



OCDE Revisión de Recursos Educativos

Uruguay

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

RESUMEN



OCDE REVISIÓN DE RECURSOS EDUCATIVOS: URUGUAY

RESUMEN

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



La calidad de la traducción y su coherencia con el texto original son responsabilidad exclusiva de los autores de la traducción. En caso de discrepancia entre el texto original y la traducción, prevalecerá el texto original.

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.

Traducción parcial de un documento originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título:

Santiago P. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Uruguay 2016*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265530-en>.

Puede encontrar más información en el sitio web del proyecto:

www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm

Estos capítulos fueron publicados originalmente por la OCDE en inglés bajo los títulos:

Executive Summary

Assessment and Recommendations

© OCDE 2016

© 2016 Instituto Nacional de Evaluación Educativa para esta edición en español

Créditos fotográficos: Portada © VLADGRIN/Shutterstock.com.

Puede copiar, descargar o imprimir contenidos de la OCDE para su propio uso, y puede incluir extractos de publicaciones de la OCDE, bases de datos y productos multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales didácticos, siempre que se reconozca adecuadamente la fuente y los derechos de autor.

Todas las solicitudes de uso público o comercial y los derechos de traducción deben ser enviados a rights@oecd.org. Las solicitudes de permiso para fotocopiar partes de este material para uso público o comercial se dirigirán directamente al Centro de Liquidación de Derechos de Autor (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

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 matemáticas 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 INEEEd 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 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 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 claras 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, Matemáticas) en lugar de prepararlos para dictar clases de disciplinas dentro de áreas relacionadas (por ejemplo, Historia y Geografía; Matemáticas 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.

OCDE Revisión de Recursos Educativos

Uruguay

RESUMEN

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.