

Términos de referencia para presentación de propuestas
Realización de un estudio sobre
“Estructuras y procedimientos de gestión de la educación primaria y
media en Uruguay”

Marco general del estudio

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) fue creado por la Ley General de Educación (N°18.437 y N°18.869) con el fin de "aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad" así como sobre sus aprendizajes. Le otorga además los cometidos de "dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos educativos" y de aportar a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) criterios y modalidades para la mejora de los procesos de evaluación al interior del sistema educativo.

Simultáneamente, el mandato principal que dicha Ley establece para el INEEEd es elaborar cada dos años un informe sobre el estado de la educación en Uruguay, que debe ser presentado al Parlamento Nacional, a los diferentes organismos de la enseñanza, al Poder Ejecutivo y a todos los involucrados en la educación nacional, resguardando la identidad de los educandos, docentes e instituciones, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización o discriminación.

En este marco, el INEEEd se propone como misión institucional aportar información que enriquezca la discusión de políticas educativas, que sea relevante para la gestión y las prácticas educativas, y que contribuya a mejorar la calidad de los debates públicos sobre la educación. El INEEEd se plantea, además, construir espacios de formación y discusión que contribuyan al diálogo y a la articulación de miradas y valoraciones diferentes sobre la educación. Se concibe a sí mismo como una institución que genera información teniendo en cuenta las preocupaciones de los distintos actores involucrados; que convoca al debate a partir de información construida; que contribuye a la reflexión sobre qué hacer en la educación; y que construye espacios de aprendizaje para que esto sea posible.

El Informe sobre el estado de la educación en Uruguay será publicado durante el segundo semestre de los años pares (2014, 2016, 2018) y tendrá las siguientes características distintivas:

- ofrecerá una visión abarcativa del conjunto de la situación educativa y, simultáneamente, se enfocará en temas prioritarios en la agenda educativa nacional;

- articulará información de diversas fuentes: trabajos realizados por el propio INEEEd, estudios contratados a terceros y trabajos realizados por otras instituciones;
- buscará proponer alternativas para la formulación de políticas educativas, para lo cual los estudios tendrán un componente prospectivo, orientado a la evaluación de las condiciones de viabilidad de posibles cursos de acción;
- buscará recoger las inquietudes y perspectivas de la diversidad de actores vinculados a la educación nacional, para lo cual se alimentará de un conjunto de actividades y seminarios de discusión que el INEEEd promoverá en forma continua.

En el Anexo I se incluye la estructura tentativa del Primer Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay, que sería presentado a mediados de 2014.

Antecedentes

Las estructuras y formas de gestión de la educación pública primaria y media en el Uruguay han sido objeto de debate continuo en la historia del país. La discusión ha estado centrada, principalmente, en la conformación de los órganos de gobierno y en el grado de autonomía de los entes, entre sí y con respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien la Ley General de Educación de 2008 estableció cambios y definiciones nuevas (como la creación de nuevos Consejos, la integración de representantes de los docentes a los órganos de conducción y la articulación y coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), estos temas continúan presentes en la discusión pública. Han sido -y son- objeto de debate la integración del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP y de los Consejos Desconcentrados, el grado de incidencia del sistema político y de los docentes en la designación de sus integrantes, los grados de autonomía y las formas de articulación de los Desconcentrados con el CODICEN e, incluso, la propia existencia de este Consejo.

También ha estado presente en la discusión educativa, desde el retorno a la democracia, la cuestión de la centralización de las decisiones en cada Desconcentrado y el grado de autonomía de los centros educativos y de sus directivos. Esta discusión ha cobrado fuerza en el debate público en los últimos años.

Otros aspectos clave de la gestión, en cambio, son menos debatidos, si bien no están completamente ausentes. Uno de ellos es el relativo a las estructuras técnicas con que cuentan los Consejos Desconcentrados, tanto para la elaboración como para la implementación y seguimiento de políticas educativas. Sin intención peyorativa, se puede afirmar que el rol de los Consejos está fuertemente orientado a la administración del sub-sistema a su cargo, es decir, a la toma de infinidad de decisiones de carácter administrativo a través de expedientes, así como a la resolución de una amplia gama de problemas que requiere mantener en funcionamiento las instituciones a su cargo.

Se podría suponer que los cuerpos técnicos especializados para la elaboración, implementación y seguimiento de políticas educativas son los equipos de inspectores. Pero su rol está más vinculado a las visitas de supervisión de los centros educativos y de los docentes, así como a la elaboración de orientaciones técnicas para la labor pedagógica.

Como resultado de este vacío, ocurren dos fenómenos principales. En primer lugar, buena parte de las actividades de formulación de políticas -como, por ejemplo, la revisión de planes y programas de estudio o el diseño de normas y dispositivos de evaluación- se canalizan a través de comisiones de variada integración (supervisores, docentes reconocidos, representantes de las Asambleas Técnico Docentes (ATD), etc.), que suelen trabajar a través de reuniones periódicas y sin integrantes especializados de alta dedicación, como lo requiere la complejidad técnica de los temas y la premura de los plazos con que se suele operar. Una segunda consecuencia de la insuficiencia de equipos técnicos especializados, es que una parte muy importante de las iniciativas y programas de cambio educativo terminan siendo diseñados y monitoreados por otros organismos públicos.

Otro aspecto de la gestión educativa que está poco presente en los debates públicos es el relativo a los procesos administrativos dentro de la educación pública. Si bien han habido esfuerzos para la mejora de la gestión, hay muchos trámites que son lentos y engorrosos para docentes y directivos, y que terminan generando malestar en las personas que trabajan dentro de la educación pública.

Objetivos del estudio

El Estudio tiene como finalidad general aportar una mirada independiente y diferente con relación a algunos de los temas vinculados con la gestión y el funcionamiento de la educación pública primaria y media. El propósito del INEEd es aportar nuevas miradas sobre el tema, en el marco de su Informe 2014, con el fin de enriquecer la discusión sobre la necesidad de introducir cambios importantes en los modos de administración y gestión de la educación pública. El Estudio involucrará a los tres Consejos Desconcentrados: Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Secundaria (CES) y Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP).

El Estudio tendrá cuatro objetivos principales.

- Describir las estructuras y organigramas de gestión y administración de los diferentes Consejos, desde el órgano de Dirección (Consejo), hasta los equipos de inspectores zonales, de institutos o regionales.
- Ofrecer una mirada sintética sobre los principales procedimientos administrativos vinculados con la gestión general y de los recursos humanos que realiza cada Desconcentrado.
- Realizar un análisis descriptivo sintético y propositivo acerca de los procedimientos existentes para la administración y el funcionamiento general

del organismo, con énfasis en la gestión de recursos humanos docentes y no docentes¹, tanto en el nivel central como en el nivel de los centros educativos.

- Relevar y sistematizar la diversidad de percepciones y opiniones de los diferentes actores educativos, en cuanto a la gestión de los recursos humanos en los Consejos de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Secundaria (CES) y Técnico Profesional (CETP).

Características y contenidos del estudio

1. Recoger, revisar y organizar la mayor cantidad posible de estudios y relevamientos en temas de gestión realizados durante la última década, con el fin de sistematizar sus resultados, identificar nudos críticos para este Estudio y evitar la duplicación innecesaria.
2. Recoger y sistematizar la información disponible sobre la estructura (organigrama) y los recursos humanos, según cantidad y tipos, de cada Desconcentrado.
3. Relevar información sobre los procedimientos administrativos relativos al funcionamiento de cada Consejo Desconcentrado, con énfasis en la gestión del personal.
4. Realizar entrevistas con integrantes de los Consejos Desconcentrados y otros informantes calificados pertenecientes al personal de alta dirección y a los cuerpos inspectivos, con el objetivo de recoger su percepción sobre la gestión, tanto administrativa, como de los recursos humanos (formas de ingreso, permanencia en los cargos, procedimientos de selección, evaluación y promoción, estructura de grados, elección de horas y traslados, entre otros).
5. Construir una muestra de centros por cada desconcentrado (país urbano, localidades de más de 5.000 habitantes), con el fin de recoger las percepciones de docentes y directores sobre los temas del Estudio.
6. Recoger y sistematizar la información disponible sobre las principales transformaciones de carácter administrativo desarrolladas en cada Desconcentrado en los últimos 15 años (incluyendo la participación de los funcionarios en procesos de mejora institucional y la identificación de factores externos e internos a la organización, que facilitan u obstaculizan el cambio y la mejora).

Principales productos esperados

Producto 1: Plan de trabajo reformulado y detallado a partir de lo acordado al establecer el contrato, sobre la base de la propuesta presentada en el concurso de propuestas.

¹ La gestión de los aspectos relativos a infraestructura edilicia quedan expresamente excluidos, dado que serán objeto de análisis en otro estudio.

Producto 2: Informe preliminar que incluya revisión de literatura, diseño de instrumentos y plan de relevamiento de datos, y plan de análisis incluyendo criterios para selección de unidades de observación.

Producto 3: Informe de trabajo de campo concluido.

Producto 4: Informe preliminar con los principales hallazgos.

Producto 5: Versión preliminar del Informe Final.

Producto 6: Versión definitiva del Informe Final.

El Informe Final de este estudio deberá tener dos componentes, uno enfocado en los objetivos 1 a 3, y el restante en el objetivo 4. Pueden organizarse como documentos independientes. Deberán incluir la identificación de nudos críticos que obstaculizan la formulación de políticas educativas y la gestión en cada Desconcentrado, así como aportes y recomendaciones para la mejora de estos aspectos.

Cada producto será revisado por el equipo técnico del INEEEd que propondrá mejoras y modificaciones las que, una vez acordadas, deberán ser incorporadas a las versiones siguientes.

El Informe Final deberá incluir un resumen inicial de 200 palabras y un resumen ejecutivo de 2500, que permita una lectura rápida de los principales hallazgos.

La extensión total del producto será propuesta por el equipo de investigadores a cargo del estudio en su propuesta técnica.

Cronograma general

25/04/13:	Invitación a presentar propuestas (INEEd).
06/05/13:	Expresiones de interés (Equipos).
25/05/13:	Presentación de Propuestas (Equipos).
14/06/13:	Resolución de adjudicaciones (INEEd)
15/06/13	Negociación de contratos y plan de trabajo (INEEd-Equipos).
01/07/13:	Inicio de actividades (Equipos).
22/07/13:	Entrega Producto 1 - Plan de Trabajo definitivo
30/09/13:	Entrega Producto 2 - Literatura, instrumentos, plan de campo y plan análisis
15/11/13:	Entrega Producto 3 - Informe de trabajos de campo concluidos
15/02/14:	Entrega Producto 4 - Informe Preliminar
31/03/14	Entrega Producto 5 - Versión Preliminar de Informe Final
30/04/14:	Entrega Producto 6 - Versión Definitiva de Informe Final

El INEEd se hará cargo de tramitar las autorizaciones necesarias ante distintas instituciones, con el fin de facilitar el acceso a la información y la realización de los trabajos de campo.

Propuesta técnica

La propuesta técnica deberá tener una extensión de alrededor de 8.000 palabras incluyendo los apartados que se indican a continuación. Deberá presentarse en formato Word y PDF. Se recibirán por correo electrónico hasta el 25 de mayo de 2013 inclusive. Previamente, hasta el 6 de mayo, los interesados en participar en este llamado deberán enviar una expresión de interés, indicando a qué estudios se presentará propuesta. Todas las comunicaciones deben ser enviadas a secretaria@ineed.edu.uy.

La propuesta técnica debe incluir:

- Especificación de los objetivos y preguntas que el estudio se propone abordar, en el marco de la descripción inicial del Estudio incluida en estos Términos de Referencia.
- Diseño del estudio, incluyendo estrategia metodológica, propuesta de relevamiento de información y descripción general de instrumentos.
- Propuesta tentativa y general de Plan de Análisis, vinculada a los principales objetivos del estudio.
- Descripción detallada de la extensión, estructura y contenidos de los productos 4, 5 y 6 que se entregarían según plazos estipulados.
- Equipo técnico. Se deberá describir brevemente la integración del equipo que estará a cargo del Estudio, indicando la dedicación horaria y tareas principales de cada integrante. Los CVs de los principales integrantes deben ser presentados por separado, salvo en los casos en que ya hayan sido presentados al Registro de Investigadores y Consultores del INEEd. No es necesario incluir personal afectado al relevamiento de campo.

Requerimientos para el perfil técnico equipo

Para este Estudio se requiere que el equipo sea multidisciplinario y esté conformado, como mínimo, por profesionales de ciencias sociales y educación, con experiencia y antecedentes en temas de análisis o diagnóstico organizacional, administración y gestión educativas. Se valorará la experiencia en investigaciones y evaluaciones en el área educativa formal y el análisis de instituciones educativas, así como el conocimiento del SNEP y de los Desconcentrados de la ANEP.

El INEEd podrá designar a uno de sus Investigadores C para que participe en algunas de las actividades del equipo seleccionado, como parte de su proceso de formación continua en la Institución.

Propuesta económica

En documento separado se deberá incluir un presupuesto estimado que incluya la totalidad de los gastos que requerirá, por todo concepto, el desarrollo del Estudio. El INEEd no asumirá ningún costo adicional. El presupuesto debe incluir los siguientes ítems, con un grado razonable de detalle que permita apreciar su pertinencia.

- a. Remuneraciones de los investigadores principales.
- b. Remuneraciones de personal para trabajo de campo y de secretaría y apoyo.
- c. Gastos vinculados al trabajo de campo.
- d. Otros gastos.

El monto general de referencia para este estudio es de U\$ 50.000 - \$u 1.000.000 (alrededor de un millón de pesos uruguayos). Todos los pagos se efectuarán en moneda nacional. El monto indicado es una referencia general. Las propuestas económicas podrán estar por debajo o por encima de esta cifra, siempre y cuando dicho monto esté debidamente justificado. Se acepta la presentación de más de una propuesta económica, vinculadas a alternativas en cuanto a la extensión del estudio o del trabajo de campo.

Selección

La adjudicación del estudio no dependerá únicamente del costo, sino de una valoración conjunta de la propuesta técnica, el perfil del equipo y el costo. Esta valoración será realizada por los equipos técnicos del INEEd. El INEEd podrá seleccionar una propuesta de mayor costo que otras y de un costo superior al establecido como referencia, si entiende que los productos ofrecidos son de mayor calidad y relevancia para los fines de la Institución, siempre y cuando se entienda que los costos propuestos son razonables. El INEEd podrá, en el marco del proceso de selección, solicitar mejora de precio con relación a una o varias de las propuestas presentadas.

El INEEd podrá declarar desierto el llamado en cualquiera de los estudios, en caso de que ninguna propuesta resulte satisfactoria para sus necesidades.

Modalidad de contrato

Según sea la naturaleza jurídica del equipo cuya propuesta sea seleccionada, se establecerá un contrato bajo alguna de las siguientes modalidades:

- Convenio interinstitucional, en el caso de universidades o instituciones académicas.
- Contrato de servicios en el caso de firmas consultoras.
- Contrato de arrendamiento de obra (uno o más) en el caso de consultores individuales registrados como empresas unipersonales.

El contrato o convenio especificará el calendario de pagos, que estará vinculado a la presentación y aprobación de los productos indicados. En cada pago el INEEd

retendrá un 10% del monto, que será desembolsado contra la aprobación del Informe Final.

Para la confección del contrato o convenio se acordarán unos términos de referencia basados en la propuesta presentada por el equipo seleccionado, incorporando las observaciones y recomendaciones de los equipos técnicos del INEE.

El contrato especificará las condiciones de propiedad intelectual de la información, bases de datos y documentos que sean producidos en el marco de este estudio. La propiedad intelectual corresponderá al INEE, que asumirá el compromiso formal de indicar la autoría del Estudio y sus productos, en los términos que se acuerde con el equipo a cargo del mismo. Los autores tendrán la posibilidad, con posterioridad a la publicación de los informes por parte del INEE, de generar otros trabajos de tipo académico, como la publicación de artículos, sobre la base del trabajo realizado y las bases de datos generadas.

Se establecerán cláusulas de confidencialidad, tanto con relación a las instituciones y personas entrevistadas, así como con respecto a los productos del Estudio mientras no sean publicados por INEE.

Consultas

Todas las consultas durante el proceso de elaboración de las propuestas deben ser dirigidas a secretaria@ineed.edu.uy y serán respondidas con copia a todos quienes hayan realizado su expresión de interés.

El plazo para la presentación de propuestas vence el 25 de mayo de 2013.