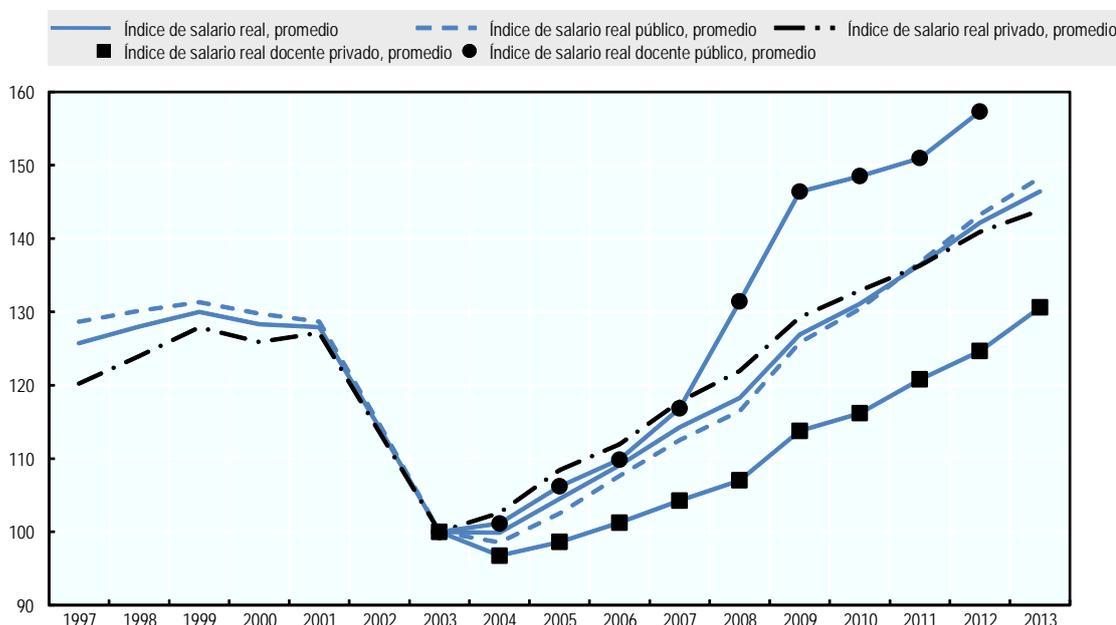
Fortalezas

Las medidas tomadas para aumentar los salarios docentes son un claro símbolo de la importancia de la docencia

Durante los últimos años, se han tomado medidas de parte del gobierno uruguayo para aumentar los salarios docentes en los centros educativos públicos. Los salarios docentes que habían caído en términos reales alrededor de un 18% durante la recesión de principios de la primera década del 2000 aumentaron gradualmente entre 2005 y 2012, llegando a un incremento del 28% en relación con los salarios del 2000 (Ministerio de Educación y Cultura, 2012 en Rivas, 2015). Tal como se muestra en la Figura 5.6, desde 2003, el salario real de los docentes de los centros educativos públicos aumentó por encima de los demás salarios de la economía en general, lo que refleja un compromiso por llevar el salario docente a niveles más adecuados. Entre 2005 y 2013, el salario real de los docentes del sector público aumentó a una tasa de promedio anual del 5,4%, considerablemente superior al crecimiento anual del salario real del 4,3% de la economía en general y el aumento real anual del 3,4% de los salarios en el sector de la educación privada (INEEd, 2015).

Sin embargo, los salarios de los docentes uruguayos siguen siendo bajos. Tal como se ilustra en la Figura 5.4, en Uruguay los salarios docentes en relación con el PIB per cápita son inferiores a los de otros países de Latinoamérica. Un análisis realizado por el INEEEd, que compara los salarios de los docentes en los centros públicos con los salarios profesionales y técnicos de Uruguay (ambos grupos “profesionales científicos e intelectuales” y “técnicos y profesionales de nivel medio” de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones) indica que, en promedio, los profesionales y técnicos tuvieron un ingreso por hora un 28,8% y 21,8% mayor que el de los docentes en 2006 y 2012 respectivamente (INEEd, 2014). Si se toman en cuenta las horas de trabajo fuera del lugar de trabajo (tal como se analizó precedentemente, los docentes participan con mayor frecuencia en actividades laborales no remuneradas, Tabla 5.9), así como las semanas de trabajo por año (los docentes tienden a tener menos semanas de trabajo), la brecha en favor de los profesionales y técnicos aumenta un 43% en 2012 (INEEd, 2014). El análisis también muestra que los salarios docentes son competitivos en las primeras etapas de la carrera, pero el atractivo disminuye con los años de experiencia.

Figura 5.6. Índice de salario real promedio, sector general y educativo, 1997-2013



Notas: 2003 = 100. Los datos corresponden a los salarios reales en la economía general (índice de salario real, promedio), en el sector público en general (índice de salario real público, promedio), en el sector privado general (índice de salario real privado, promedio), en el sector de la educación pública (índice de salario real docente público, promedio) y en el sector de la educación privada (índice de salario real docente privado, promedio).

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

Por ende, si bien se redujo la brecha durante los últimos años, el salario relativo de los docentes públicos sigue siendo bajo. Los bajos salarios tienen evidentes efectos negativos en los niveles de motivación de los docentes y limitan considerablemente la capacidad del sistema para atraer a nuevos docentes de alta calidad y más hombres a la profesión (OCDE, 2005). En Uruguay, esta situación produjo que los docentes acumularan una gran cantidad de horas de aula y se desempeñaran en varios trabajos.

La remuneración de los docentes ofrece algunos incentivos diferenciados

Si bien la estructura de la carrera docente en Uruguay es plana y esencialmente se basa en la antigüedad, existen algunos elementos que procuran ofrecer algunos incentivos diferenciados. Con el objetivo de abordar el problema del ausentismo docente, se ofrece una bonificación que reconoce la asistencia satisfactoria (es decir, no faltar a clase sin justificación), que alcanza el 15% del salario básico si no se incurre en faltas no justificadas en un período de tres meses. A efectos de incentivar a los docentes a obtener un título docente, en educación secundaria se ofrece una compensación adicional del 7,5% del salario básico por contar con dicho título. No obstante, dados los pocos progresos logrados en cuanto a la proporción de docentes con título en educación secundaria (ver Figura 5.1), este incentivo podría no ser lo suficientemente bueno para motivar a que los docentes obtengan su título.

Asimismo, existen incentivos que reconocen a los docentes que trabajan en circunstancias de enseñanza difíciles. Los docentes de primaria de los centros aprender reciben una compensación adicional por realizar reuniones de coordinación mensuales, pero esto podría también reconocer el hecho de que estos centros funcionan en contextos vulnerables. En los centros de primaria de tiempo completo, cuya mayoría se ubican en contextos desfavorecidos, la compensación de los docentes por una carga horaria de 40 horas toma en cuenta 2,5 horas de reuniones de coordinación. Además, existe una compensación adicional para los docentes que trabajan en educación especial y en contextos rurales que incluyen los centros agrícolas, que tienen una carga horaria que supera las 20 horas. Se ofrece, además, una compensación por hora mayor que en los centros comunes a los docentes que trabajan en centros de educación especial, los docentes de centros rurales, los docentes de centros rurales con un solo docente y los docentes de centros rurales ubicados en lugares alejados o complejos. Estas compensaciones adicionales también están disponibles para los docentes de los programas como “Maestros Comunitarios” y “Plan CEIBAL”.

A pesar del valor de ofrecer incentivos para los diferentes tipos de responsabilidades que se consideran más difíciles, tales como trabajar con poblaciones de centros rurales o vulnerables, es importante que esto no constituya una forma de mantener un salario básico bajo sino, más bien, insertarse en una estructura de carrera correcta que reconozca dichas responsabilidades adicionales (UNESCO, 2014).

La formación docente inicial presenta una cantidad de aspectos positivos

La formación docente inicial tiene una larga tradición

En Uruguay, existe una larga tradición de formación inicial de docentes. Uruguay junto con otros países del Cono Sur como Argentina y Chile desarrollaron en forma temprana un sistema educativo que valora el rol de los docentes y exige que al menos los docentes de educación primaria deben estar plenamente capacitados. Así pues, el primer Instituto Normal para la preparación de los docentes se creó a mediados del siglo XIX y para fines del siglo XX el país tenía la garantía de que todos los docentes de educación primaria recibían capacitación en los Institutos de Formación Docente (IFD), antes conocidos como Institutos Normales. La preparación de los docentes de secundaria también se institucionalizó con la creación del Instituto de Profesores Artigas en 1951 en Montevideo. Se creó como institución altamente selectiva con un fuerte énfasis en el conocimiento de contenidos y teoría educativa, e incluyó experiencias de práctica docente desde segundo a cuarto año del curso. Una innovación en la década del noventa fue la creación de una serie de seis instituciones de formación de docentes de secundaria fuera de la ciudad de Montevideo (Centros Regionales de Profesores, CERP) para ampliar el acceso a la formación docente (Vaillant, 2004). Su objetivo era también aumentar la cantidad de docentes con título para un sistema de educación secundaria en crecimiento. El aumento de la formación docente inicial se basó principalmente en la descentralización de la oferta de programas. Tanto los IFD como los CERP se ubican en diferentes regiones de país, lo que transforma la formación docente inicial en la opción de educación terciaria más accesible a nivel geográfico.

Un avance positivo fue la creación en 2008 del “Sistema Nacional de Formación Docente”, con la introducción de un currículo común de formación docente en el país. Esto aportó una mayor coherencia a los programas en las instituciones y tuvo la ventaja de reducir significativamente la fragmentación de los diferentes currículos del sistema (incluso en las mismas instituciones).

La formación de los docentes de educación inicial se realiza a la par que la formación de los docentes de educación primaria

La formación conjunta de los docentes de educación en la primera infancia, inicial y primaria en los IFD es una práctica interesante e importante. En Latinoamérica, la formación de los docentes de educación preescolar se desarrolló en forma lenta y solo recientemente se está haciendo obligatoria para los educadores de preescolares. Al contar con un programa que reúne la formación de los docentes de educación inicial y primaria, Uruguay ofrece un modelo de formación docente que permite a los docentes comprender el proceso continuo entre las etapas iniciales (tres a cinco años) y las primeras etapas escolares. Esta formación se logra a través de un núcleo común de asignaturas profesionales que se dictan en el primer año de estudio, luego del cual los estudiantes pueden optar por especializarse en educación inicial o primaria. Una ventaja adicional de esta modalidad de formación es que garantiza que ambos tipos de docente se reconozcan igualmente como profesionales en el sistema educativo.

La formación de los maestros como docentes de educación primaria tiene un prestigio de larga data y las partes interesadas la reconocen como un sistema de formación docente efectivo. Mancebo (sin fecha) destaca que su fortaleza radica en formar a docentes “capaces de afrontar los múltiples desafíos de la educación primaria, con idoneidad técnica, reglas profesionales claras y una nítida conciencia de que su función es educar”. Asimismo, es importante la forma en que todo el currículo se vincula con experiencias educativas prácticas (Mancebo, 2006), a las que se dan considerable importancia. Con este fin, se designaron centros educativos específicos (“los centros educativos de práctica”) como lugares de práctica y los tutores docentes a cargo de la supervisión reciben formación especial al respecto. En consecuencia, las experiencias prácticas en formación docente para educación primaria están sistemáticamente organizadas en centros específicos con tutores capacitados, que reciben una remuneración por cumplir esta función particular.

La preparación de los docentes de educación secundaria está diversificada y contempla las necesidades específicas de los programas técnico profesionales

Tal como se mencionó precedentemente, un desarrollo de políticas positivo a mediados de la década del noventa fue ampliar el alcance de la formación de los docentes de secundaria a través de la creación de los Centros Regionales de Profesores (CERP) y ubicarlos en seis localidades de todo el país. Los CERP implicaron una estructura innovadora basada en asistencia de tiempo completo (incluso residencias para alumnos) y un currículo meticulosamente diseñado (Vaillant, 2004). Los datos del censo de docentes de 2007 muestran que los CERP contribuyeron con un 22,4% de los docentes de secundaria, en comparación con el 53,5% de los docentes que se formaron en el IPA (ANEP, 2008). Además, los CERP mantienen durante los cuatro años de estudio una proporción mayor de candidatos a docentes que otras instituciones de formación docente (ver Figura 5.7).

Otra fortaleza del sistema de formación docente uruguayo es que ofrece preparación específica y especializada previa al trabajo real para enseñar en centros de educación media técnica, realidad que no sucede en otros países de Latinoamérica como Chile. Los programas tienen una duración de cuatro años y ofrecen formación pedagógica y en educación general, por tanto, mejoran el estado de la enseñanza en los programas técnico profesionales. Los futuros docentes de los programas de educación media técnico profesionales se forman en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica en Montevideo, mientras que la preparación en otras partes del país se ofrece cada vez con mayor frecuencia en los campus regionales de la Universidad Tecnológica (UTEC). Esta última, no obstante, no imparte formación docente inicial sino títulos tecnológicos, cuya preparación en la disciplina atiende a los programas técnicos y profesionales de educación secundaria.

Existe algún tipo de apoyo financiero para conservar a los alumnos de formación docente inicial

Cabe destacar que, si bien la cobertura es limitada, es admirable que el gobierno ofrezca becas para estimular la continuidad en el sistema de los estudiantes de los programas de formación docente. Tal como se mencionó precedentemente, una gran proporción de los alumnos abandonan los programas de formación docente inicial o demoran mucho tiempo para completar sus estudios. El gobierno creó las becas Uruguay Estudia que apuntan a los alumnos de formación docente que están cerca de completar sus estudios (menos de diez y cinco asignaturas para completar la formación en educación primaria y educación secundaria respectivamente). En 2012, 600 alumnos recibieron subsidios en la órbita de este programa (aproximadamente un 3% de toda la matrícula). En magisterio se creó también la beca Julio Castro para incentivar a los egresados de secundaria talentosos a inscribirse en formación docente. En 2014, 1.061 alumnos recibieron becas a través de este programa, lo que representó un 15% de toda la matrícula de magisterio.

Los docentes tienen algunas oportunidades de diversificar sus roles en los centros educativos

Una característica positiva de la profesión docente en Uruguay es la posibilidad de diferenciación horizontal en las funciones que se llevan a cabo en los centros. Esto se formaliza en roles especializados tales como el del adscripto (una serie de tareas administrativas y pedagógicas para apoyar a la dirección de los centros), el docente consejero pedagógico (rol de coordinación entre docentes) y el profesor orientador bibliográfico (apoyo a la biblioteca de los centros educativos). La diversificación también se produce por las funciones especializadas que determinado personal docente lleva a cabo en el contexto de programas de educación específicos. Los ejemplos incluyen maestros comunitarios, docentes de apoyo CEIBAL, profesores articuladores pedagógicos (Programa Compromiso Educativo) y los tutores (Proyecto Tutorías). Estos roles, que no necesariamente implican una remuneración diferenciada pero que liberan tiempo de enseñanza en el aula, ofrecen más posibilidades y reconocimiento para los docentes, y se ajustan a las necesidades educativas (OCDE, 2005).

Se crearon evaluaciones docentes

Un aspecto positivo de la carrera docente en Uruguay es que se creó la evaluación docente incluso a pesar de realizarse con fines limitados: establecer categorías de docentes para la designación de cargos y horas docentes (ver más adelante). El equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que el principio por el que se evalúa a los docentes está poco valorado y aceptado entre los docentes. El enfoque de la evaluación docente tiene algunos aspectos valiosos. En primer lugar, tanto en los casos de las evaluaciones realizadas por los inspectores como los directores de los centros, los docentes tienen una oportunidad de establecer un diálogo profesional sobre sus prácticas. Si bien esto depende del enfoque de cada inspector o director particular, los docentes tienen la oportunidad de aprender, reflexionar y mejorar su práctica en el contexto educativo específico en que trabajan. La evaluación docente también les ofrece la posibilidad de identificar áreas que deben mejorar. Segundo, si bien es limitado, el estatuto docente ofrece algunas pautas sobre los aspectos que deben cubrirse en una evaluación docente. Esto contribuye a asegurar que se cubran algunas áreas claves de la práctica de los docentes y ofrece algo de congruencia a las evaluaciones que realizan los inspectores y directores. Tercero, una fortaleza clave de la evaluación docente en Uruguay es que el proceso en general incluye evaluar las prácticas docentes reales en el aula. Si bien los inspectores y directores de los centros varían en sus enfoques con respecto a la evaluación docente, aparentemente en general se realizan a través de la observación de la práctica en el aula de la mayoría de los docentes con cierta periodicidad (a pesar de que esto ocurre menos en educación secundaria). Cuarto, los procesos de

evaluación docente se realizan en los centros educativos y, por tanto, toman mucho en cuenta el contexto al que se enfrenta cada docente.

Existen posibilidades de desarrollo profesional

Tal como se describió en la sección precedente, existen actividades internas para el desarrollo profesional a las que los docentes pueden acceder gratuitamente. A este respecto es particularmente importante la contribución del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), una institución dedicada al desarrollo profesional docente que también realiza investigaciones y actividades de extensión. Este ente ofrece cursos cortos, así como títulos de posgrado y maestrías. Cabe destacar el esfuerzo que realizan los campus regionales para ofrecer actividades de desarrollo profesional a nivel local a los docentes de educación media técnico profesional.

Un avance reciente que ofrece nuevas oportunidades para el desarrollo profesional en los centros de estudio es la creación de las “horas de coordinación” para que los docentes coordinen las actividades educativas. Esto se lleva a cabo en los centros educativos aprender, los centros educativos de tiempo completo de educación primaria y centros educativos de secundaria. Si bien la coordinación facilita la colaboración entre los docentes y el aprendizaje mutuo y los hace participar en actividades de desarrollo profesional, el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que, más bien, esta iniciativa se ve absorbida por la necesidad de tratar temas administrativos.

Desafíos

Actualmente no existe una idea compartida de qué constituye una docencia de buena calidad

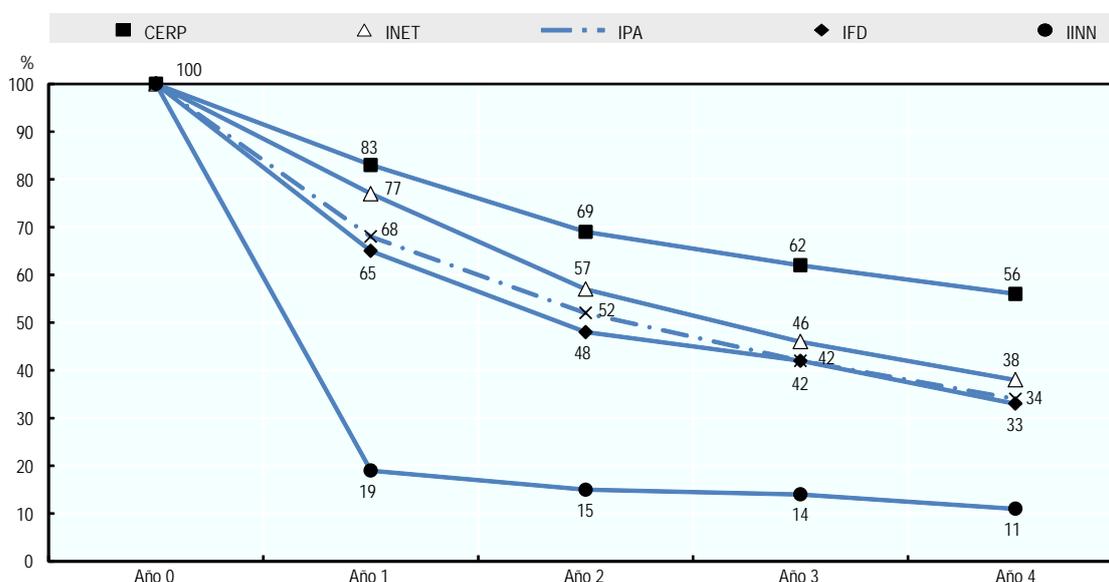
El sistema educativo uruguayo carece de un marco nacional de competencias docentes. No existe un planteo claro y conciso ni un perfil de qué se espera que sepan y puedan hacer los docentes. A nivel nacional, no hay criterios de desempeño uniformes ni marcos de referencia que puedan aportar información a los programas de formación docente o en función de los cuales se los pueda evaluar. Un marco de competencias docentes es un mecanismo esencial para aclarar las expectativas de a qué sistemas de formación docente y desarrollo profesional se debería apuntar, ofrecer una referencia confiable para juzgar las competencias docentes, guiar el desarrollo profesional docente, seleccionar a los docentes y proporcionar la base para avanzar en la carrera. Un marco de competencias docentes (o estándares docentes) claro, bien estructurado y con amplio apoyo es una herramienta poderosa para hacer coincidir los diferentes elementos que implican el desarrollo de los conocimientos y competencias de los docentes (OCDE, 2005). Asimismo, es esencial como guía de un sistema justo y efectivo de evaluación docente, dada la necesidad de contar con una referencia común de qué se considera como docencia bien lograda. La falta de un marco tal debilita la capacidad de que el sistema pueda evaluar a los docentes en forma efectiva. Resulta fundamental que todos los actores tengan una idea común de qué es una educación de alta calidad y el nivel de desempeño que pueden lograr los docentes más efectivos (OCDE, 2005).

En general, un marco de competencias se basa en una serie aceptada de acciones docentes observables relacionadas con las responsabilidades profesionales dentro y fuera del aula que prueban la calidad de la enseñanza. Si bien existen expresiones de competencias que parecen ser reducidas y limitarse a pequeños comportamientos considerados como efectivos, también existen formas más generales de entender las competencias que incluyen qué se espera de un docente. Así pues, Pantic y Wubbels (2010) las describen como “inclusivas del conocimiento y entendimiento, competencias y habilidades, y creencias y valores morales de los docentes”. Más específicamente, se pueden describir

como un “conjunto integral de características personales, conocimientos, competencias y actitudes que se necesitan para lograr un desempeño efectivo en diferentes contextos educativos” (Stoof y otros, 2002).

En tal sentido, Uruguay está rezagado respecto a algunos países de Latinoamérica que crearon marcos de competencias docentes (por ejemplo, Chile y Perú) que son amplios en su descripción pero se concentran en qué saben y pueden hacer los docentes. Estos marcos se crearon para orientar la evaluación de los docentes así como para la formación docente inicial y las actividades de desarrollo profesional (ver Ministerio de Educación de Chile, 2008; Ministerio de Educación de Perú, 2012).

Figura 5.7. Tasas de permanencia en los programas de formación docente para la cohorte de estudiantes de 2008, por tipo de institución



Notas: Las tasas de permanencia indican la proporción de alumnos que comenzaron el programa en el Año 0 y siguieron inscritos en el programa durante los siguientes cuatro años. CERP: Centros Regionales de Profesores; INET: Instituto Normal de Enseñanza Técnica; IPA: Instituto de Profesores Artigas; IFD: Institutos de Formación Docente; IINN: Instituto Normal de Montevideo. Los datos se basan en un estudio encargado por el Consejo de Formación en Educación (CFE) que analizó dos cohortes de alumnos que comenzaron sus estudios de formación docente en 2005 y 2008. El estudio, realizado en 2012, se basó en encuestas de alumnos de las dos cohortes. El estudio cubrió nueve instituciones de formación docente: 2 CERP (Suroeste, Litoral); INET; IPA; IINN; y 4 IFD (Durazno, Melo, Pando y Paysandú). El estudio encuestó a 1.005 alumnos de los 4.224 que comenzaron sus estudios en 2008.

Fuente: CIFRA (2012), *Factores que Influyen en la Duración de las Carreras de Formación Docente*, www.cfe.edu.uy/index.php/transparencia-activa/26-institucional/institucional/495-factores-que-influyen-en-la-duracion-de-las-carreras-de-formacion-docente.

En el ámbito de la formación docente existen algunas dificultades

Las tasas de culminación de formación inicial de docentes son muy bajas

Si bien existen algunas fluctuaciones en cuanto a la matrícula de formación docente durante los últimos años (ver Figura 5.3), la cantidad insuficiente de egresados surge principalmente por las muy bajas tasas de culminación de la formación docente inicial. Según un estudio realizado con dos cohortes de futuros docentes (2005 y 2008), cuatro de diez futuros docentes inscritos en programas de

formación docente abandonan antes de finalizar el primer año de estudios (CIFRA, 2012). La Figura 5.7 muestra las tasas de progresión de los alumnos durante los cuatro años de estudio en el IPA, INET, IINN, dos CERP y cuatro IFD (todos fuera de Montevideo) en función del estudio. La situación es más grave en Montevideo que en el resto del país. Los CERP son las instituciones que lograron las mayores tasas de retención y egreso: cuatro años después de la inscripción inicial, el 38% de los alumnos continuaron sus estudios, mientras que el 17% los completó. Las tasas equivalentes para los IFD, ubicados en el interior y que ofrecen principalmente preparación para educación primaria, son del 18% y el 16%. El IPA logra una proporción del 30% de alumnos que continúan sus estudios y un 3% que los completan. En el INET, a su vez, las cifras equivalentes son del 37% y 1% respectivamente. Por último, la situación más crítica se observa en el IINN, donde la proporción de alumnos que continúan sus estudios es de solo un 11% y la proporción de los que los que completan el programa es de solo un 1% (INEEd, 2014). Según este estudio, de cada 100 alumnos que se inscribieron en 2008, 37 no aprobaron ninguna asignatura, 26 abandonaron luego de aprobar alguna asignatura, 29 estaban todavía estudiando y solo 8 egresaron del programa (INEEd, 2014).

Estas bajas tasas de retención y culminación parecen estar relacionadas con una serie de factores que incluyen la elevada proporción de alumnos que trabajan mientras estudian (ver Tabla 5.6), la cantidad significativa de candidatos a docentes que ingresan a formación docente inicial luego de una serie de años después de que completan la educación secundaria, que parece constituir un currículo sobrecargado (ver más adelante), y la disponibilidad de puestos docentes en educación secundaria sin que se exija un título docente. Esto hace que sea difícil para los alumnos de tiempo parcial de hecho seguir el ritmo de trabajo necesario (CIFRA, 2012; INEEd, 2014).

Los programas de formación docente inicial pueden no estar adaptados a la población de alumnos que atienden

Si bien algunas razones de las bajas tasas de culminación se pueden vincular con el compromiso y las diferentes situaciones personales, también existe la posibilidad de un fuerte efecto “institucional” en el trabajo, que parece no haber sido lo suficientemente explorado. En términos generales, resulta difícil evaluar en forma precisa cómo las diferentes instituciones responsables de la formación docente contribuyen a las altas tasas de abandono y culminación tan prolongada. Parece haber motivos extra institucionales al respecto. Por ejemplo, una explicación es que los alumnos de formación docente no tienden a ingresar directamente luego de secundaria, sino que lo hacen luego de unos años y puede que deban trabajar durante sus estudios. También los educadores de formación docente tienen la impresión de que los alumnos inscritos no están realmente interesados en la docencia como profesión. Por el contrario, parecería que las instituciones de formación inicial no organizaron sus programas en cuanto a los requisitos del currículo y estrategias docentes de forma de facilitar el éxito del tipo de población de alumnos al que atienden. Las perspectivas recolectadas de dos cohortes de alumnos de formación docente sobre los requisitos del currículo muestran insatisfacción respecto al currículo en cuanto a la sobrecarga de su contenido (ver Tabla 5.12).

Tabla 5.12. Percepciones de los alumnos sobre la adecuación de la carga semanal de los programas de formación docente para las cohortes de alumnos de 2005 y 2008, por tipo de institución

La carga requerida es:	INET		IINN		IFD		IPA		CERP	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Muy pesada (difícil de cubrir)	..	56	67	75	41	51	35	61	35	38
Suficientemente pesada	..	11	13	8	26	10	25	14	21	13
Suficientemente liviana	..	29	17	14	27	35	38	23	33	44
No sabe / no contesta	..	4	2	3	7	5	3	2	11	5

Notas: CERP: Centros Regionales de Profesores; INET: Instituto Normal de Enseñanza Técnica; IPA: Instituto de Profesores Artigas; IFD: Institutos de Formación Docente; IINN: Instituto Normal de Montevideo. Los datos se basan en un estudio encargado por el Consejo de Formación en Educación (CFE) que analizó dos cohortes de alumnos que comenzaron sus estudios de formación docente en 2005 y 2008. El estudio, realizado en 2012, se basó en encuestas de alumnos de las dos cohortes. El estudio cubrió nueve instituciones de formación docente: 2 CERP (Suroeste, Litoral); INET; IPA; IINN; y 4 IFD (Durazno, Melo, Pando y Paysandú). El estudio encuestó a 540 alumnos de los 3.268 alumnos que comenzaron sus estudios en 2005 y 1.005 alumnos de 4.224 que comenzaron sus estudios en 2008.

..: no disponible

Fuente: CIFRA (2012), *Factores que Influyen en la Duración de las Carreras de Formación Docente*, www.cfe.edu.uy/index.php/transparencia-activa/26-institucional/institucional/495-factores-que-influyen-en-la-duracion-de-las-carreras-de-formacion-docente.

La insatisfacción expresada, que es mayor en los candidatos a docentes del Instituto de Profesores Artigas (IPA) y el Instituto Normal de Montevideo (IINN), puede no estar tan relacionada con el currículo en sí (dado que, al año 2008, es común para todas las instituciones de formación docente) sino con la forma en que se imparte. En otras palabras, la tradición altamente académica del IPA puede estar jugando en contra de impartir un currículo que debería ser más congruente con poder enseñar la asignatura en lugar de preparar especialistas en la asignatura. Quizá la diferencia en la percepción de los candidatos a docentes de los Centros Regionales de Profesores (CERP) puede relacionarse con el cometido original de estas instituciones de concentrarse específicamente en la preparación de docentes, lo que implica que se debe hacer hincapié en las prácticas de formación docente. Esto destaca la importancia de adaptar los programas de formación docente a su población específica de alumnos.

No existe ninguna evaluación externa ni acreditación de los programas de formación docente inicial

En Uruguay, no se cuenta con ninguna acreditación de programas de educación terciaria en instituciones públicas. En consecuencia, no existe ninguna evaluación externa formal de los programas de formación docente y estos no necesitan un proceso de acreditación en función de la calidad para funcionar. El resultado es que no existe ningún estímulo externo para la organización de los programas de formación inicial de docentes, ni incentivos para mejorar en forma continua su calidad. A su vez, no existen mecanismos para eliminar los programas de formación docente inicial de mala calidad o que se imparten en forma ineficiente.

Algunos aspectos de la organización de los programas de formación docente presentan problemas

Se debe repensar una serie de aspectos de la organización de los programas de formación docente. En primer lugar, los docentes reciben poca preparación para atender las necesidades especiales en los centros educativos tradicionales, enseñar en grupos de multigrado (es decir, enseñar simultáneamente a alumnos de diferentes grados escolares) y enseñar en los centros educativos rurales. La preparación regular de los docentes de primaria y secundaria parece no incluir capacitación especial para abordar las necesidades especiales en las clases tradicionales, ni ofrecer estrategias especiales para enseñar en clases de multiedad. Segundo, la organización de los estudios de formación para docentes de secundaria está demasiado especializada. La mayoría de los programas prepara a los estudiantes de

formación docente para enseñar una disciplina específica (por ejemplo, historia, matemática) en lugar de prepararlos para enseñar disciplinas dentro de áreas relacionadas (por ejemplo, historia y geografía; matemática y física). Esto aumenta la dificultad para que los docentes encuentren suficientes horas para trabajar en el mismo centro (es decir, si los docentes se capacitaran para enseñar matemática y física, podrían tener más horas docentes en el mismo centro). Por último, no existen cursos o programas especiales para los docentes que no tienen título en educación secundaria, es decir, programas que reconozcan la experiencia de dichos docentes, ofrezcan entornos de aprendizaje flexibles o impartan un mínimo de preparación pedagógica. Esto resulta sorprendente en un contexto de gran proporción de docentes sin titulación de educación secundaria.

Existen problemas con respecto a la calidad de los docentes

Tal como se describió precedentemente, existen graves problemas respecto a la falta de titulación de los docentes, en particular, en educación secundaria. En 2014, la proporción de docentes sin título era de aproximadamente un 42% y 31% en los programas generales de educación media básica y superior respectivamente (ver Figura 5.1), mientras que, en 2007, la proporción de docentes sin título en los programas de educación media técnico profesional era de aproximadamente un 55%. Tal como se mencionó previamente, la falta de titulación de los docentes en educación secundaria resulta ser más grave en los centros educativos públicos, fuera de Montevideo y en centros muy desfavorecidos. Esto probablemente afecta la calidad de los docentes.

Esto se confirma a través de las percepciones de los directores de los centros de educación secundaria. Según las pruebas PISA 2012, el porcentaje de alumnos de 15 años de edad cuyos directores indicaron que la falta de docentes con título perjudicaba el aprendizaje de los alumnos “en alguna medida” o “mucho” alcanzó el 34%, 26%, 13% y 37% en matemática, ciencias, lengua de instrucción y “otras asignaturas” respectivamente, en comparación con los promedios de la OCDE de 17%, 17%, 9% y 21% respectivamente (Tabla IV.3.5, OCDE, 2013a). El índice de escasez de docentes que se calcula al combinar las percepciones de la escasez que tienen los directores en estas cuatro áreas alcanzó 0,35 para Uruguay, en comparación con un promedio de la OCDE de 0,03 (Argentina: -0,10; Brasil: 0,19; Chile: 0,62; Colombia: 0,67; Costa Rica: -0,01; México: 0,53; Perú: 0,62; Portugal: -0,80; España: -0,73; mayores valores indican mayor escasez de docentes) (Tabla IV.3.10, OCDE, 2013a). Tal como se muestra en la Tabla 5.13, las percepciones de la escasez de docentes en los centros de enseñanza secundaria de Uruguay son mayores en los centros públicos, los programas técnico profesionales, fuera de Montevideo y en centros ubicados en los contextos más desfavorecidos. En general, no obstante, la percepción de la escasez de docentes disminuyó entre 2003 y 2012.

Tabla 5.13. Índice de escasez de docentes en función de las percepciones de los directores, indicadas en los cuestionarios de PISA, 2003 y 2012

	2012	2003
Por tipo de centro educativo		
Total	0,35	0,55
Centros públicos	0,46	0,72
Centros de educación secundaria privados	-0,33	-0,50
Centros de educación secundaria públicos (programas generales)	0,41	0,72
Centros públicos de educación técnica (programas técnico profesionales)	0,62	0,71
Diferencia entre el sector público y el privado	-0,79(1)	-1,21(1)
Diferencia entre los programas técnico profesionales y los generales (sector público)	0,21	-0,01
Por región		
Montevideo	0,13	0,39
Resto del país	0,50	0,70
Diferencia entre Montevideo y el resto del país	-0,37(1)	-0,31(1)
Por contexto socioeconómico del centro educativo		
Muy desfavorable	1,04	0,34
Desfavorable	0,53	0,74
Medianamente desfavorable	0,28	0,70
Favorable	0,39	0,76
Muy favorable	-0,51	-0,52
Diferencia entre los contextos muy favorables y muy desfavorables	-1,55(1)	-0,86(1)

Notas: La información se basa en los datos compilados de las pruebas PISA de la OCDE, 2003 y 2012. El estudio PISA ofrece información sobre el desempeño de los alumnos de 15 años de edad en lectura, matemática y ciencias, así como datos comparativos sobre el contexto de los alumnos, los centros y el entorno de aprendizaje en los países participantes. El índice de escasez de docentes se basa en las percepciones de los directores de los centros a los que asistían alumnos de 15 años de edad que realizaron la evaluación PISA y, por tanto, refieren a educación media básica y superior. Se consulta a los directores en qué medida el aprendizaje en sus centros se ve perjudicado por la falta de docentes titulados en cuatro áreas (matemática, ciencias, lengua de instrucción y otras asignaturas). El índice de escasez de docentes surge de combinar la escasez que perciben los directores en las cuatro áreas. Los valores altos del índice de escasez indican mayor incidencia de la escasez de docentes.

El indicador (1) señala que la diferencia es significativa en un nivel de confianza del 95%. Los errores estándares de los datos estimados están disponibles en la fuente original.

Fuente: INEEd (2015), OCDE, *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.

La falta de suficiente cantidad de docentes con título es un gran problema para cubrir las necesidades que surgen del aumento de la matrícula en educación inicial, primaria y secundaria. Según un análisis realizado por el INEEd, la tasa anual actual de egresados de formación docente inicial es insuficiente tanto para cubrir la cantidad anual de docentes que deja de trabajar en educación primaria, como para aumentar la proporción de docentes con título en educación secundaria (INEEd, 2014). Se estima que la formación docente de primaria y secundaria necesitarían contar aproximadamente con 1.000 egresados por año para sustituir a los que dejan el sistema, atender a las nuevas demandas (por ejemplo, aumento de educación secundaria, aumento de centros de tiempo completo de educación primaria, programas especiales como Maestros Comunitarios) y reducir la falta de docentes con título de educación secundaria. Tal como se muestra en la Figura 5.3, la cantidad anual de egresados es considerablemente menor a este objetivo en ambos niveles educativos. La cantidad insuficiente de nuevos docentes de primaria afecta el aumento de los “centros de tiempo completo” y, en particular, la provisión de personal de los centros educativos de Montevideo. Además, estos bajos números afectan la provisión de docentes para los centros rurales y de multiedad.

Existen indicadores contundentes de una distribución de docentes no equitativa en los centros educativos

En Uruguay, existen indicadores de una distribución de docentes no equitativa en los centros educativos, al menos en educación secundaria. Según los informes de los directores de PISA 2012, de

los centros a los que asistían alumnos de 15 años de edad, la falta de docentes con título es significativamente mayor en los centros muy desfavorables a medianamente desfavorables (en comparación con los centros favorables y muy favorables) y fuera de Montevideo (ver Tabla 5.5). Del mismo modo, existen indicadores contundentes de que, en los centros a los que asisten alumnos de 15 años de edad, la probabilidad de escasez de docentes (tal como lo perciben los directores) es considerablemente mayor tanto en los centros socioeconómicamente desfavorecidos como en los centros no ubicados en una gran ciudad (más de 100.000 personas) (Tabla IV.3.11, OCDE, 2013a).

Estos indicadores no resultan sorprendentes porque: i) el sistema de designación de docentes se basa en la elección del centro en que desean trabajar los docentes, quienes se clasifican según su antigüedad y los resultados que obtengan en las evaluaciones; y ii) existen pocos incentivos para trabajar en los contextos desfavorecidos.

No obstante, se realizan esfuerzos denodados para compensar esta distribución no equitativa de los docentes en los diferentes centros. Por ejemplo, en educación primaria, el tamaño de clase promedio es más pequeño en la mayoría de los centros educativos desfavorecidos (en 2013, el tamaño de clase promedio era de aproximadamente 22 para los centros del quintil 1, mientras que alcanzaba a 24 para los centros del quintil 5) (INEEd, 2015). Esto surge de la introducción de programas que apuntan a la equidad como los centros aprender o Maestros Comunitarios, que ofrecen recursos docentes extraordinarios a los centros educativos desfavorecidos (ver Capítulo 2). Del mismo modo, en los centros de secundaria, según los informes de los directores de PISA 2012, la relación entre docentes y alumnos era más favorable en centros educativos socioeconómicamente desfavorecidos (15,5) que en los centros de nivel socioeconómico promedio (16,9) (Tabla IV.3.9, OCDE, 2013a).

Existe una concepción limitada de la labor del docente

La concepción de la labor docente en Uruguay, cuya compensación básica se asocia fundamentalmente con la carga de horas docentes, es una fuente de preocupación. Además del bajo salario básico (como es el caso de Uruguay) y las pocas garantías de tener una carga de horas docentes completa (en especial, en educación secundaria), la remuneración en función de la carga de horas docentes plantea la posibilidad de transformar la profesión docente en un empleo de tiempo parcial que fomenta que los docentes tengan que trabajar en forma excesiva (en uno o más centros), se desempeñen en un trabajo adicional, o busquen fuentes de ingresos adicionales dentro o fuera del sector educativo. Esto lleva a que algunos docentes de Uruguay tengan gran cantidad de horas docentes, con frecuencia en varios centros, y que otros tengan un segundo empleo fuera de la educación.

Una gran cantidad de horas docentes o un segundo trabajo aparte de la docencia no permiten que los docentes participen en otras actividades de los centros, tales como colaboración con los colegas, reflexión sobre sus propias prácticas, tutorías de docentes con menos experiencia, comunicación con los padres y desarrollo profesional. Esto está acompañado del hecho de que no se espera que los docentes permanezcan en las instalaciones educativas luego de su horario de trabajo, lo que también limita su compromiso con los alumnos. Otra cuestión clave es el limitado tiempo que los docentes pueden tener para la preparación de sus clases. Los que tienen una carga de horas de clase pesada o que desempeñan otro trabajo podrían tener problemas para preparar sus clases como es debido. Además, trabajar en varios centros educativos genera altas tasas de ausentismo docente. Asimismo, los docentes con menos experiencia también pueden tener más dificultades para poder tener la opción de tomar una carga horaria de trabajo mayor (ya que preferentemente se dan a los docentes con más experiencia, debido al sistema de asignación de horas docentes) que, a su vez, disminuye su ingreso y limita el atractivo del trabajo. A efectos de conseguir las horas necesarias para completar una carga horaria completa (de 20, 40 o 48 horas) en el mismo centro, los docentes también tienen grandes

incentivos para tomar roles no docentes como, por ejemplo, adscripto, docente consejero pedagógico y profesor orientador bibliográfico.

No existe ningún motivo para que otras tareas que realizan los docentes tales como preparar clases, reunirse con los padres, marcar trabajos a los alumnos, trabajar en forma colaborativa con los colegas y realizar trabajo administrativo no se reconozcan formalmente en su salario. Probablemente, esta sea una gran fuente de insatisfacción entre los docentes.

Una proporción significativa de docentes trabaja en más de un centro educativo

Una concepción de empleo esencialmente basada en las horas docentes, un salario básico bajo y un sistema complejo de asignación de horas docentes (ver más adelante) hacen que muchos docentes deban trabajar en más de un centro. Por ejemplo, todos los docentes de aula de educación primaria que visitamos trabajaban en dos centros educativos. Esta situación es más grave en educación secundaria donde el sistema de asignación de horas docentes hace que muchos de ellos deban trabajar en dos o más centros para poder alcanzar el máximo permitido de 48 horas por semana. La Tabla 5.14 muestra que en 2013 en los programas generales de educación secundaria del sector público casi un 20% de los docentes efectivos y aproximadamente un 30% de los docentes interinos trabajaban en más de un centro educativo. Esto parece reflejar una mejoría de la situación en comparación con la realidad de 2007 (ver Tabla 5.10).

Tabla 5.14. Cantidad de centros donde trabajan los docentes por tipo de cargo docente, educación secundaria pública (programas generales), 2013

	Todos los docentes		Docentes efectivos		Docentes interinos	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Todos los docentes	18.429	100	9.179	100	9.250	100
Trabaja en un centro	13.846	75,1	7.381	80,4	6.465	69,9
Trabaja en dos centros	3.663	19,9	1.559	17,0	2.104	22,8
Trabaja en tres o más centros	920	5,0	239	2,6	674	7,3

Fuente: BID (2015), *Nota Sectorial de Educación 2015-2018 Uruguay (con énfasis en la educación media)*, Banco Interamericano de Desarrollo.

La contratación y distribución de docentes son muy ineficientes

El sistema educativo uruguayo cuenta con un sistema de contratación y distribución de docentes complejo y bastante ineficiente. En primer lugar, el enfoque completamente centralizado (sin participación de los centros educativos individuales) plantea problemas respecto a si los centros educativos cuentan con docentes que se ajusten a sus necesidades particulares. Al no permitir que cada centro educativo participe en forma activa en la contratación de los docentes, resulta difícil hacer coincidir adecuadamente las necesidades específicas de los centros con las competencias de los docentes particulares. El proceso de selección de los docentes es muy impersonal y no implica el contacto directo con el centro contratante, lo que podría hacer más difícil que los docentes generen un sentimiento de compromiso con el centro al que se asignaron (o para que los centros les generen dicho sentimiento).

Segundo, los procesos de selección podrían estar basados en criterios limitados que podrían tener poca relación con las cualidades necesarias para ser un docente efectivo. El acceso a los cargos y horas efectivos y cargos y horas no efectivos se organiza a través de procesos transparentes con normas claras. Existe una evidente preocupación tanto para garantizar la objetividad de los criterios de selección, como para no dar lugar a favoritismos en el proceso. En gran medida esto explica la total falta de participación de los actores de la educación en el proceso de contratación de docentes. Tanto

el acceso a los cargos efectivos como no efectivos se basan en gran medida en la antigüedad. A su vez, en ambos procesos, se toma muy en cuenta la calidad del trabajo del docente que se mide a través de la evaluación anual de los docentes (tanto en la lista de docentes interinos como el concurso para acceder a los cargos y horas efectivos) y un examen (oposición) para evaluar las competencias de los docentes (en el concurso para acceder a los cargos y horas efectivos). No obstante, en la evaluación docente anual incide mucho la antigüedad. No solo representa el 20% de la calificación (ver precedentemente) sino que existe la percepción de que los inspectores consideran la antigüedad de los docentes como un aspecto muy importante en su evaluación del trabajo del docente. En general, no está claro si el proceso de selección toma suficientemente en cuenta características que son difíciles de medir (entusiasmo, compromiso, sensibilidad respecto a las necesidades de los alumnos), sino las características que pueden estar más directamente relacionadas con la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, en comparación con el énfasis que tradicionalmente se depositaba en la titulación y los años de experiencia.

Tercero, la contratación y distribución de docentes plantea problemas de equidad. Como resultado de los procesos establecidos (tal como se explicó precedentemente), los docentes con mayor antigüedad y muy buenos antecedentes de docencia de calidad estarán mejor posicionados tanto en el listado de docentes interinos (que define acceso prioritario a los puestos/horas no efectivas) y los concursos para lograr la efectividad. Como estos docentes expresan sus preferencias respecto a los centros en los que desean a trabajar, los más experimentados y de mayor calidad es más probable que terminen enseñando en los centros educativos urbanos, de contextos más favorecidos y de mayor prestigio. Tal como se analizó precedentemente, existen pruebas para sugerir que el sistema de designación de docentes actual produce una distribución no equitativa de los docentes en los centros educativos. Esto también implica que es más probable que los docentes principiantes comiencen su carrera profesional en los contextos educativos más difíciles.

Cuarto, el sistema de designación de docentes genera un alto nivel de inestabilidad tanto en los centros como entre los docentes, en particular, en los centros de enseñanza secundaria. Con respecto a los docentes de primaria, el sistema ofrece mayor estabilidad ya que una vez que se obtiene la efectividad del cargo en un centro (con una carga de 20 o 40 horas docentes), el docente puede permanecer allí hasta que lo desee. No obstante, para los docentes de secundaria la situación es mucho más complicada ya que deben competir todos los años por las horas disponibles en el centro en que desean trabajar. A su vez, cada año cada centro debe ofrecer las horas de clase para que los docentes las elijan a través del sistema de reasignación, lo que exige que todos sus docentes efectivos deban volver a solicitarlas.

La reapertura de la oferta anual para la designación de todas las horas docentes de educación secundaria causa inestabilidad tanto para los centros educativos, ya que no pueden construir un cuerpo docente estable con el cual asegurarse un funcionamiento productivo del centro, como para los docentes que se ven en un estado continuo de incertidumbre. En 2007, parecía haber una alta rotación de docentes en los centros educativos. La proporción de docentes con como máximo dos años de antigüedad en su centro era de un 50,8%, 52,4% y 36,4% en educación primaria, secundaria general, y media técnico profesional, respectivamente (ANEP-CODICEN, 2008). Dadas las normas relacionadas con el sistema de designación de docentes, la rotación de los docentes tiende a tener mayor incidencia en los centros educativos desfavorecidos (Filgueira y Lamas, 2005). La asignación anual de horas docentes también genera demoras en la designación de algunos docentes a principios del año lectivo y, a veces, durante varios meses (Filgueira y Lamas, 2005). Según Filgueira y Lamas (2005), se puede identificar una serie de efectos en los centros de educación secundaria como resultado de la asignación de horas docentes: falta de compromiso institucional de los docentes; poco conocimiento de los colegas y alumnos; dificultad para crear un plan de desarrollo educativo; y poca gestión colectiva de los centros.

Los docentes de secundaria plantearon preocupaciones respecto al sistema de designación. Ellos sostienen que el sistema no facilita la colaboración entre los docentes, evita que los docentes contribuyan en forma conjunta al proyecto del centro y dificulta el desarrollo de valores comunes en el centro (INEEd, 2014). Tal como se analizó precedentemente, el concepto de empleo en función de las horas docentes junto con un sistema que se basa en la designación de horas docentes, implica que una buena proporción de docentes trabaje en más de un centro, lo que aumenta su sentido de inestabilidad y disminuye el atractivo de la profesión.

En quinto lugar, el sistema implica altos costos administrativos. La organización en forma anual ejerce una fuerte presión a la administración educativa central y la complejidad del sistema requiere muchos recursos. Además, tiene importantes implicancias administrativas en los centros ya que se debe recibir a varios docentes nuevos y se debe volver a elaborar el cronograma de horarios todos los años.

Algunos docentes y sus representantes sostienen que el sistema de designación preserva la libertad de los docentes para seleccionar los centros en que desean trabajar. A su vez, al no exigirles firmar ningún contrato por un período de varios años en un centro dado, consideran que no quedan atados al centro. Los docentes también aprecian la transparencia del proceso. Está claro que el sistema actual de designación de cargos está impulsado principalmente por los intereses del grupo de docentes y da menos importancia a la coincidencia adecuada entre las necesidades de cada centro educativo y las competencias de cada docente.

La compensación de los docentes no está estructurada y las condiciones de trabajo no son iguales para todos

La falta de una estructura de carrera profesional limita la capacidad de reconocer a los docentes

Actualmente, en Uruguay no existe una estructura de la carrera docente. Existe una única etapa de la carrera con una sola escala salarial. Se logra una pequeña diferenciación en la remuneración a través de unas pocas prestaciones salariales (por ejemplo, bonificación por asistencia satisfactoria, prestación por reuniones de coordinación). Las funciones que corresponden a ascensos profesionales se limitan a los directores, inspectores y adscriptos y, en todos los casos, implican dejar el trabajo en el aula. Por tanto, dentro del rol docente no existen oportunidades para ascender en los cargos, obtener mayores reconocimientos ni ampliar las responsabilidades. No existen etapas a cumplir en la carrera para el desarrollo docente (por ejemplo, principiante; docente de aula; docente con experiencia), que permitan una mayor coincidencia entre las competencias y habilidades del docente con las tareas a desempeñar en los centros (por ejemplo, docente adscriptor; coordinador de desarrollo profesional). La falta de una estructura para hacer carrera también evita que el sistema reconozca la experiencia y competencias docentes avanzadas a través de un cargo formal y una compensación adicional. El avance en la escala salarial principalmente se logra por antigüedad, lo que implica el riesgo de no transmitir el importante mensaje de que el mérito personal es el principio que rige el avance en la carrera profesional.

Lograr la efectividad del cargo es el mayor incentivo para que un docente permanezca en la profesión, ya que le garantiza un trabajo seguro, responsabilidades docentes regulares, un ingreso estable y beneficios de seguridad social (BID, 2015). Por otro lado, no haber logrado la efectividad puede ser un factor que desmotive conseguir una asistencia regular. Existen altas tasas de ausentismo docente en los centros de educación secundaria donde se calcula que por año no se dicta un 13,9% de las clases (BID, 2015). Las altas tasas de ausentismo docente motivaron la creación de un incentivo para reconocer a los docentes que tienen una asistencia regular, pero sin abordar las causas más probables de este problema.

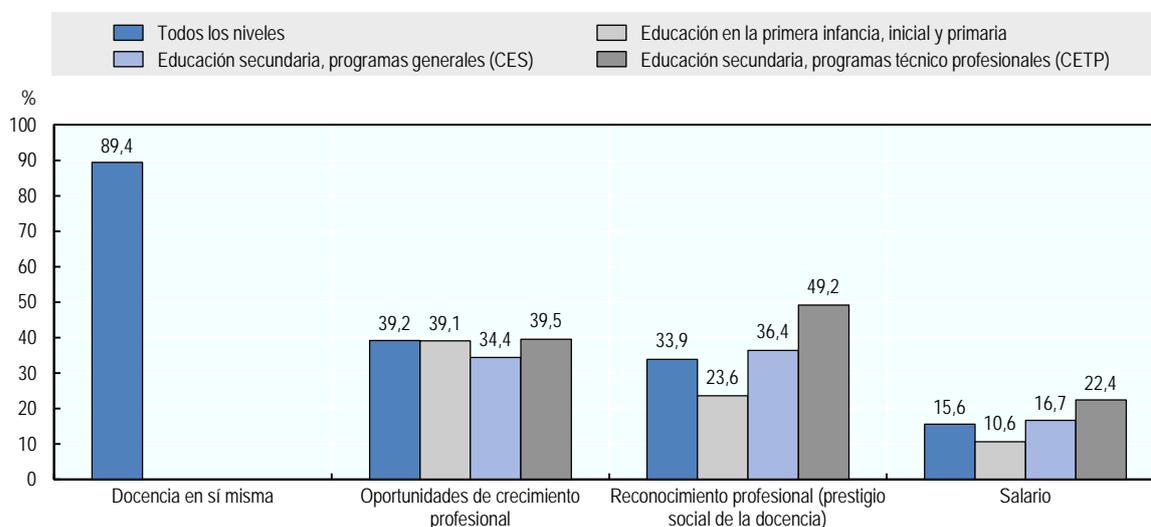
Los bajos salarios siguen siendo la principal fuente de descontento

A pesar de los aumentos recientes, los salarios siguen siendo una fuente de descontento para los docentes. Según los datos del TERCE (realizado en 2013), la proporción de docentes de educación primaria en Uruguay que está muy en desacuerdo o en desacuerdo con la frase “Estoy satisfecho con mi salario” fue del 92%, la cifra más alta de todos los países participantes (Argentina: 78%; Brasil: 72%; Chile: 56%; Colombia: 48%; México: 76%; Perú: 70%) (Weinstein, a publicarse). Estas condiciones salariales insatisfactorias hacen que los docentes busquen empleos complementarios en otros centros educativos u otras actividades remuneradas (ver también OCDE, 2016).

Mancebo (2006) resumió los problemas que afectan a los docentes de educación primaria del siguiente modo: remuneraciones bajas que no atraen a buenos futuros docentes, un desarrollo profesional basado solamente en los años de servicio y falta de incentivos para que los docentes con mayor experiencia trabajen en centros con dificultades o vulnerables. En su estudio sobre los docentes de cuatro países latinoamericanos, Tenti-Fanfani (2005) preguntó a los docentes sobre su nivel de satisfacción con la propia docencia, así como con las condiciones en que se llevaba a cabo. Los docentes uruguayos fueron los que mostraron el mayor grado de satisfacción con la docencia como labor, pero mucha menos satisfacción con su contexto educativo de trabajo. Una situación bastante similar se reflejó a través del Censo Nacional Docente (ANEP, 2007): gran valoración de la profesión como docentes y de la docencia en sí pero también bastante descontento respecto de sus condiciones laborales, en especial por los salarios (ver Figura 5.8):

Figura 5.8. Grado de satisfacción de los docentes respecto a determinados aspectos profesionales, centros públicos administrados por la ANEP, 2007

Proporción de docentes que están “muy satisfechos” o “satisfechos” con los siguientes aspectos profesionales:



Notas: Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP). “Todos los niveles” incluye a los docentes que trabajan en las instituciones de formación docente. Se preguntó a los docentes “¿Qué nivel de satisfacción tiene respecto de los siguientes aspectos profesionales?” y se les dieron las siguientes cuatro opciones: “muy insatisfecho”, “insatisfecho”, “satisfecho” y “muy satisfecho” (además de, “no corresponde”).

Fuente: ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007-*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Montevideo.

Tal como se describió precedentemente, la composición del salario de un docente que se encuentra en la mitad de su carrera profesional todavía depende mucho del salario básico, que es bajo en comparación con otros países de Latinoamérica. Además, la estructura salarial no reconoce la obtención de títulos adicionales como de posgrado. Resulta interesante, sin embargo, que el componente básico de los salarios docentes es mayor que el de los directores de los centros (ver Capítulo 4).

La estructura de incentivos tiene poca flexibilidad

Con respecto a los incentivos docentes hay muy poca flexibilidad. Los docentes con titulación y una antigüedad dada generalmente reciben el mismo salario independientemente de las condiciones de empleo, el nivel de carencias del área en cuestión o la ubicación del centro educativo. La excepción a esta realidad es la compensación adicional que reciben los docentes de escuelas especiales y escuelas rurales. Esto limita la capacidad de los centros educativos y el sistema en su conjunto para abordar los problemas de personal (por ejemplo, carencia de docentes con titulación en determinadas materias) u ofrecer incentivos a los docentes para que trabajen en escuelas desfavorecidas. Tal como se analizó precedentemente, existen indicadores de una distribución de docentes no equitativa en los centros educativos.

Las condiciones de trabajo de los centros educativos desfavorecidos, dadas las difíciles condiciones socioeconómicas, pueden ser particularmente complicadas para los docentes. Si bien estos centros podrían recibir recursos docentes adicionales, los beneficios extraordinarios para los docentes en particular se limitan a trabajar en clases posiblemente más pequeñas y recibir apoyo de otros docentes de programa especiales (por ejemplo, Programa Maestro más Maestro). Los docentes en estos centros generalmente no reciben ninguna remuneración adicional para compensarlos por trabajar en condiciones laborales más difíciles.

Existe poca autonomía a nivel de los centros para gestionar el uso de los recursos humanos

En Uruguay, existe poca autonomía en la gestión del personal docente a nivel de los centros. Primero, los centros no participan en la selección de sus docentes. Los procesos de contratación y distribución están organizados a nivel central y tienen en cuenta las preferencias de los docentes respecto a los centros en que desean trabajar. No existe ninguna interacción directa entre los posibles docentes y los centros en el proceso de selección (por ejemplo, a través de entrevistas) lo que podría implicar el uso de un conjunto de criterios más completo para hacer coincidir las características individuales de los candidatos con las necesidades específicas de los centros. Los directores de los centros están en mejores condiciones que la administración más remota para evaluar las necesidades específicas de sus centros. La falta de esta interacción también dificulta la identificación de los posibles docentes para el proyecto educativo de los centros. Wößmann (2003) utilizó los datos del Tercer Estudio Internacional de Matemática y Ciencias (*Third International Mathematics and Science Study, TIMSS*) para analizar la relación que existe entre los diferentes aspectos de la toma de decisiones centralizada y a nivel de los centros y el desempeño de los alumnos. En este proceso, concluyó que los alumnos de los centros con autonomía para decidir sobre la contratación de los docentes lograban un desempeño estadísticamente significativamente mejor en matemática y ciencias, al igual que los alumnos de los centros que podían determinar los salarios de los docentes.

En segundo lugar, los centros tienen poca autonomía para gestionar los recursos docentes que les asignan. Los procesos centralizados no solo definen el cuerpo docente de cada centro educativo, sino también sus principales funciones (por ejemplo, docente de aula, adscripto, subdirector, profesor orientador bibliográfico, maestro comunitario) así como las horas de trabajo y horas docentes asignadas. Los directores no pueden volver a coordinar las funciones o reasignar las horas dentro del centro. Esto limita su capacidad para adaptar el uso de las horas y funciones docentes a las necesidades específicas y las características de los estudiantes de cada centro educativo. La principal área de autonomía consiste en definir los grupos de estudiantes y asignar qué docentes trabajarán en cada uno. Tal como se describió precedentemente (ver Capítulo 4), los centros educativos desfavorecidos reciben recursos adicionales (por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios, Programa Maestro más Maestro, centros aprender) que se pueden utilizar en actividades como clases de nivelación para los alumnos con dificultades de aprendizaje. Los recursos se pueden ajustar mejor a las necesidades de los centros a través de la estrecha interacción entre los directores e inspectores. Estos últimos con frecuencia tienen incidencia sobre los recursos adicionales que reciben los centros y aprovechan la cercana comunicación que tienen con los directores.

Por último, los directores tienen poco margen para desarrollar las competencias de su cuerpo docente conforme a los planes de desarrollo de educativo. Si bien se organizan procesos internos de evaluación de los docentes de los centros educativos, tienden a tener poco impacto en el desarrollo profesional de los docentes (ver más adelante). El desarrollo profesional tiende a producirse por la decisión particular del docente y no está impulsado por un plan de desarrollo educativo (ver más adelante). La carga laboral de los docentes, que posiblemente incluya trabajar en más de un centro, tampoco facilita la participación en instancias de desarrollo profesional. Además, tal como se analizó precedentemente, las tasas de rotación docente en los centros (en particular en educación secundaria)

hacen que sea particularmente difícil para los directores construir una comunidad de aprendizaje dentro del centro.

La evaluación del desempeño docente está limitada de varias formas

La evaluación del desempeño docente que realizan los servicios de inspección presenta evidentes beneficios. Esta instancia ofrece incentivos para que los docentes tengan un buen desempeño y reconoce su desempeño y experiencia. No obstante, existe una serie de aspectos preocupantes. Primero, en la evaluación que realizan los inspectores, que es un proceso donde hay mucho en juego para los docentes (incide en la posición que ocuparán en la lista de docentes, en los concursos para lograr la efectividad y en la posición de los docentes efectivos para lograr un posible ascenso) también se espera que se logre una función a nivel de desarrollo y se aporte información para mejorar las prácticas del docente. No obstante, resulta difícil lograr la función de desarrollo de las evaluaciones docentes a través de procesos donde hay tanto en juego. Tal como se explicó en el documento de la OCDE (2013b), combinar la rendición de cuentas y las funciones de desarrollo en un solo proceso de evaluación docente plantea una serie de problemas. Cuando los docentes se enfrentan con las consecuencias de alto riesgo que implica la evaluación para su carrera profesional y salario, es posible que se inclinen menos a revelar los aspectos negativos de su práctica y se concentren en su propio potencial de desarrollo, lo que a su vez pone en peligro la función de desarrollo. En tal sentido, la autoevaluación de los docentes podría ser menos significativa si se asocia con un proceso de alto riesgo para los docentes. Si bien en Uruguay es habitual que se lleven a cabo procesos de evaluación de los docentes (que se realizan en los centros educativos), tienden a ser útiles principalmente para obtener datos para la evaluación anual de los inspectores y parecen utilizarse menos con fines formativos para identificar las necesidades de desarrollo profesional de los docentes. En general, el equipo de revisión tuvo la impresión que se hace un énfasis excesivo en la función de rendición de cuentas de la evaluación docente, y se presta menos atención a los debates propiamente profesionales sobre la docencia eficaz. Las oportunidades para intercambiar comentarios tienden a estar bastante limitadas para los docentes uruguayos. La evaluación docente está mayormente dominada por su importancia para obtener la efectividad del cargo, seleccionar el centro donde trabajará el docente y mejorar las posibilidades de ascenso.

Segundo, aparentemente el enfoque que siguen los inspectores en los procesos de evaluación con frecuencia es mecánico, se basa en aspectos de cumplimiento y se centra en asignar una calificación a cada docente. Los criterios de evaluación parecen centrarse en aspectos formales tales como puntualidad, en lugar de en las competencias docentes reales (Vaillant, 2012). Los criterios de evaluación que se utilizan están bastante limitados a pesar de la tradición de observación en el aula. Esto también se relaciona con la falta de un marco nacional de competencias docentes (ver más adelante). Por ejemplo, la forma de evaluación docente que utilizan los inspectores de educación primaria, que se gestiona a través del CEIP, adicionalmente a una sección de observaciones generales, solo exige una calificación para cada una de las siguientes áreas (además de una calificación general):

1. Docencia (Relación entre teoría y práctica)
 - 1.1 Planificación; 1.2 Organización; 1.3 Desarrollo profesional; 1.4 Intervención del docente; y 1.5 Atención a alumnos individuales.
2. Aprendizaje (Gestión del aprendizaje)
 - 2.1 Resultados logrados en el proceso; 2.2 Actitud de los alumnos respecto del aprendizaje.
3. Vínculos (Comunicación)

3.1 Clima de clase; 3.2 Trabajo en colaboración; 3.3 Redes y comunidades de aprendizaje.

En educación secundaria general, la plantilla de informe de la inspección docente cubre las siguientes áreas principales en la evaluación que realizan los inspectores: i) actividades desarrolladas por el docente; ii) pertinencia de los materiales elaborados; iii) uso de diferentes formatos en los materiales; iv) desarrollo de espacios de referencia en la asignatura; v) actualización en el uso de TIC; vi) adaptación de los materiales y clases a las pautas pedagógicas y didácticas; vii) colaboración con otros docentes. La plantilla requiere de una calificación general e incluye secciones para redactar un juicio sobre la aptitud del docente, proporcionar una opinión sobre el docente y aportar comentarios y sugerencias adicionales.

Tercero, el equipo de revisión también percibió que la oferta de desarrollo profesional no está vinculada en forma sistemática con la evaluación docente. La identificación de las necesidades de desarrollo profesional no es un requisito establecido en las prácticas de evaluación docente. La evaluación docente que realizan los inspectores no genera ningún plan sistemático de desarrollo profesional para cada docente evaluado. Del mismo modo, a pesar de que las prácticas difieren según los centros educativos, en la mayoría de los casos, los procesos internos de evaluación de los docentes no tienen como fin principal crear un plan de desarrollo profesional para cada docente del centro educativo. Sin una relación clara con oportunidades de desarrollo profesional, el proceso de evaluación no es suficiente para mejorar el desempeño docente y, en consecuencia, con frecuencia se torna en un ejercicio sin sentido que genera desconfianza (o en el mejor de los casos, apatía) de parte de los docentes que son evaluados (Danielson, 2001; Milanowski y Kimball, 2003; Margo y otros, 2008).

Cuarto, la evaluación docente no se basa en un marco nacional acordado de competencias docentes y no es sistemática en cuanto a su realización, en especial en el caso de los docentes de secundaria. Esto puede obstaculizar la congruencia de los procesos de evaluación de los docentes en los centros educativos (y los inspectores) y la capacidad del sistema para asegurar la calidad de dichos procesos. La falta de un marco de competencias también explica las dificultades para realizar un intercambio de comentarios apropiado a los docentes de parte de los inspectores.

Además, en educación secundaria, las visitas de los inspectores tienden a no ser regulares, y llegan incluso al punto de que algunos docentes no reciban ninguna visita durante varios años. Esto implica que pierdan la posibilidad de tener un informe anual que incida en el sistema de puntos que luego se toma como base para la elección de los centros donde trabajarán. Esto se debe principalmente a la falta de inspectores en educación secundaria, tal como se describió precedentemente.

Entre los docentes de los cuatro países latinoamericanos que estudió Tenti Fanfani (2005), el 47,1% de los docentes uruguayos declaró no estar satisfecho con el sistema de evaluación. Durante la visita del equipo de revisión de la OCDE, los docentes manifestaron críticas al sistema de evaluación en cuanto a que produce informes muy generales y pone énfasis en los aspectos formales en lugar de los pedagógicos de la labor docente. Los directores expresaron visiones similares e indicaron que la evaluación de los inspectores se basa demasiado en el cumplimiento del currículo en lugar de centrarse en la práctica docente real. El descontento con el sistema tradicional de inspección en Uruguay es el reflejo de una evaluación más general de las inspecciones de otros países. Una revisión realizada recientemente destacó el pasaje en varios países de las inspecciones educativas tradicionales basadas más en verificar el cumplimiento de normas establecidas a inspecciones que ofrezcan información sobre fortalezas y debilidades, a fin de aportar datos a los procesos de mejoramiento (Slater, 2013). Es más probable que las inspecciones educativas contribuyan a un mejoramiento si conducen a una autoevaluación y ofrecen a los docentes críticas constructivas (Churches y McBride, 2013).

La incorporación, orientación y continuidad del desarrollo profesional enfrentan una serie de problemas

Si se comparan a nivel internacional, las tasas de participación en desarrollo profesional de los docentes uruguayos son muy bajas. Según los datos de las pruebas PISA 2012, los directores de los centros educativos uruguayos a los que asistían alumnos de 15 años de edad informaron que un 33,1% de sus docentes de matemática asistieron a un programa de desarrollo profesional sobre matemática durante el trimestre anterior, una cifra que se encuentra debajo del promedio de la OCDE del 39,3% (Argentina: 48,3%, Brasil: 36,3%, Chile: 28,0%, Colombia: 21,9%, México: 46,6%) (OCDE, 2013a). Del mismo modo, según los informes de los docentes del estudio TERCE (realizado en 2013), la proporción de docentes uruguayos que recibió desarrollo profesional sobre su asignatura durante los dos años anteriores fue de un 18,8%, 27,6%, 25,5%, 26,6% y 29,1% para tercero de matemática, sexto de matemática, tercero de lengua, sexto de lengua y sexto de ciencias naturales respectivamente (contra los promedios del estudio TERCE de 23,6%, 31,2%, 28,5%, 31,5% y 19,5% respectivamente) (UNESCO/OREALC, 2015). Existen indicadores de que esto podría ser consecuencia de la combinación de una cantidad de factores, tales como la poca relevancia de la oferta de programas de desarrollo profesional, el derecho limitado a participar en actividades de desarrollo profesional en forma gratuita, el poco tiempo que disponen los docentes para dedicarse a su desarrollo profesional y la poca tradición de desarrollo profesional de los centros educativos.

Si bien es de destacar la existencia de una institución nacional (Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores, IPES) que ofrece cursos formales de posgrado a los docentes y una serie de actividades de desarrollo profesional, el problema radica en que los cursos se imparten en la ciudad de Montevideo. Otros proveedores (por ejemplo, la Universidad de la República y universidades privadas) también en su mayoría se encuentran en Montevideo. En consecuencia, los docentes de otros lugares del país no cuentan con oportunidades suficientes de desarrollo profesional cercanas o en el lugar donde viven y trabajan, y pueden solo asistir a los cursos formales durante el verano. Una buena excepción a esto es la coordinación de los programas de desarrollo profesional en educación media técnico profesional a nivel regional, a través de las Unidades Regionales de Educación Permanente. Además, si bien una buena parte de las actividades de desarrollo profesional se ofrece sin costo (por ejemplo, las actividades del IPES), los docentes no tienen derecho a utilizar horas de trabajo remuneradas para realizarlas. En general se llevan a cabo los sábados o durante los períodos de vacaciones. Esto hace que la remuneración de los docentes se asocie principalmente con las horas de clase. A su vez, en particular en educación secundaria, la gran carga horaria de los docentes no deja mucho margen para realizar actividades de desarrollo profesional.

Existen indicadores de que la gama de cursos de desarrollo profesional disponible puede ser limitada. En las entrevistas con los docentes y directores de los centros, el equipo de revisión de la OCDE tuvo la impresión de que las ofertas de desarrollo profesional no respondían a las necesidades de aprendizaje de los docentes. Por ejemplo, con frecuencia los docentes hicieron mención a la falta de diversidad de ofertas en el IPES. Los cursos del IPES parecen concentrarse en los métodos de enseñanza y didáctica y estar más limitados respecto de áreas de especialización tales como abordar las dificultades de aprendizaje en el aula, integrar a los alumnos con necesidades especiales, enseñar en clases multiedad o en zonas rurales. Los cursos de desarrollo profesional también parecen estar dirigidos a los docentes titulados y ofrecen muy poca capacitación para los docentes sin título. Esto podría reflejar el hecho de que los proveedores de desarrollo profesional tienen poca información sobre las necesidades de desarrollo profesional de los docentes.

La posible falta de suficientes oportunidades de formación para los docentes podría ser causa también de que los procesos de evaluación de los docentes aportan pocos datos al suministro de oportunidades de desarrollo profesional. Tal como se analizó precedentemente, la evaluación docente

individual no tiene vinculación directa con ningún plan de desarrollo profesional individual para el docente. En Uruguay todavía se puede mejorar mucho la vinculación entre la evaluación docente y el desarrollo profesional individual (lo que es deseable dado que el desarrollo de los docentes es uno de los principales objetivos de la evaluación docente) (OCDE, 2013b). A su vez, el equipo de revisión tuvo la impresión de que los centros educativos asumen pocas responsabilidades respecto de la gestión de estrategias generales del centro para el desarrollo profesional. En particular, las actividades profesionales individuales de los docentes parecen tener poca relación con un posible plan de desarrollo educativo, ya que siguen dependiendo de las decisiones de los propios docentes. La relación entre la evaluación docente, el desarrollo profesional y de los centros es fundamental para garantizar que se dé prioridad a que los docentes adquieran las competencias que mejor se ajusten a las necesidades de los centros (OCDE, 2013b).

Las reuniones de “coordinación”, que se organizan en los centros aprender y de tiempo completo de educación primaria y en todos los centros de educación secundaria, son el único momento que existe de colaboración profesional en los centros. No obstante, tal como transmitieron los docentes y directores al equipo de revisión de la OCDE durante la visita, esta instancia con frecuencia se destina a asuntos administrativos, y los docentes no tienen otras horas remuneradas para trabajar juntos y aprender el uno del otro. El posible impacto en la calidad de los docentes que surge del trabajo colaborativo en los centros corre un altísimo riesgo por la falta de suficiente autonomía de los centros de ofrecer a los docentes la oportunidad de trabajar juntos y compartir sus experiencias. Muchos estudios sobre desarrollo profesional y colaboración docentes exitosos dentro de los centros educativos destacan la importancia de la dirección para generar comunidades de aprendizaje dentro de los centros (para consultar una revisión al respecto, ver Calvo, 2014) (ver también el Capítulo 4).

Además, una brecha implantada en la organización de la carrera docente en Uruguay es la falta de un proceso de introducción o tutoría sistemático regulado para cuando los docentes ingresan al sistema educativo. Si bien se pueden estar implementando programas de tutorías en algunos centros, no existen garantías de que los docentes principiantes cuenten con el apoyo suficiente cuando comienzan su carrera profesional. Esto contradice la organización más sistemática de la práctica educativa de los candidatos a docentes durante la formación docente inicial, que se realiza en los centros de práctica.

Por último, parece no existir ningún proceso para evaluar o acreditar los programas de desarrollo profesional. Por tanto, la calidad de los programas no está garantizada y se da poco uso a los análisis de su impacto.

Recomendaciones sobre la política

Los desafíos analizados en la sección anterior sobre las condiciones laborales, el sistema de contratación, el progreso en la carrera profesional, la preparación inicial y las oportunidades de desarrollo profesional sugieren que se debe realizar una revisión exhaustiva de las políticas docentes y mejorar en una serie de áreas claves. Esta sección ofrece algunas pautas sobre las políticas. Estas requieren concentrarse en los docentes como profesionales en cuanto a la calidad de su preparación, sus condiciones laborales y el alcance que se les otorga para ser proactivos y creativos en las aulas y centros, así como en relación con los colegas trascendiendo esos límites.

Desarrollar un marco de competencias para la profesión docente

Uruguay necesita tener una referencia básica sobre qué significa una buena docencia. Esto implica crear un marco claro de competencias para la profesión docente que indique a los docentes y a la sociedad en su conjunto los conocimientos, competencias y valores fundamentales relacionados con una enseñanza efectiva en diferentes etapas de la carrera profesional docente. Un marco de

competencias claro, bien estructurado y ampliamente apoyado para los docentes puede ser un excelente mecanismo para alinear los diferentes elementos que actúan en el desarrollo de las competencias de los docentes (OCDE, 2005).

Un marco de competencias para los docentes debería incluir criterios de calidad o indicadores de la práctica docente profesional y debería aplicarse al desarrollo del currículo de formación docente, evaluar el desempeño individual, establecer estructuras de la carrera y orientar el desarrollo profesional (OCDE, 2005). Las prácticas y competencias que los docentes necesitan para ser eficaces deben reflejar los objetivos de aprendizaje de los alumnos que el sistema educativo procura lograr. El marco de competencias para los docentes debe alimentarse de la información de las investigaciones y expresar la sofisticación y complejidad de qué se espera que sepan y puedan hacer los docentes eficaces. Asimismo, debe expresar los diferentes niveles de desempeño y responsabilidades esperados en las diferentes etapas de la carrera docente.

El desarrollo de un marco de competencias para la profesión docente debe incluir una estrategia de consulta nacional: varios actores de diferentes niveles y contextos deben participar en el proceso de consulta, para generar conocimientos y la apropiación del marco en todo el país. También existe la necesidad de garantizar mecanismos adecuados de intercambio de comentarios: luego de la implementación, se pueden realizar revisiones periódicas al marco de competencias para garantizar que se mantenga alineado con otros elementos del sistema, y que sea útil para la promoción del profesionalismo docente.

Otro objetivo es que el marco de competencias sea claro para los docentes. Lograr que los docentes consideren que el marco de competencias “tiene sentido” es fundamental para transformar la práctica. La socialización generalizada del marco para los docentes se puede realizar en varias etapas de la carrera docente (NBRC, 2010):

- Durante los cursos de formación docente inicial de forma que los docentes principiantes ya comprendan claramente qué se espera de ellos.
- En los programas de incorporación y orientación para facilitar la transición entre educación inicial y la práctica en los centros (Hobson, 2009).
- Los docentes en ejercicio deben recibir capacitación sobre el uso del marco de competencias y sus implicancias en la práctica en el aula.

Existen varios ejemplos de marcos de competencias para los docentes de otros sistemas educativos tales como el Marco de Buena Enseñanza de Chile (Ministerio de Educación de Chile, 2008) y el Marco de Buen Desempeño Docente de Perú (Ministerio de Educación de Perú, 2012), que en ambos casos extrajeron los principios del marco de Danielson (Danielson, 1996 y 2007) (ver Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Marcos de competencias de los docentes de Chile y Perú

En Chile, el Marco para la Buena Enseñanza especifica las siguientes áreas: i) dominios (4); ii) criterios dentro de los dominios (20); iii) descriptores de cada criterio (70); y iv) niveles de desempeño para los descriptores. Los cuatro dominios son los siguientes: i) preparación de la instrucción; ii) creación de un entorno que favorezca el proceso de aprendizaje; iii) instrucción que permita el proceso de aprendizaje de los alumnos; y iv) responsabilidades profesionales. Cada criterio se acompaña de una descripción de su significado y ejemplos de cómo un docente podría demostrar las competencias, ya sea a través de la docencia en el aula o de los planes que crea, o a través de herramientas que reflejen su profesionalismo.

En Perú, el Marco de Buen Desempeño Docente especifica las siguientes dimensiones: i) dominios (4); ii) competencias dentro de los dominios (9); iii) descriptores de desempeño (40). Los cuatro dominios son los siguientes: i) preparación para el aprendizaje del alumno; ii) instrucción para el aprendizaje del alumno; iii) participación en la gestión de los centros junto con la comunidad; y iv) desarrollo del profesionalismo e identidad docentes. Ambos marcos incluyen en cada dominio una serie de competencias e indicaciones de cómo se comprueban en el desempeño observable del docente.

Fuentes: Ministerio de Educación de Chile (2008), *Marco Para la Buena Enseñanza*, www.cpeip.cl/usuarios/cpeip/File/Documentos%202011/MBE2008.pdf. (2013), *Teacher Evaluation in Chile 2013*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en>; Ministerio de Educación de Perú (2012), *Marco de Buen Desempeño Docente*, www.perueduca.pe/documents/60563/ce664fb7-a1dd-450d-a43d-bd8cd65b4736.

Reconceptualizar la labor docente para que refleje todas las actividades que se realizan

Para lograr que el trabajo de los docentes sea más efectivo en los centros educativos uruguayos se necesita un concepto completamente nuevo de la labor docente. Tal como se explicó en la OCDE (2005), se espera que los docentes cumplan roles amplios. Algunos ejemplos de áreas ampliadas de responsabilidad docente son: iniciar y gestionar los procesos de aprendizaje; atender efectivamente las necesidades de aprendizaje de cada alumno; integrar una evaluación formativa y sumativa; enseñar en clases multiculturales; introducir nuevos énfasis transversales; integrar a los alumnos con necesidades especiales; trabajar y planificar en equipos; planificar la evaluación y mejoramiento sistemático; usar las TIC en la instrucción y administración; realizar proyectos entre centros; gestionar y compartir las direcciones; ofrecer asesoramiento profesional a los padres; y construir asociaciones comunitarias para el aprendizaje (OCDE, 2005). Estas amplias responsabilidades básicamente no son compatibles con una concepción de labor docente asociada principalmente con enseñar como actividad remunerada. Evidentemente, Uruguay debe comenzar a considerar el trabajo según un sistema que contemple la carga laboral, mediante el cual los docentes trabajen una cantidad de horas determinada por semana (por ejemplo, 40 horas), parte de las cuales se dedican a la docencia. Esta concepción de la labor docente reconoce que necesitan tiempo para realizar una serie de tareas adicionales, que incluyen la adecuada preparación de las clases. Eso probablemente haga que la profesión resulte más atractiva y reduzca la cantidad de docentes con cargas de trabajo irracionalmente elevadas. Esta reforma necesitará de una cantidad considerable de recursos pero debería ser una prioridad para la aplicación de recursos extraordinarios destinados a la educación.

La necesidad de considerar en los contratos docentes una distribución adecuada de las obligaciones docentes y no docentes se reconoció en la Recomendación conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) (Artículos 90-93) (UNESCO/OIT, 2008). Esto resalta la necesidad de reconocer en forma suficiente las tareas no docentes. Por tanto, la compensación de los docentes debería especificarse tanto en términos de las responsabilidades docentes y no docentes, posiblemente con la institución de una relación (es decir, 60/40) entre estas según el total de la carga de trabajo (es decir, 40 horas). Las responsabilidades no docentes incluirían la preparación de las lecciones, calificación y asesoramiento de los alumnos, horas de desarrollo

profesional y comunicación con los padres, y deberían tomar en cuenta el contexto educativo específico (por ejemplo, ubicación en una zona rural).

Este enfoque implicaría especificar la cantidad de horas laborales en un centro educativo dado de cada docente y podría otorgar a cada centro educativo determinada autonomía sobre cómo utilizar la totalidad de la carga horaria de sus docentes (es decir, asignar a los docentes diferentes proporciones de tareas docentes y no docentes según las funciones que cada uno lleva a cabo).

Crear una estructura de la carrera laboral docente que esté relacionada con un proceso de certificación docente

Desarrollar una estructura de carrera profesional adecuada para los docentes

En Uruguay no existen oportunidades de ascenso ni para diversificar los roles de los docentes que desean permanecer en el aula. En consecuencia, los centros educativos y los docentes podrían beneficiarse de una estructura de la carrera laboral docente que comprenda (explícite) tres caminos: docente, docente reconocido y docente consumado/experto. Las diferentes vías de la carrera deberían asociarse con diferentes roles y responsabilidades en los centros educativos en relación con determinados niveles de experiencia docente. Por ejemplo, un docente reconocido podría asumir la responsabilidad de instruir en calidad de tutor a los docentes principiantes y un docente experto podría responsabilizarse de la coordinación del desarrollo profesional en los centros educativos. El acceso voluntario a las vías de la carrera laboral más elevadas debería estar asociado con procesos formales de evaluación a través de un sistema de certificación de los docentes (ver más adelante). Asimismo, cada una de las vías debería estar organizada conforme a etapas que indiquen un claro aumento salarial. Un docente que desee permanecer en el aula y no asumir nuevas responsabilidades debería tener la posibilidad de progresar dentro de la vía de la carrera “docente”. Dicho progreso debería estar regulado a través de un proceso de certificación del docente (ver más adelante).

La existencia de una estructura de carrera profesional para la mayoría lograría dos aspectos importantes: el reconocimiento de la experiencia y competencias docentes avanzadas con un cargo formal y una compensación adicional; y la posibilidad de relacionar mejor las competencias de los docentes con los roles y responsabilidades necesarias en los centros, ya que a los docentes con más experiencia y logros se les podrían asignar tareas especiales dentro de los centros. Esto transmite el importante mensaje de que es el mérito personal el principio que rige el avance en la carrera profesional y tiene la ventaja de reconocer a los docentes que optan por permanecer en el aula. Dada la posible mayor variedad de roles en los centros a medida que el docente avanza en su carrera profesional, la estructura de la carrera promueve una mayor diversificación profesional. Esto puede tener un efecto motivacional positivo.

Los docentes titulados (es decir, con un título de formación docente) accederían a la carrera en su etapa “docente” inicial y la transición a la etapa de “docente reconocido” podría estar asociada con el logro de la efectividad del cargo. No obstante, el acceso a las etapas superiores de la carrera (docente reconocido, docente experto) debería exigir que el docente sea titulado. Esto funcionaría como incentivo para que los docentes obtengan un título (posiblemente a través de programas específicos de capacitación para los docentes no titulados que hayan estado algunos años en el sistema educativo, tal como se sugiere más adelante). Además, las autoridades de la educación deberían considerar la incorporación de un examen de ingreso formal para que las personas sin título docente accedan a la enseñanza (y la etapa inicial de la carrera profesional docente). Este examen podría cubrir tanto competencias en las disciplinas como pedagógicas.

Establecer un sistema de certificación docente para determinar el progreso profesional

La función de rendición de cuentas de la evaluación de docentes que actualmente se logra a través de la evaluación que realizan los inspectores podría transformarse en un proceso de evaluación docente para avanzar en la carrera profesional a través de un proceso de certificación relacionado con la estructura de la carrera docente sugerido precedentemente (con avances dentro de las vías de la carrera profesional y acceso a las diferentes vías).

Cada docente del sistema debería periódicamente (es decir, cada cuatro años) someterse a una evaluación formal para obtener una certificación (o recertificación), independientemente de la etapa de la carrera profesional en que se encuentre. El objetivo sería certificar a los docentes periódicamente como idóneos para la profesión. La evaluación podría determinar el avance (o no) hacia el siguiente grado salarial dentro de una vía dada de la carrera profesional. Dicha evaluación podría identificar, además, los casos de mal desempeño (es decir, si la evaluación no es satisfactoria, se debería establecer un plan de desarrollo profesional obligatorio y debería exigirse una nueva evaluación al año siguiente; y dos evaluaciones no satisfactorias podrían determinar que el docente se remueva el cargo). Este proceso, que no implicaría ningún ascenso profesional ni estaría asociado con la efectividad en el cargo, podría organizarse a través de las inspecciones de los centros. Se debería basar principalmente en la práctica de los docentes, a través de la observación de la clase y la preparación de una carpeta con determinadas pruebas del trabajo del docente con los alumnos (preparación de clases, trabajo de los alumnos, ejemplos de evaluación de los alumnos).

Una vez que los docentes cumplen determinados requisitos (relacionados con la experiencia y desempeño), podrían también solicitar voluntariamente una evaluación formal para acceder a una nueva vía profesional (como docente “reconocido” o “consumado/experto”). Un cargo de docente reconocido podría estar relacionado con la obtención de la efectividad. Las evaluaciones tanto para obtener la certificación como el acceso a una nueva vía profesional, que son de naturaleza más sumativa, deben realizarse conforme a un marco nacional, con referencia al marco de competencias docentes, tener un fuerte componente externo al centro y un proceso más formal para garantizar su objetividad y neutralidad (Santiago y Benavides, 2009). Estos procesos podrían regirse por una comisión acreditada a nivel departamental, bajo la supervisión de los servicios de inspección. Dichas comisiones podrían estar formadas por docentes destacados, directores reconocidos e inspectores. La evaluación específica para un ascenso profesional o la efectividad del cargo, además de los instrumentos mencionados precedentemente, podría también incluir un examen (oposición) para analizar en mayor detalle las competencias del docente. Las evaluaciones para los ascensos profesionales de un docente dado también deberían contar con la información que puedan suministrar los directores e inspectores correspondientes.

Repensar el sistema para la contratación y distribución de docentes

El sistema actual de contratación y distribución de docentes en los centros educativos funciona en detrimento de que exista un equipo de docentes estable comprometido con el proyecto educativo del centro, no se creó para optimizar las coincidencias entre las competencias de los docentes con las necesidades de los centros y produce una distribución no equitativa de los recursos en los centros. Estos efectos no deseados exigen una reforma del enfoque actual para seleccionar, contratar y distribuir a los docentes en los centros educativos. Por tanto, el nuevo modelo debe ofrecer mayor estabilidad al cuerpo docente de los centros educativos, atender mejor las necesidades de los centros individuales y garantizar que los docentes con más experiencia y de alta calidad estén dispuestos a trabajar en los centros más desfavorecidos.

Se recomienda que el nuevo modelo se cimiente sobre una serie de principios. En primer lugar, se debe ofrecer mayor estabilidad tanto a los docentes como los centros educativos. Tal como se sugirió precedentemente, la efectividad del cargo debería corresponder al primer grado principal de la carrera profesional y a la designación como docente “reconocido” a través del concurso recomendado anteriormente. En educación primaria, la efectividad debería ofrecerse en los centros (como es el caso actualmente) y en educación secundaria se podría ofrecer para una zona dentro del departamento (el docente tendría preferencia para un centro dado, pero tendría asegurado solamente que se le designara a un centro dentro de una zona dada). Los concursos para los nuevos cargos efectivos deberían organizarse todos los años, incluso en educación secundaria. Del mismo modo, los concursos para ascender al grado de “docente reconocido/experto” también podrían realizarse todos los años. Así, todas las demás necesidades de docentes de los centros que no se satisfagan con cargos efectivos estarían sujetas a un concurso abierto anual, lo que debería presentar dos diferencias principales en comparación con el sistema actual: i) una vez que se selecciona al docente para un cargo, su plazo en el centro debería durar al menos tres años y ser renovable si el centro y el docente están de acuerdo (pero ofreciendo la posibilidad al docente de dejar el centro antes del plazo acordado en el contrato); y ii) las designaciones no se realizarían en función de las horas docentes sino de las horas de trabajo, lo que aumentaría la probabilidad de que un docente de educación secundaria trabaje solamente en un centro educativo.

Segundo, los métodos de contratación y criterios de selección deben tomar más en cuenta las necesidades específicas de los centros individuales. Los concursos para cargos efectivos deberían incluir la información aportada por los directores e inspectores de los centros relacionada con los cargos específicos. Esto podría incluir que se especifiquen los perfiles de los cargos en cuestión que podrían luego utilizarse para definir los criterios de selección de los concursantes. Asimismo, podrían ser parte de las comisiones que realizan la selección final de los candidatos aprobados. Con respecto a los cargos no efectivos, el enfoque podría continuar basándose en un registro de docentes calificados en función de una serie de criterios, donde los docentes expresen sus preferencias sobre los centros. No obstante, se sugieren dos modificaciones importantes: i) los centros deberían expresar sus perspectivas en términos de adecuación de los mejores candidatos a sus necesidades específicas; ii) deben repensarse los criterios para clasificar a los docentes en el registro. El director del centro, junto con el inspector a cargo, deben poder expresar sus preferencias respecto a una cantidad determinada de mejores candidatos del registro (es decir, los tres mejores) que hayan manifestado interés en trabajar en el centro.

Tercero, los criterios para clasificar a los docentes en el registro deben fomentar una mayor equidad en la distribución de docentes en los centros. Los criterios para ordenar a los docentes en el registro podrían incluir el grado dentro de la carrera profesional “docente”, la antigüedad del docente, la calificación en la última evaluación para la certificación (tal como se mencionó precedentemente, cada cuatro años, o si no estuviera disponible, los resultados de formación docente inicial) y reunir una determinada cantidad mínima de requisitos respecto a actividades de desarrollo profesional y asistencia regular. No obstante, sería útil introducir un sistema de “puntos de bonificación” en el registro de docentes para los que tengan experiencia docente en centros difíciles o alejados. Estos “puntos de bonificación” también podrían tenerse en cuenta para los cargos efectivos. Esto constituiría un incentivo para que los docentes trabajen en centros más vulnerables y ayudaría a los docentes principiantes a acceder más rápidamente a un cargo en un centro de su preferencia. Esto pretende abordar el problema de que la mayoría de los docentes principiantes se designan a los centros más difíciles y menos deseados, posiblemente con consecuencias negativas para el aprendizaje de los alumnos y su propio desarrollo profesional.

Mejorar la compensación de los docentes

Seguir con las medidas que apuntan a mejorar la remuneración de los docentes

A medida que se dispone de recursos adicionales para el sistema educativo y que se logra eficiencia, una de las prioridades fundamentales de la asignación de los nuevos recursos disponibles debería ser mejorar la remuneración y condiciones laborales de los docentes. El objetivo consiste en mejorar el estado de la profesión docente, atraer a mejores candidatos a la enseñanza, asegurar que los candidatos de formación docente terminen sus estudios, hacer que la docencia sea más atractiva para los hombres y garantizar que los docentes tengan suficientes incentivos para ser eficaces en su práctica diaria. El gobierno uruguayo reconoce esta necesidad, tal como se traduce de las medidas aplicadas recientemente para mejorar los salarios docentes. Estas medidas deberían mantenerse durante los próximos años, resultar en la mejora significativa de las condiciones salariales de los docentes y venir acompañadas de iniciativas para mejorar las condiciones laborales. Un paso importante en esta dirección sería, tal como se mencionó precedentemente, reconocer que las actividades no docentes deberían también ser remuneradas. Compensar a los docentes por una carga horaria completa (en lugar de solamente el horario específico de instrucción) contribuiría a mejorar el atractivo de la profesión.

En virtud del aumento de la matrícula en educación secundaria, el crecimiento de la educación de tiempo completo en educación primaria, así como la ampliación de los programas especiales para abordar el problema de la equidad en los centros educativos, es importante garantizar que ingresen buenos candidatos titulados a la profesión docente, a una tasa suficiente (y que permanezcan en el sector).

Hacer que el sistema de compensación sea más flexible

Como complemento del enfoque actual para abordar las inequidades a través de la provisión de recursos adicionales a los centros educativos desfavorecidos (por ejemplo, los centros aprender, Programas Maestros Comunitarios), la respuesta a las inequidades actuales en la distribución de docentes en los centros educativos también requiere que el sistema de remuneración sea más flexible. Los incentivos deberían apuntar a los docentes en particular para que los centros educativos desfavorecidos estén en mejores condiciones de atraer a los docentes con más experiencia y de mayor calidad. Esto implicaría pagar prestaciones especiales o apoyo en especie para los docentes que trabajen en centros que enfrentan circunstancias más difíciles (por ejemplo, atender a poblaciones vulnerables, centros alejados). El objetivo sería compensar a los docentes particulares por trabajar en condiciones laborales más complicadas. El principio que subyace detrás de estas prestaciones específicas también se podría aplicar a áreas o asignaturas donde existe una baja oferta de docentes.

Mejorar cómo se imparte y el estatus de la formación inicial de docentes

Existe la necesidad de hacer que la formación docente inicial sea más atractiva. En parte, la respuesta tiene que ver con el atractivo general de la profesión (salarios y condiciones laborales). No obstante, también es importante aumentar el estatus de la formación docente inicial. La implementación de los planes para crear una Universidad Pedagógica Nacional podría ayudar en este sentido, ya que ofrecería una estructura más amplia para la formación inicial de docentes y aumentaría su estatus para que alcance el nivel universitario. Asimismo, esto también ofrecería la posibilidad de reorganizar la oferta general de formación docente inicial a través de la consolidación de algunos proveedores que imparten programas de menor calidad. También se pueden considerar distintas estrategias adicionales. Estas incluyen: ofrecer más información y asesoramiento a los posibles candidatos a docentes para que tomen decisiones más informadas para inscribirse; aplicar procedimientos que intenten evaluar si las personas que desean ser docentes tienen la motivación,

competencias, conocimientos y cualidades personales necesarios; ofrecer esquemas de incentivos económicos para contratar a los candidatos con competencias de mayor nivel (como becas); y contar con estructuras de programas flexibles que ofrezcan a los alumnos experiencia en los centros en etapas iniciales de los cursos, y oportunidades para realizar otros cursos en caso de que se modifique su motivación respecto a la docencia.

Una prioridad debería ser mejorar la calidad de los programas de formación inicial de docentes. Esto requiere de procedimientos de acreditación que garanticen que las instituciones de formación docente se evalúen en forma permanente y que el sector de la formación docente en su conjunto se someta a revisiones y debates periódicos. Esto debería tener en cuenta la preparación y calidad del personal de formación docente, la cantidad y uso de los recursos, la implementación del currículo considerando las perspectivas de los alumnos, y mejorar las tasas de progresión y culminación así como la implementación de actividades para lograr este objetivo. La evaluación de los programas debería incluir medidas de parte de las propias instituciones para verificar su eficacia a través de la recolección y el análisis de las pruebas de sus propios alumnos actuales y anteriores mediante un monitoreo e investigación institucional, como por ejemplo sobre la calidad de los conocimientos de los contenidos de los futuros docentes, la calidad de las competencias necesarias para el aprendizaje y el aprendizaje que se realiza durante las experiencias de práctica (Osman y Venkat, 2012; Kirby y otros, 2006).

En el contexto uruguayo, un criterio particularmente importante de la relevancia de los programas de formación docente tiene que ver con sus tasas de culminación. Los programas de formación docente deben garantizar su adecuación a las poblaciones de alumnos que reciben (es decir, alumnos de mayor edad, muchos de los cuales son trabajadores de tiempo completo). Esto último podría implicar abordar el currículo sobrecargado, poner mayor énfasis en la práctica que en la teoría, ofrecer horarios de clase flexibles, desarrollar un enfoque modular para los cursos o diversificarlos para evaluar a los candidatos a docentes.

Las instituciones de formación docente deben asumir mayores responsabilidades para reducir la cantidad de docentes no titulados que actualmente tiene el sistema. Esto podría implicar la creación de programas de estudio específicos para docentes no titulados que reconocieran la experiencia de los docentes en los centros (otorgándoles créditos en el programa), que se ofrezcan en modalidad de tiempo parcial y se complementen con actividades en línea. Esto se concentraría principalmente en el desarrollo de competencias pedagógicas.

Además, se debe mejorar la organización de los estudios de formación inicial de docentes. Por ejemplo, un aumento en los componentes comunes de los programas de formación docente para los diferentes niveles de la educación y especializaciones incrementaría las oportunidades para trabajar en diferentes niveles educativos y especializaciones a medida que cambien la demanda de docentes y los intereses en la carrera laboral. Los programas de formación docente para enseñanza en educación secundaria, en particular, deberían ser menos especializados y permitir a los egresados enseñar en una gama más amplia de disciplinas. Preparar a los docentes de secundaria para impartir dos disciplinas de áreas relacionadas (por ejemplo, física y química) en lugar de una sola permitiría a los docentes encontrar con mayor facilidad horas en el mismo centro educativo.

Por último, existe una evidente necesidad de fortalecer la formación de todos los docentes para atender las diferentes necesidades de sus alumnos. Enseñar a alumnos de una familia desfavorecida o con necesidades de educación especial no debería ser una tarea exclusiva de los docentes especiales (que forman parte de programas especiales como el Programa Maestros Comunitarios), ya que la mayoría de los docentes enfrentan estas realidades en los centros todos los días. En Uruguay las ofertas especiales para niños con discapacidades son particularmente limitadas, en especial en

educación secundaria. Por tanto, es de gran importancia incorporar elementos de la enseñanza de alumnos de educación especial en la formación docente inicial general y no solo en cursos separados o especializados. Actualmente, parece no haber cursos y actividades impulsados con este propósito ni en formación docente primaria ni secundaria; solamente unos pocos que se imparten en forma interna. Se sugiere que se realice una revisión del currículo a fin de incluir contenidos relevantes y que el desarrollo de estrategias para trabajar con alumnos con necesidades especiales sea parte de las experiencias de campo necesarias durante la formación docente en educación primaria y secundaria. Prepararse para trabajar en centros rurales y particularmente en grupos multiedad también es un elemento que debe incluirse en los programas de formación docente inicial y de primaria y las experiencias prácticas. El currículo de formación docente también debería incluir contenidos y actividades orientadas a atender las exigencias que requiere enseñar a poblaciones de centros muy vulnerables. Estos deben tener en cuenta las diferentes características y necesidades de los niños y jóvenes de las ciudades, y especialmente Montevideo, así como de las zonas rurales.

Fortalecer la evaluación de los docentes en los centros educativos con fines formativos

Se debe poner mayor énfasis en la evaluación docente con fines de desarrollo. Dado que existe el riesgo de que la función de desarrollo se obstaculice a través del proceso de evaluación docente anual que realizan los inspectores, porque hay tanto en juego, se propone que se formalice un componente dedicado específicamente a la evaluación del desarrollo, completamente interno al centro educativo. Esta evaluación del desarrollo tendría como principal objetivo la mejora continua de las prácticas docentes en los centros educativos. Sería un proceso interno realizado por los colegas de mayor jerarquía y la administración del centro. El estándar de referencia sería el marco de competencias sugerido para los docentes, pero con indicadores y criterios en función del centro educativo. Esta evaluación debería también tener en cuenta los objetivos y contexto del centro. El resultado principal sería la información obtenida sobre el desempeño docente que llevaría a un plan individual para el desarrollo profesional de cada docente del centro educativo. Puede ser sencilla y de bajo costo e incluir una autoevaluación, evaluación de pares, observación de la clase, y conversaciones estructuradas y aporte de comentarios regulares de parte de la administración del centro y los colegas con experiencia. Se podría realizar una vez al año para cada docente, o con menor frecuencia, según los resultados de la última evaluación del docente. El aspecto clave es que debería resultar en un informe significativo con recomendaciones de desarrollo profesional. Evidentemente, se podría basar en la experiencia que la mayoría de los centros de Uruguay hayan tenido con los procesos internos de evaluación de los docentes. Es necesario que se lleve a cabo en forma sistemática y congruente en los centros educativos a través de la introducción del marco de competencias como principal referencia y la provisión de pautas e instrumentos a nivel nacional y departamental.

Este enfoque requiere que los directores de los centros inviertan una cantidad considerable de tiempo en trabajos de dirección pedagógica. Esto podría beneficiarse de un equipo de dirección más amplio que permita al director destinar más tiempo a la dirección pedagógica (ver Capítulo 4) y requeriría mayor capacitación para que los directores realicen las evaluaciones de los docentes. Los directores de los centros podrían recibir capacitación para evaluar a los docentes en función del marco de competencias docentes, lo que incluye, por ejemplo, el uso de rúbricas de evaluación. Las rúbricas son esquemas de calificación descriptivos para guiar el análisis del desempeño observado y otras pruebas tales como los materiales del docente, evaluación de los alumnos, etc. (Oakleaf, 2009). Estos elementos describen qué se necesita con respecto a criterios específicos para evaluar un desempeño como bueno o malo.

A efectos de garantizar la aplicación sistemática y coherente de la evaluación de desarrollo del docente en los centros educativos de Uruguay, sería importante realizar la validación externa de los procesos educativos respectivos. Una opción es que los procedimientos de inspección de los centros

incluyan la auditoría de los procesos implementados para organizar la evaluación del desarrollo del docente, y hagan responsable, si fuera necesario, al director. Las estructuras de apoyo de la inspección podrían jugar un importante rol para asegurar que los centros elaboren procesos de evaluación de desarrollo ambiciosos para que se documenten correctamente en informes de las actividades educativas.

Fortalecer la oferta de oportunidades de desarrollo profesional

Existe una clara necesidad de que el desarrollo profesional se convierta en una práctica más regular entre los docentes en Uruguay, con una habilitación de tiempo adecuada, mayor diversidad de actividades, guiado por planes de desarrollo educativo y con una oferta que refleje las necesidades de desarrollo de los docentes. Deben existir expectativas explícitas para que todos los docentes se embarquen en la búsqueda de una mejor práctica a lo largo de su carrera, a través de actividades de desarrollo profesional. Esto posiblemente requiera ofrecer a los docentes tiempo libre dentro de la jornada laboral y apoyo financiero específicos para el desarrollo profesional, en lugar de lo que sucede actualmente. Es importante que el sistema de desarrollo profesional beneficie a todos los docentes del sistema educativo. En tal sentido, es importante mejorar la oferta de actividades de desarrollo profesional fuera de Montevideo. Para lograrlo, se podría aprovechar la capacidad de los proveedores de formación docente que están en el interior.

El desarrollo profesional docente también debe asociarse al desarrollo de los centros, si la mejora de las prácticas docentes consiste en satisfacer las necesidades del centro. Para ser más eficaces, los programas de desarrollo profesional deberían coordinarse a nivel de los centros conjuntamente con los planes de desarrollo educativo, para que los docentes estén al tanto de los objetivos de aprendizaje que procuran lograr los colegas y las posibles áreas de colaboración. Estos esfuerzos conjuntos pueden contribuir a crear comunidades de aprendizaje dentro de los centros.

Además, los proveedores de los programas de desarrollo profesional deben estar más relacionados con el desarrollo profesional de los docentes. Esto sugiere una serie de posibles acciones: mejor interacción entre los proveedores de desarrollo profesional y cada centro educativo; una evaluación de parte de la inspección del centro de las necesidades de desarrollo profesional de los docentes en función de la información recopilada a través de la evaluación los docentes individuales; o estrategias para encuestar directamente a los docentes sobre sus necesidades de desarrollo profesional. Sería recomendable recopilar toda la información disponible sobre la actual oferta de cursos y actividades para los docentes, evaluar las brechas actuales, realizar una revisión de las necesidades específicas de los docentes y evaluar la calidad de los cursos a los que han asistido con el objeto de mejorarlos.

Los programas de desarrollo profesional exitosos involucran a los docentes en actividades de aprendizaje que son similares a las que utilizarán con sus alumnos (OCDE, 2005). Las formas más eficaces de desarrollo profesional parecen ser las que se concentran en prioridades claramente articuladas, ofrecen apoyo permanente a los docentes de aula en los centros educativos, abordan los contenidos correspondientes así como las estrategias adecuadas de instrucción y técnicas de manejo de clase, y crean oportunidades para que los docentes observen, experimenten y prueben nuevos métodos de enseñanza (OCDE, 2005). En este contexto, las actividades de desarrollo profesional que se realizan en los centros educativos son particularmente importantes y parecen recibir poca atención en Uruguay. El desarrollo profesional debería crear oportunidades para que los docentes participen en actividades de investigación y desarrollo concentradas en los centros educativos, tanto en forma individual como colectiva. Dichos programas ofrecen apoyo a los docentes para estudiar y evaluar sus propias estrategias de enseñanza y programas educativos, y compartir las conclusiones a las que

arriban con los colegas, así como a través de conferencias y publicaciones (ver OCDE, 2005, para consultar ejemplos específicos).

La colaboración docente vinculada con las medidas para mejorar los centros se reconoce ampliamente como una excelente herramienta para mejorar el desempeño de los centros y los docentes. En Uruguay, si bien actualmente es difícil por la cantidad de centros y horas docentes disponibles colaborar y participar en actividades de desarrollo profesional en los centros, hay algunos que lo hacen. En este contexto, sería aconsejable organizar reuniones con el personal de los centros que tenga experiencia y pueda trabajar en forma más colectiva con los centros que deseen hacerlo. Esto, evidentemente, requiere abrir las posibilidades de una mayor autonomía a nivel de los centros para organizar el trabajo de los docentes de forma que haya tiempo y posibilidades de trabajar juntos y aprender uno del otro.

Aparte de cada centro educativo, existe margen para realizar asociaciones conjuntas entre docentes y autoridades de la educación para apoyar el desarrollo profesional colaborativo de los docentes. Una iniciativa interesante de los sindicatos docentes y el Ministerio de Educación de Ontario en Canadá llevó a la creación en 2007 de un programa de aprendizaje y liderazgo docente (*Teacher Learning and Leadership Programme, TLPP*) con tres objetivos principales: “a) apoyar a los docentes con experiencia a ocuparse en forma autónoma de progresar en su desarrollo profesional; b) desarrollar las competencias de liderazgo de los docentes para compartir su aprendizaje profesional y prácticas ejemplares; y c) facilitar el intercambio de conocimientos para difundir y lograr la sostenibilidad de las prácticas eficaces e innovadoras” (Lieberman y otros, 2015). El proceso y los efectos del programa se estudiaron durante un período de dos años y los resultados mostraron un efecto en la cultura profesional entre docentes en el sentido de “que los que participan ‘desde adentro’ pueden aprender tanto nuevas formas de trabajo con los alumnos, como formas de guiar a los colegas. Asimismo, también comparten lo que están aprendiendo con los demás” (Lieberman y otros, 2015).

Establecer redes de contactos es una excelente herramienta para la comunicación y el aprendizaje de los docentes. Las autoridades educativas deberían utilizar las facilidades que ofrece el Plan CEIBAL para comunicarse con docentes de diferentes centros con el fin de compartir experiencias, así como estrategias y materiales de enseñanza.

NOTAS

REFERENCIAS

- Alliaud, A. (coord.) (2013), *Los Sistemas de Formación Docente del MERCOSUR: Planes de Estudio de la Formación Inicial y Oferta de Formación Continua, Informe Final*, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM), Buenos Aires, http://pasem.mec.gov.br/arquivos/3_estudo.pdf.
- ANEP-CFE (2008), *Sistema Nacional de Formación Docente 2008: Documento Final*, Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación, Montevideo, www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/plan_nacional/sundf_2008.pdf.
- ANEP-CFE (2015), *Los Estudiantes de Formación en Educación: Estudio sobre Datos Aportados por el Censo de Estudiantes del CFE 2014-2015*, Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Formación en Educación, Montevideo, www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Noticias_Doc/2015/estudio%20censo%202014-2015.pdf.
- ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Montevideo.
- ANEP-CODICEN (2015), *Estatuto del Funcionario Docente, Ordenanza n° 45*, Secretaría de Compilación y Sistematización de Normas, Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Montevideo, www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151130.pdf.
- BID (2015), *Nota Sectorial de Educación 2015-2018 Uruguay (con énfasis en la educación media)*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calvo, G. (2014), “*Desarrollo profesional docente: El aprendizaje profesional colaborativo*” en *Temas Críticos para Formular Nuevas Políticas Docentes en América Latina y el Caribe: El Debate Actual*, OREALC/UNESCO, Santiago.
- Churches, R. y C. McBride (2013), *Making External School Review Effective: Findings from the 2012 Windsor International Conference on School Improvement through Inspection and External Review*, CfBT Education Trust, Reading.
- CIFRA (2012), *Factores que Influyen en la Duración de las Carreras de Formación Docente*, González Raga y Asociados, Montevideo, www.cfe.edu.uy/index.php/transparencia-activa/26-institucional/institucional/495-factores-que-influyen-en-la-duracion-de-las-carreras-de-formacion-docente.
- Danielson, C. (1996, 2007), *Enhancing Professional Practice: A Framework for Teaching*, Primera y segunda ediciones, Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD), Alexandria, Virginia.

- Filgueira, C. y C. Lamas (2005), *Gestión en los centros de enseñanza secundaria de Montevideo*, Administración Nacional de Educación Pública ANEP, Montevideo.
- Hobson, A.J. (2009), “On being bottom of the pecking order: Beginner teachers’ perceptions and experiences of support”, *Teacher Development: An International Journal of Teachers’ Professional Development*, Tomo 13, n° 4, p. 299.
- INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>.
- INEEd (2015), *OCDE, Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos: Informe país - Uruguay*, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Montevideo, www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm.
- Kirby, S.N. y otros (2006), *Reforming Teacher Education: Something Old, Something New*, RAND Corporation, Santa Mónica.
- Labadie, G.J. (2006), “Gestión educativa, remuneraciones e incentivos: análisis comparado de las experiencias de Chile y Uruguay”, Documento de Trabajo n° 20, Universidad ORT, Montevideo, www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodetrabajo20.pdf.
- Lieberman, A., C. Campbell y A. Yashkina (2015), “Teacher learning and leadership program: Professional development for and by teachers”, en J. Evers y R. Kneyber (editores), *Flip the System: Changing Education from the Ground Up*, Routledge and Education International, Londres.
- Mancebo, M.E. (2006), “El caso de Uruguay”, en D. Vaillant y C. Rossel (editores), *Maestros de Escuelas Básicas en América Latina: Hacia una Radiografía de la Profesión*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL, Santiago, www.oei.es/docentes/publicaciones/maestros_escuela_basicas_en_america_latina_preal.pdf.
- Mancebo, M.E. (sin fecha), *La Formación Inicial de Docentes en Uruguay: Orígenes y Modelos* <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/8422.pdf>.
- Margo, J. y otros (2008), *Those Who Can?*, Institute for Public Policy Research (IPPR) Publications, www.ippr.org/publications/those-who-can.
- MEC (2000, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), *Anuario Estadístico de Educación*, ediciones de 2000, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927.
- Milanowski, A. y S. Kimball (2003), “The framework-based teacher performance assessment systems in Cincinnati and Washoe”, Serie de Documentos de Trabajo CPRE-UW TC-03-07, www.cpre-wisconsin.org/papers/cinciwashoe_te.pdf.
- Ministerio de Educación de Chile (2008), *Marco Para la Buena Enseñanza*, Santiago, www.cpeip.cl/usuarios/cpeip/File/Documentos%202011/MBE2008.pdf.
- Ministerio de Educación de Perú (2012), *Marco de Buen Desempeño Docente*, Lima, www.perueduca.pe/documents/60563/ce664fb7-a1dd-450d-a43d-bd8cd65b4736.

- NBRC (2010), *A Quality Teacher in Every Classroom: Creating a Teacher Evaluation System that Works for California*, National Board Resource Center, Universidad de Stanford, <https://accomplishedcaliforniateachers.files.wordpress.com/2010/05/act-a-quality-teacher-in-every-classroom.pdf>.
- Oakleaf, M. (2009), “*Rubrics to assess information literacy*”, *Journal of the American Society for Information, Science and Technology*, 60 (5), pp. 969-983.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful: Resources, Policies and Practices (Tomo IV)*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OCDE (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- OCDE (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- OCDE (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-en>.
- OCDE (2016), *Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, Publicación de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251663-en>.
- Osman, R. y H. Venkat (editores) (2012), *Research-Led Teacher Education*, Pearson Education, Cape Town.
- Pantic, N. y T. Wubbles (2010), “*Teacher competencies as a basis for teacher education: Views of Serbian teachers and teacher educators*”, *Teaching and Teacher Education*, 26, pp. 694-703.
- Rivas, A. (2015), *América Latina Después de PISA: Lecciones Aprendidas de la Educación en Siete Países (2000-2015)*, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2015/05/Rivas_A_2015_America_Latina_despues_de_PISA.pdf.
- Santiago, P. y F. Benavides (2009), “*Teacher evaluation: A conceptual framework and examples of country practices*”, documento presentado en el taller de la OCDE México “*Towards a Teacher Evaluation Framework in Mexico: International Practices, Criteria and Mechanisms*”, Ciudad de México, OECD Publishing, París, www.oecd.org/edu/evaluationpolicy.
- Santiago, P. y otros (2013), *Teacher Evaluation in Chile 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en>.
- Slater, L. (2013), *Quality Assurance and Accountability: Building High-Performing and Improving Education Systems*, CfBT Education Trust, Reading, Reino Unido, <http://cdn.cfbt.com/~media/cfbtcorporate/files/research/2013/r-quality-assurance-and-accountability-2013.pdf>.

- Stoof, A. y otros (2002), “*The boundary approach of competence: a constructivist aid for understanding and using the concept of competence*”, *Human Resource Development Review*, 1, pp. 345–365.
- Tenti Fanfani, E. (2005), *La Condición Docente: Análisis Comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Siglo XXI, Buenos Aires, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001443/144319so.pdf>.
- UNESCO (2014), *EFA Global Monitoring Report 2013/14, Teaching and Learning: Achieving Quality for All*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO Publishing, París, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225660e.pdf>.
- UNESCO/OIT (2008), *The ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) and the UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997) with a User’s Guide*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Organización Internacional del Trabajo, París, <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495e.pdf>.
- UNESCO/OREALC (2015), *Informe de Resultados TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Factores Asociados*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), Santiago de Chile, www.unesco.org/new/es/santiago/terce/.
- Vaillant, D. (2004), *Otra forma de pensar la formación docente inicial: Los centros regionales de profesores*, en *Maestros en América Latina: Nuevas Perspectivas sobre su Formación y Desempeño*, PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Santiago.
- Vaillant, D. (2012), “*La gobernanza educativa y los incentivos docentes*”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (21), 1, pp. 119-139.
- Weinstein, J. (a publicarse), *Elementos de la Subjetividad de los Docentes Latinoamericanos: Nuevos Antecedentes a partir del Estudio TERCE*, Santiago.
- Wößmann, L. (2003), “*Schooling resources, educational institutions and student performance: The international evidence*”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(2), pp. 117-170.

ANEXO 5.A1. DATOS DESCRIPTIVOS SOBRE LOS DOCENTES

Tabla 5.A1.1. Cantidad de docentes, por nivel y tipo educativo, determinados años entre 2000 y 2014

	2000	2002	2006	2010	2014	Diferencia 2002-2014 (%)	Diferencia 2006-2014 (%)
Educación en la primera infancia e inicial							
Centros educativos públicos supervisados por la ANEP - Docentes de aula	2.769	2.920	2.909	2.946	2.961	1,4	1,8
Centros educativos privados regulados por la ANEP - Docentes de aula	..	..	1.064	825	1.007	..	-5,4
Centros educativos privados regulados por el MEC - Todo el personal	..	..	..	..	4.492	..	..
Educación primaria							
Centros educativos públicos - Todo el personal	15.231	15.535	16.169	18.577	19.671	26,6	21,7
Inspectores	235	235	236	261	279	18,7	18,2
Educación tradicional	13.074	13.277	13.675	14.748	15.237	14,8	11,4
Educación en colonias	39	38	38	38	39	2,6	2,6
Educación especial	925	930	931	961	972	4,5	4,4
Servicios de educación especial	162	97	127	147	125	28,9	-1,6
Docentes especiales	758	905	1.109	2.330	2.923	223,0	163,6
Coordinación y apoyo	38	53	53	92	96	81,1	81,1
Centros educativos privados - Docentes de aula	..	..	5.737	6.708	8.389	..	46,2
Educación secundaria pública, programas generales							
Educación media básica							
Docentes de asignatura	..	..	12.750	16.016	15.523	..	21,7
Horas docentes	..	..	..	223.737	224.702	..	..
Educación media superior							
Docentes de asignatura	..	..	5.360	6.796	7.664	..	43,0
Horas docentes	..	..	..	82.171	95.125	..	..
Todo secundaria							
Docentes de asignatura	20.476	26.779	18.110	22.812	23.187	-13,4	28,0
Horas docentes	301.126	299.306	254.798	305.908	319.827	6,9	25,5
Educación secundaria pública – programas técnico profesionales							
Educación media básica – docentes de asignatura	3.451	3.393	4.335	4.028	6.959	105,1	60,5
Educación media superior – docentes de asignatura	3.638	4.050	7.533	6.127	14.263	252,2	89,3
Todo secundaria – docentes de asignatura	7.089	7.443	11.868	10.155	21.222	185,1	78,8

Nota: Los datos de educación en la primera infancia, inicial y primaria corresponden a cálculos per cápita. Los datos sobre educación secundaria se basan en la cantidad de asignaturas, es decir, los docentes que imparten más de una asignatura se cuentan como si fueran docentes diferentes.

..: no disponible

Fuentes: MEC (2000, 2002, 2006, 2010, 2014), *Anuario Estadístico de Educación*, www.mec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mecweb/publicaciones_?3colid=927.

Tabla 5.A1.2. Cantidad de docentes, centros públicos administrados por la ANEP, 2007

	Total	Docencia directa	Docencia indirecta	Cargos técnicos	Otras funciones
Educación en la primera infancia, inicial y primaria (bajo la supervisión del CEIP)	20.802	16.613	2.822	157	2.707
Educación secundaria, programas generales (bajo la supervisión del CES)	16.323	14.384	3.301	101	595
Educación secundaria, programas técnico profesionales (bajo la supervisión del CETP)	6.624	5.854	716	246	239

Notas: Datos en base al último Censo de Docentes, realizado en 2007. El censo abarca solamente a los docentes que trabajaban en instituciones públicas mantenidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En consecuencia, los datos para educación en la primera infancia e inicial no incluyen a los docentes de los centros administrados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Además, los datos sobre los programas técnico profesionales incluyen a los docentes de programas a nivel terciario (una proporción menor de los programas supervisados por el CETP). La docencia directa corresponde a los docentes que tienen una interacción regular con los alumnos en el aula. La docencia indirecta implica la existencia de interacción con los alumnos, pero no a través de clases regulares. Los cargos técnicos corresponden a directores e inspectores.

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, ANEP-CODICEN (2008), *Censo Nacional Docente ANEP-2007*, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, Montevideo.

ANEXO A. REVISIÓN DE POLÍTICAS PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DEL USO DE LOS RECURSOS EDUCATIVOS DE LA OCDE

La **Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos de la OCDE** (también mencionada como Revisión de recursos educativos) tiene como fin dar respuesta a los fuertes intereses respecto al uso efectivo de los recursos educativos evidentes a nivel nacional e internacional. Ofrece un análisis y sugerencias de políticas sobre cómo distribuir, utilizar y gestionar los recursos para que contribuyan a lograr los objetivos de eficacia y eficiencia de la educación. Los recursos educativos se contemplan en forma amplia e incluyen recursos financieros (por ejemplo, gastos en educación, presupuesto educativo), recursos físicos (por ejemplo, edificios de los centros educativos, computadoras), recursos humanos (por ejemplo, docentes, directores de los centros educativos) y otros recursos (por ejemplo, horas de clase).

En la revisión participan activamente diecisiete sistemas de educación. Esto cubre una amplia gama de contextos económicos y sociales, y entre ellos ilustran enfoques bastante diferentes para usar los recursos en los sistemas educativos. Esto permitirá una perspectiva comparativa sobre los problemas claves de las políticas. Los países participantes preparan un informe detallado, siguiendo una serie estándar de pautas. Algunos de los países participantes también optaron por realizar una revisión detallada, que lleva a cabo un equipo compuesto por miembros de la Secretaría de la OCDE y expertos externos. Hasta el momento, los países participantes son (en negrita los que optaron por una revisión individual): **Austria**, **Bélgica (comunidad flamenca)**, Bélgica (comunidad francesa), **Chile**, **Colombia**, **Dinamarca**, Eslovenia, España, **Estonia**, Islandia, **Kazajistán**, **Lituania**, Luxemburgo, **República Checa**, **República Eslovaca**, Suecia y **Uruguay**. Una serie de informes comparativos temáticos de la revisión de la OCDE, que reúne las lecciones aprendidas de todos los países, se publicará a fines de 2016.

El proyecto está supervisado por el Grupo de Expertos Nacionales sobre Recursos Educativos, que fue creado como órgano subsidiario del Comité de Políticas Educativas de la OCDE a fin de guiar los métodos, tiempos y principios de la revisión. Se dispone de más datos en el sitio web específico de la revisión: www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.

ANEXO B. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO DE REVISIÓN

Beatrice Ávalos, chilena, es titular de un doctorado de la Universidad de St. Louis, EE.UU. y es investigadora asociada en el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile, donde dirige a un grupo de investigación sobre temas relacionados con la docencia. Obtuvo en 2013 el Premio Nacional en Ciencias de la Educación del gobierno de Chile. Entre 2007 y 2010 coordinó la aplicación de Chile del estudio IEA TEDS-M en el Ministerio de Educación. Anteriormente, fue catedrática en la Universidad de Gales, Cardiff y Docente de Educación en la Universidad de Papua Nueva Guinea, y más recientemente participó en la revisión de políticas educativas de la UNESCO Latinoamérica. Realizó trabajos de consultoría para varias organizaciones internacionales que incluyen el Banco Mundial, UNESCO/OREALC, la Academia de Desarrollo Formativo, así como a solicitud de países como Uruguay y Bolivia. Cuenta con varias publicaciones sobre temas relacionados con los docentes, formación docente, desarrollo educativo y de políticas tanto en español como en inglés. También contribuyó con artículos para varios manuales sobre liderazgo, cambio educativo, mejora educativa, desarrollo profesional docente continuo y el manual *International Handbook of Teacher Education*.

Tracey Burns, canadiense, es Líder de Proyecto y Analista del Centro de Investigación e Innovación en la Enseñanza de la OCDE. Es responsable de la publicación de las series *Trends Shaping Education 2013* y *Trends Shaping Education Spotlight*. También dirige el proyecto sobre cómo dirigir sistemas educativos complejos "*Governing Complex Education Systems*", que apunta a las dificultades que enfrentan los gobiernos para manejar sistemas educativos complejos y el rol del conocimiento en dicho proceso. Además, en la OCDE previamente trabajó en proyectos sobre Formación Docente para la Diversidad, Innovación Sistémica en Educación, e Investigación de Políticas en Educación Basadas en Pruebas. Antes de ocupar su cargo actual trabajó en determinantes sociales de la salud y en problemas de inclusión educativa y social tanto en la OCDE como en Vancouver, Canadá. Tracey obtuvo una Licenciatura de la Universidad McGill, Canadá, y una Maestría y Doctorado en Psicología de la Universidad de Northeastern, Estados Unidos.

Alejandro Morduchowicz, argentino, es Especialista en Dirección Educativa en la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Trabaja en la Oficina de País de Guatemala a cargo de las operaciones en dicho país. Es investigador y economista sénior especializado en planificación educativa, gestión, análisis de políticas públicas, economía y finanzas. En el campo de la administración y planificación trabajó en el desarrollo y la implementación de sistemas de administración educativa de reingeniería, en el diseño y gestión de las carreras docentes y realizó diferentes estudios sobre la administración docente, eficacia educativa y planificación sectorial de la oferta y la demanda. Con respecto al campo de la economía y finanzas participó en el diseño de modelos para optimizar la eficacia de la asignación de recursos en la educación. Creó estudios sobre el capital humano, la asignación de recursos en educación y la equidad y eficiencia de las finanzas de la educación pública. Es autor de muchos documentos sobre los temas antes mencionados. Es licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y tiene un posgrado en Economía del Instituto de Torcuato Di Tella.

Thomas Radinger, alemán, es Analista Político en la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE. Comenzó a trabajar en la Organización en septiembre de 2011 para contribuir en la Revisión

de los Marcos de Valoración y de Evaluación para Mejorar los Resultados Escolares de la OCDE. Thomas es coautor del informe de síntesis final del proyecto “*Synergies for Better Learning*” (2013) y se encargó del análisis de la evaluación de las direcciones educativas. Entre octubre de 2012 y enero de 2015, participó en el desarrollo de *Education GPS* de la OCDE, una plataforma en línea para difundir los datos e investigaciones de la OCDE sobre educación al público en general. A febrero de 2015, Thomas estaba trabajando en el equipo de Revisión de Recursos Educativos de la OCDE.

Paulo Santiago, portugués, es Analista Sénior en la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE, donde trabaja desde el año 2000. Actualmente es el coordinador de la Revisión de Recursos Educativos. Anteriormente fue responsable de tres grandes revisiones transnacionales, cada una con la participación de más de 20 países: una revisión de las políticas de los docentes (2002-05), donde lideró la publicación de la OCDE “*Teachers Matter*”; la revisión temática de educación terciaria (2005-08), donde lideró la publicación de la OCDE “*Tertiary Education for the Knowledge Society*”; y una revisión de políticas de evaluación y valoración en los centros educativos (2009-2013), donde lideró la publicación de la OCDE “*Synergies for Better Learning*”. Asimismo, dirigió revisiones de políticas docentes, políticas de educación terciaria y políticas de evaluación educativa en más de 25 países. Obtuvo un doctorado en Economía de la Universidad de Northwestern, Estados Unidos, donde también fue catedrático. Coordinó la revisión y actuó como examinador externo del equipo de revisión.

ANEXO C. PROGRAMA DE LA VISITA

Martes 17 de marzo de 2015, Montevideo	
08:30 – 10:30	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd): Reunión de apertura <ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la Comisión Directiva • Miembros de la Dirección Ejecutiva y las unidades técnicas
11:30 – 12:30	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) <ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) • Directora General y otros consejeros del CEIP
12:30 – 13:30	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) <ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Educación Secundaria (CES) • Directora General del CES
14:30 – 15:45	Discusión temática: Financiación y presupuesto educativos <ul style="list-style-type: none"> • ANEP, Consejo Directivo Central (CODICEN) • Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto • Dirección Sectorial Económica y Financiera • CEIP: División Planeamiento Administrativo • CES: Dirección de Políticas y Presupuesto y División de Hacienda • Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP): Programa Gestión Financiero Contable
16:00 - 17:15	Discusión temática: Recursos humanos <ul style="list-style-type: none"> • ANEP-CODICEN: Dirección Sectorial de Gestión Humana • CEIP: División Gestión Humana • CES: Departamento Docente; División de Concursos para cargos docentes; División de personal no docente • CETP: División Gestión Humana
17:15 - 18:30	Discusión temática: Análisis, Evaluación, Estadísticas y Planificación <ul style="list-style-type: none"> • ANEP-CODICEN: Dirección Sectorial de Planificación Educativa • CEIP: División Planeamiento Educativo • CES: Dirección de Planeamiento y Evaluación Educativa • CETP: División Planeamiento Educativo
Miércoles 18 de marzo de 2015, Montevideo	
08:30 – 11:00	VISITA A CENTRO EDUCATIVO 1: Liceo n° 58 “Mario Benedetti”, Montevideo Educación secundaria, programas generales (CES) <ul style="list-style-type: none"> • Grupo de alumnos • Grupo de docentes • Dirección del centro
11:30 – 12:30	Inspección del CES Inspector General
16:30 – 17:15	Ministerio de Economía y Finanzas
	Las siguientes reuniones se coordinaron originalmente para esta tarde pero se cancelaron: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); e Inspección del CEIP.

Jueves 19 de marzo de 2015, Paysandú	
13:30 – 16:30	VISITA A CENTRO EDUCATIVO 2: Escuela aprender n° 87, Paysandú Educación primaria con educación inicial (CEIP) <ul style="list-style-type: none"> • Dirección del centro • Grupo de docentes • Grupo de alumnos • Representantes de los padres
17:00 – 17:45	Comisión Coordinadora Departamental de la Educación del Departamento de Paysandú <ul style="list-style-type: none"> • Inspector Regional del CES • Directora del Instituto de Formación Docente de Paysandú (Institutos de Formación Docente, IFD)
18:00 – 18:45	Campus Regional del CETP, Paysandú Director
Viernes 20 de marzo de 2015, Río Negro y Flores	
08:30 – 11:00	VISITA A CENTRO EDUCATIVO 3: Escuela Técnica de Young, Río Negro Educación secundaria con programas técnico profesionales (CETP) <ul style="list-style-type: none"> • Dirección del centro • Grupo de docentes • Grupo de alumnos
14:00 – 16:30	VISITA A CENTRO EDUCATIVO 4: Escuela Rural Paraje Andresito, Flores Centro de educación primaria rural común con educación inicial y 7°, 8° y 9° <ul style="list-style-type: none"> • Dirección del centro • Grupo de docentes • Grupo de alumnos • Representantes de los padres
Lunes 23 de marzo de 2015, Montevideo	
08:30 - 11:00	VISITA A CENTRO EDUCATIVO 5: Escuela urbana común No.7, Cerrito, Montevideo Centro educativo de educación primaria común con educación inicial <ul style="list-style-type: none"> • Dirección del centro • Grupo de docentes • Grupo de alumnos • Representantes de los padres
12:00 – 12:45	Asociación de Institutos de la Educación Privada (AIDEP) <ul style="list-style-type: none"> • Directora General
12:45 – 13:30	Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) <ul style="list-style-type: none"> • Director General
14:30 – 15:30	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) Consejo de Formación en Educación (CFE) <ul style="list-style-type: none"> • Directora General del CFE
15:30 – 16:30	Discusión temática: Infraestructura <ul style="list-style-type: none"> • ANEP-CODICEN: Dirección Sectorial de Infraestructura • CEIP: División de Mantenimiento y Obras Menores • CES: División de Infraestructura • CETP: División Arquitectura
16:30 – 17:15	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) <ul style="list-style-type: none"> • Coordinador General de Políticas para la Primera Infancia

17:15 – 18:00	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) <ul style="list-style-type: none"> • Auditoría General Interna
Martes 24 de marzo de 2015, Montevideo y San José	
08:30 – 11:00	VISITA A CENTRO EDUCATIVO 6: Liceo Rincón de la Bolsa, Ciudad del Plata, San José Educación secundaria, programas generales (CES) <ul style="list-style-type: none"> • Dirección del centro • Grupo de docentes • Grupo de alumnos
12:00 – 13:30	Seminario con investigadores uruguayos <ul style="list-style-type: none"> • Lucas D'Avenia, Universidad de la República, Uruguay, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación • Pablo Mazzini, Consultor • Denise Vaillant, Instituto de Educación, Universidad ORT, Uruguay • Adriana Aristimuño, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay
14:30 – 18:30	Reunión del equipo de revisión
Miércoles 25 de marzo de 2015, Montevideo	
08:30 – 09:30	Asambleas Técnico Docentes Consejos de Asesoramiento Docente de la ANEP <ul style="list-style-type: none"> • CES • CETP • CFE
09:30 – 10:15	Sindicatos docentes <ul style="list-style-type: none"> • Federación Uruguaya de Magisterio (FUM) • Docentes de centros públicos de educación secundaria general de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) • Docentes de centros públicos técnicos y profesionales de la Asociación Uruguaya de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU) La reunión no se llevó a cabo dado que no asistieron los representantes del sindicato de docentes.
10:30 – 11:15	Directores de programas a cargo de los Servicios de Inspección, CETP
11:30 – 12:30	Organizaciones no gubernamentales del sector de la educación <ul style="list-style-type: none"> • Liceo Jubilar • Instituto del Hombre • El Abrojo • Centro Educativo Espigas
12:30 – 13:40	Ministerio de Educación y Cultura <ul style="list-style-type: none"> • Directora Nacional de Educación
14:00 – 15:30	Entrega final del equipo de revisión: Impresiones preliminares <ul style="list-style-type: none"> • ANEP-CODICEN (Presidente, Consejero) • ANEP-CFE (Directora General, Consejeros) • ANEP-CETP (Directora General) • INEE • Partes interesadas
15:30 – 16:30	Preparación inicial y desarrollo profesional de docentes y directores Representantes de los proveedores: <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET) • Centro Regional de Profesores - Centro, CERP Centro • Centro Regional de Profesores - Sur, CERP - Sur

	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Formación Docente de Canelones (IFD) • Instituto de Formación Docente de San José (IFD) • Universidad ORT Uruguay • Universidad Católica del Uruguay
16:30 – 17:30	Inspección del CEIP <ul style="list-style-type: none"> • Inspectora Técnica

¹ Para países con 90 000 habitantes o más en 2014.

² Las cifras de México y la OCDE corresponden a la población de 15-24 años de edad.

³ Para obtener más información, ver <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>.

⁴ La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, CINE, es la clasificación de referencia desarrollada por la UNESCO para organizar programas educativos y cualificaciones relacionadas según los niveles y campos educativos, que se utiliza como instrumento para compilar estadísticas de educación comparables a nivel internacional (UNESCO, 2012).

⁵ Las pruebas SERCE y TERCE son evaluaciones internacionales de alumnos que llevó a cabo la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC/UNESCO) en 2006 y 2013 respectivamente. La prueba SERCE evaluó a los alumnos de tercero a sexto en 16 países (más un estado de México) en lectura, escritura, matemática y ciencias naturales (solo sexto). La prueba TERCE volvió a realizar las mismas evaluaciones en 15 países (más un estado de México).

⁶ Se calcula como $100*(1-\rho)$, donde ρ representa la correlación de rendimiento dentro de la clase, es decir, la variación en el desempeño de los alumnos entre los centros, dividida por la suma de la variación en el desempeño de los alumnos entre centros educativos y la variación en el desempeño de los alumnos dentro de los centros educativos (OCDE, 2013b).

¹ Los alumnos resilientes son lo que obtienen logros significativamente más altos a los esperados dado su contexto socioeconómico.

² Para obtener más información, ver www.inju.gub.uy/innovaportal/v/7417/5/innova.front/talleres_de_orientacion_vocacional_ocupacional.

³ Para obtener más información, ver www.oecd.org/edu/ceeri/gces.

⁴ El PIAAC de la OCDE, que se llevó a cabo desde agosto de 2011 a marzo de 2012, evaluó las competencias de los adultos de 16 a 65 años de edad en lectoescritura, numeración y solución de problemas en entornos tecnológicos. Se estudiaron aproximadamente 166 000 adultos de 24 países y regiones subnacionales, que incluyeron 22 países miembros de la OCDE. En el siguiente enlace se puede encontrar información adicional www.oecd.org/site/piaac.

¹ En educación media técnico profesional, la distribución de estos fondos es de responsabilidad del CETP, pero se planifica que los campus regionales asuman esta responsabilidad en el futuro.

² La organización de la inspección estaba sufriendo cambios en el momento de la visita de revisión luego de la implementación de los campus regionales.

³ Para obtener más datos, ver www.anep.edu.uy/transito.

⁴ Para obtener más información al respecto, ver www.ces.edu.uy/ces/images/stories/2014/abril2014/plan%20experimental.pdf.

-
- ⁵ Para obtener más información, ver www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14472/3/innova.front/formacion_profesional_basica_-_experiencias_comunitarias.
- ⁶ Para obtener más información, ver <http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/1956/5/mecweb/pnet---cecap?contid=1690&3colid=584>.
- ⁷ Para obtener más información, ver www.utu.edu.uy/utu/resoluciones/2014/diciembre/res-2763-14_exp-7063-14.pdf.
- ⁸ Para obtener más información, ver www.inju.gub.uy/innovaportal/v/13305/5/innova.front/+centro.
- ⁹ En los centros aprender, los docentes reciben un complemento salarial para participar en las reuniones de docentes (salas docentes) que se realizan en forma mensual, ocho veces por año en promedio. En los centros de tiempo completo, los docentes tienen 37,5 horas de docencia directa y 2,5 horas de planificación y coordinación por semana.
- ¹⁰ Conforme al último censo de docentes (2007), el 79% de los docentes de enseñanza primaria trabajaba en un solo centro, pero en enseñanza secundaria general y técnico profesional esto sucedía solo al 34% y el 36% de los docentes. La mayoría de los docentes de estos dos subsistemas trabajaba en dos o tres centros educativos.
- ¹¹ Los datos del estudio PISA 2012 sugieren que los centros utilizan las evaluaciones locales de los alumnos para monitorear sus progresos de un año a otro y para identificar qué aspectos de la instrucción o el currículo podrían mejorarse. En Uruguay, el 87,5% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que las evaluaciones se utilizaban para el primer propósito (promedio de la OCDE: 81,2%, Argentina: 73,9%, Brasil: 97,0%, Chile: 93,6%), 86,3% de los alumnos asistía a un centro cuyo director informó que las evaluaciones se utilizaban para el segundo propósito (promedio de la OCDE: 80,3%, Argentina: 94,0%, Brasil: 88,7%, Chile: 91,7%) (OCDE, 2013a, Tabla IV.30).
- ¹² En educación inicial y primaria, los centros generalmente organizan talleres (por ejemplo, de manualidades, educación sexual), festivales y eventos para mostrar el trabajo de los alumnos e invitan a los padres a visitar las aulas. En educación técnico profesional, los centros organizan jornadas de exhibición de los proyectos y logros de los alumnos durante el año. Los centros de todos los niveles del sistema educativo también pueden invitar a los padres a reuniones y asambleas entre padres y docentes. Algunos centros pueden, por ejemplo, crear canales de comunicación con los padres y la comunidad sobre la vida en los centros educativos a través de informes, boletines y blogs (INEEd, 2015).
- ¹³ Para obtener más información, ver www.education.nt.gov.au/_data/assets/pdf_file/0005/15773/SchoolAPIF.pdf.
- ¹ El estudio TERCE es una evaluación internacional de alumnos que llevó a cabo la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC/UNESCO) en 2013. La iniciativa evaluó a los alumnos de tercero a sexto en 15 países (más un estado de México) en lectura, escritura, matemática y ciencias naturales (solo sexto).

OCDE Revisión de recursos educativos

Uruguay

La efectividad en el uso de los recursos educativos es una prioridad política en todos los países de la OCDE. La Revisión de recursos educativos explora cómo se pueden regular, distribuir, utilizar y gestionar los recursos educativos con el fin de mejorar la calidad, equidad y eficacia de la educación.

El informe considera cuatro tipos de recursos: recursos financieros, como ser el presupuesto educativo de los centros; recursos humanos, como son los docentes y directores de los centros educativos; recursos físicos, como la infraestructura de los centros educativos, edificios y equipamiento; y otros recursos, como horas de clase.

Este informe ofrece recomendaciones de política tanto para el gobierno como para la comunidad educativa. Se tomaron en cuenta tanto informes nacionales como estudios temáticos.

Contenido

Capítulo 1. La educación en Uruguay

Capítulo 2. Gobernanza del uso de los recursos educativos en Uruguay

Capítulo 3. Financiación de la educación en Uruguay

Capítulo 4. Organización y funcionamiento de los centros educativos de Uruguay

Capítulo 5. El personal docente en Uruguay

Traducido por: