

## ***Revisión de recursos educativos. Uruguay (OCDE, 2016)***

### **Gacetilla de prensa**

#### **Presentación del estudio**

El informe ***Revisión de recursos educativos: Uruguay***, elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), forma parte del proyecto de *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos* que desarrolla este organismo internacional. El objetivo de este proyecto es estudiar cómo se pueden regular, distribuir, usar y gestionar los recursos educativos con el fin de mejorar la calidad, equidad y eficacia de la enseñanza. Los recursos educativos se consideran en forma amplia e incluyen a los financieros (presupuesto educativo), físicos (infraestructura), humanos (docentes, directores) y otros (horas de clase).

El estado uruguayo, en un acuerdo suscripto por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), decidió participar en la serie de revisiones por país y recibir la visita de un grupo externo de revisión. El equipo de la OCDE estuvo compuesto por Paulo Santiago (Secretaría de la OCDE), coordinador de la revisión; Beatrice Ávalos (investigadora asociada del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile); Tracey Burns (Secretaría de la OCDE); Alejandro Morduchowicz (especialista líder en educación de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo) y Thomas Radinger (Secretaría de la OCDE). Este equipo visitó Uruguay en marzo de 2015, cuando se reunió con aproximadamente 200 personas: autoridades educativas, autoridades responsables del gasto público, sindicatos de docentes, organizaciones no gubernamentales interesadas en la educación, representantes de colegios privados, representantes de instituciones de formación docente e investigadores interesados en el tema. Además, visitó centros educativos de cinco departamentos (Flores, Montevideo, Paysandú, Río Negro y San José), donde interactuó con los encargados de su administración, los docentes, los padres y los alumnos.

La ***Revisión de recursos educativos: Uruguay*** es el informe elaborado por ese grupo de trabajo. Contiene un análisis de los principales problemas que enfrenta el uso de los recursos educativos en nuestro país, las iniciativas de la política actual y ofrece algunas recomendaciones. El estudio incluye la educación en la primera infancia, inicial, primaria y media. Se elaboró con tres fines: a) brindar información y asesoramiento a las autoridades educativas; b) ayudar a otros países a comprender el enfoque de Uruguay con respecto al uso de los recursos educativos; y c) ofrecer datos para el análisis comparativo final de la *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos* de la OCDE.

La participación de Uruguay en este estudio fue coordinada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), que preparó un informe país que fue utilizado como insumo por el equipo de la OCDE.

A pedido de las autoridades nacionales, las áreas que se incluyeron en esta revisión fueron: a) la gobernanza<sup>1</sup> del uso de los recursos educativos, incluyendo el rol de los directores de los centros; b) la financiación de la educación; y, c) la profesión docente. El análisis refiere al escenario uruguayo en estos temas en marzo de 2015, cuando el equipo visitó el país.

## Fortalezas y desafíos. Recomendaciones

A continuación se resumen las principales fortalezas y desafíos del sistema educativo uruguayo identificados por el equipo de la OCDE y las recomendaciones más salientes que plantea el informe.

### a) La gobernanza del uso de los recursos educativos

- En Uruguay no está claro quién es responsable de definir la política educativa y quién de su implementación y de los resultados que se obtengan. Esto sucede por la ambigüedad de roles entre el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y los consejos desconcentrados, que hace que las líneas de responsabilidad no estén claramente delimitadas.
- La estructura de gobernanza está altamente fragmentada, ya que cada consejo educativo hace funcionar su subsistema de una forma bastante independiente de los demás. Al mismo tiempo, la gobernanza educativa está muy centralizada, lo que permite muy poca autonomía tanto a nivel de departamentos como de centros educativos.
- 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.

### *Recomendaciones*

- Se debería concentrar la responsabilidad principal y la rendición de cuentas en un solo órgano que dirija la política educativa nacional. El órgano que parece ser más adecuado es el CODICEN, que debería tener sus responsabilidades fortalecidas respecto de los consejos desconcentrados.
- Se podrían buscar formas para —gradualmente— dotar de mayor autonomía a los centros educativos y a los niveles inferiores de gobierno (departamentos) para permitirles promover mejoras en la enseñanza.
- Se ha de 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 para

---

<sup>1</sup> El término gobernanza hace referencia a la distribución de responsabilidades entre los actores del sistema educativo, los procesos en la toma de decisiones, y la asignación y uso de los recursos.

contribuir a su mejoramiento y no ser simplemente un ejercicio de cumplimiento.

- Hay necesidad de fomentar y apoyar a los centros para que lleven a cabo planes de mejora y procesos de autoevaluación. Si bien los directores sacan provecho de un marco laboral establecido, su potencial de liderazgo pedagógico no está lo suficientemente reconocido. Uruguay debería consolidar un marco de competencias para ellos, reevaluar sus niveles actuales de remuneración, mejorar la calidad de su formación, ofrecer más oportunidades de desarrollo profesional y ampliar los criterios de selección.

## **b) La financiación de la educación**

- 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. Pese a ello, 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.
- La distribución de los recursos en los centros educativos no tiene la suficiente transparencia. Si bien cada consejo parece contar con un algoritmo establecido para repartir los recursos públicos a cada centro, los parámetros que definen el fundamento de la distribución no se hacen públicos.
- No hay información disponible sobre los recursos que se asignan a cada centro. Además, el personal adicional designado a los centros educativos depende del asesoramiento subjetivo de los inspectores.
- No es habitual que se realicen análisis del impacto de los recursos financieros en los logros académicos y no se destinan suficientes recursos para los procedimientos de auditoría. En general, se carece de análisis de costo-beneficio de las diferentes políticas y programas educativos.

### *Recomendaciones*

- 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).
- 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 primera infancia e inicial, y el aumento de los salarios de los docentes y de los directores de los centros.
- Es importante garantizar mayor 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 y aumentar las tasas de culminación de formación docente inicial.

- 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 a las que apuntar, un marco de indicadores para hacer un seguimiento y estructuras claras para informar sobre los progresos y el desempeño.
- Para ofrecer más transparencia, eficiencia y equidad a la distribución de los recursos públicos en los centros, se recomienda incorporar una fórmula de financiamiento. En Uruguay se pueden desarrollar al menos dos fórmulas diferentes: a) una para determinar los recursos del personal de cada centro (docentes y personal de apoyo) y b) otra para determinar el presupuesto operativo de cada centro. Las fórmulas que se incorporen deberán tener en cuenta el contexto socioeconómico de los centros.
- Se debe fortalecer el monitoreo del uso de los recursos públicos en educación. El sistema de monitoreo debería consistir 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.

### **c) La profesión docente**

- El gobierno uruguayo ha realizado esfuerzos por mejorar el estatus de la docencia a través del aumento de los salarios docentes.
- Sin embargo, el sistema educativo nacional carece de un marco nacional de competencias docentes; un planteo claro y conciso o un perfil de qué se espera que sepan y puedan hacer.
- La formación inicial de los educadores presenta tasas de culminación muy bajas.
- La concepción de la labor docente en Uruguay, que asocia fundamentalmente la remuneración con la carga de horas de docencia directa, no reconoce otras actividades que no sean la de enseñar en el aula.
- 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 a los docentes, es limitada su capacidad de aportarles comentarios útiles para su desarrollo profesional, ya que parecen centrarse en aspectos formales, tales como la puntualidad, en lugar de en las competencias docentes reales.

### *Recomendaciones*

- Desarrollar un marco de competencias para la profesión.
- Mejorar la formación inicial de los educadores y su estatus profesional.
- Actualizar la conceptualización de la labor de los educadores para que se tengan en cuenta todas las actividades que realizan y no solo la enseñanza en el aula.
- Crear una estructura de carrera relacionada con un proceso de certificación.
- Repensar el sistema de contratación y distribución de docentes.
- Fortalecer las evaluaciones realizadas en los centros con fines formativos y mejorar la oferta de oportunidades de desarrollo profesional.

**El informe completo (en inglés) y el resumen ejecutivo están disponibles en [www.ineed.edu.uy](http://www.ineed.edu.uy)**

**Por consultas, contactarse con el asistente de prensa del INEEd, Federico Bentancor, por las siguientes vías:**

**Teléfonos 2604 4649 - 2604 8590 interno 201**

**Correo electrónico: [fbentancor@ineed.edu.uy](mailto:fbentancor@ineed.edu.uy).**