

# URUGUAY EN EL PROGRAMA PISA

## Boletín Informativo

Nº 10 - 6 de diciembre de 2005

### LA TOMA DE DECISIONES EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

Uno de los aspectos del funcionamiento de los sistemas educativos en los países participantes en PISA 2003, analizado en el capítulo 5 del Primer Informe Internacional, es el relativo a la toma de decisiones. El Informe destaca la importancia creciente que tiene en las políticas educativas entregar a los centros mayor capacidad de gestión y decisión, junto con mayor responsabilidad por los resultados de la enseñanza.

Con este tema como contexto, en el Cuestionario del Centro Educativo se indagaba sobre las decisiones en que el centro educativo tiene responsabilidad principal, ya sea a través de su director, a través un consejo de dirección o de su personal.

Los tipos de decisiones sobre los que se indagó fueron los siguientes:

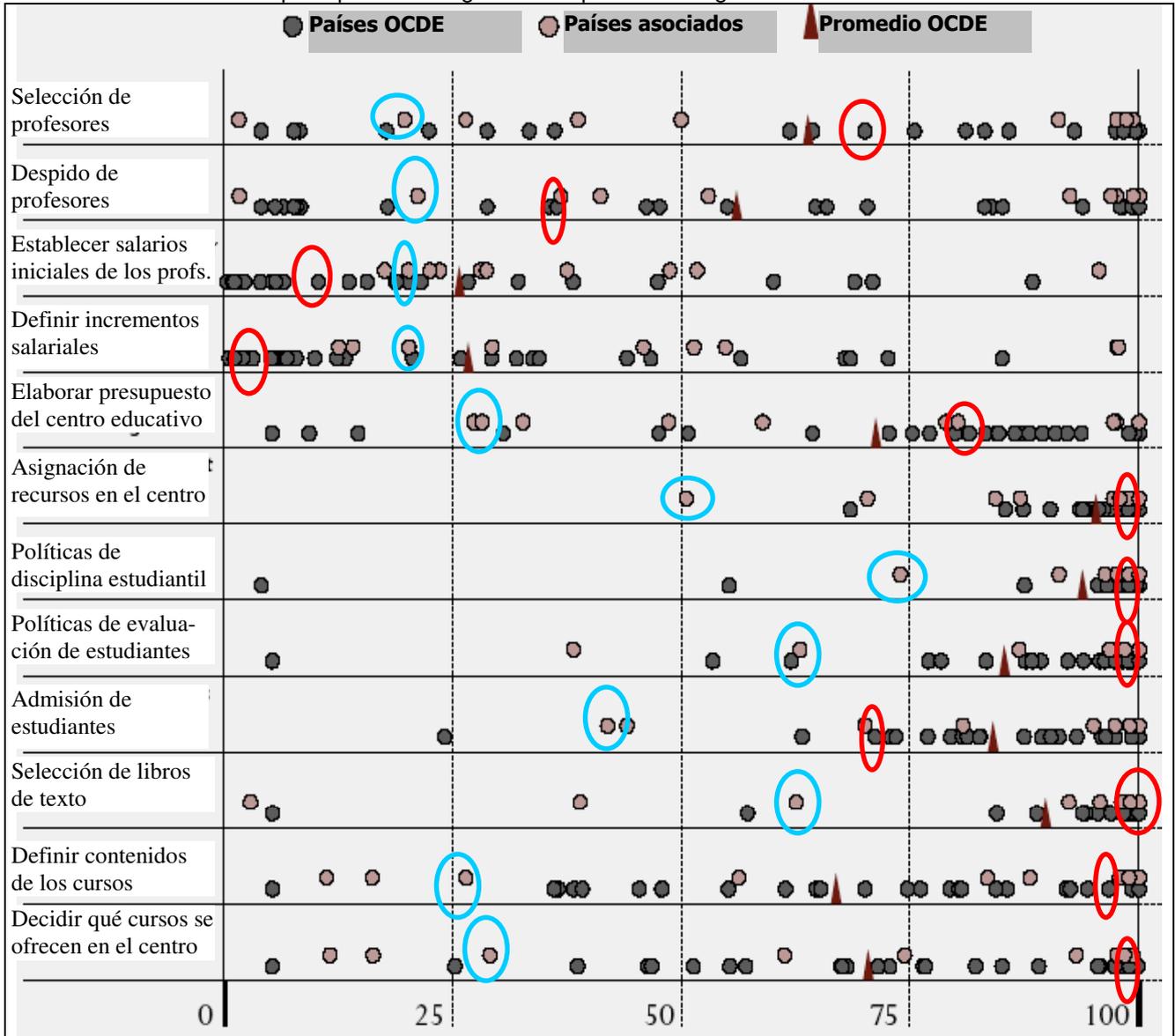
- a. la selección de los profesores que serán contratados;
- b. el despido de profesores;
- c. el establecimiento de los salarios iniciales de los profesores;
- d. la determinación de aumentos salariales para los profesores;
- e. la elaboración del presupuesto del centro educativo;
- f. la asignación de los recursos dentro del centro educativo;
- g. el establecimiento de políticas en materia de disciplina estudiantil;
- h. el establecimiento de políticas de evaluación de los estudiantes;
- i. la admisión de estudiantes en el centro educativo;
- j. la selección de los libros de texto que se usan en la enseñanza;
- k. la determinación de los contenidos de los cursos que se imparten;
- l. la decisión de cuáles son los cursos que se ofrecen en el centro.

A partir de las respuestas de los directores se calculó qué porcentaje de los estudiantes participantes en PISA asistían a un centro educativo cuyo director reportó que el centro educativo tiene un papel central en cada tipo de decisión. Los resultados generales pueden observarse en el Gráfico 1, tomado del Informe Internacional.



**Gráfico 1**  
**Capacidad de toma de decisiones de los centros educativos**

Porcentaje de estudiantes en centros educativos cuyo director reporta que el centro tiene responsabilidad principal en los siguientes aspectos de la gestión educativa



Fuente: OECD/PISA 2004, Learning for Tomorrow's World. First Results From PISA 2003, Fig. 5.11, pág. 234.

En el Gráfico 1 cada pequeño círculo representa un país. Los países miembros de la OCDE están en color oscuro y los países no miembros en color más claro. Uruguay aparece destacado con óvalos celestes (los más claros) y Finlandia con óvalos rojos (los más oscuros) (para apreciar mejor el gráfico es conveniente mirarlo en pantalla).

Cada renglón del Gráfico se corresponde con uno de los tipos de decisiones analizadas. Cuanto más a la derecha del renglón se encuentran ubicados los países, ello significa que, de acuerdo a lo reportado por los directores, la gran mayoría de los centros tienen una importante influencia en la toma de decisiones en el aspecto considerado. Cuanto más a la izquierda del renglón se encuentran los países, ello significa que la mayoría de sus centros educativos tiene escasa capacidad de decisión en el aspecto considerado.

Un modo de analizar el Gráfico 1 consiste en observar tres tipos de situaciones: i) aquellos renglones en que la gran mayoría de países se acumulan hacia la derecha; ii) aquellos renglones en que los países se dispersan a lo largo del renglón; y, iii) aquellos renglones en que la gran mayoría de los países se acumulan hacia la izquierda.

La primera situación implica que en la mayoría de los sistemas educativos la mayoría de los centros tienen responsabilidad importante para tomar decisiones en el aspecto en cuestión. Esto ocurre notoriamente en los renglones correspondientes a la asignación de recursos presupuestales en el centro, las políticas de disciplina y de evaluación de los estudiantes, la selección de libros de texto y la admisión de estudiantes. En todos estos casos el valor promedio de la OCDE, indicado por un pequeño triángulo, es superior al 75%.

Es notorio, al mismo tiempo, que Uruguay se ubica en estos renglones claramente hacia la izquierda de la mayoría de los países, es decir, la proporción de alumnos cuyos directores consideran que el centro educativo tiene una responsabilidad importante en la toma de estas decisiones, es notoriamente inferior al resto de los países.

Las políticas de disciplina estudiantil son el único rubro en que el valor para Uruguay se acerca al 75%. Este es el aspecto en que los centros educativos de nuestro país tienen mayor responsabilidad en la toma de decisiones.

Particularmente bajas son las cifras de Uruguay en los rubros relativos a la asignación de recursos del presupuesto y a la admisión de estudiantes.

La segunda situación, la dispersión de situaciones en un determinado renglón, se verifica en las decisiones relativas a la selección y despido de profesores, a la elaboración del presupuesto del centro, y a selección de cursos y contenidos. En todos estos casos el promedio de la OCDE se ubica entre el 50% y el 75%, y los países se distribuyen a lo largo del renglón. Esto significa que hay países en que estas decisiones se toman mayoritariamente en los centros educativos, otros en que se toman fuera de ellos, y todavía otros en que hay diversidad de situaciones dentro del propio país.

También en estos rubros Uruguay se caracteriza por estar hacia la izquierda del Gráfico, en valores cercanos al 25%, lo cual significa que estamos entre los países en que la mayoría de los centros tienen escasa responsabilidad sobre estas decisiones.

Finalmente, la tercera situación corresponde a dos tipos de decisiones que, en la mayoría de los países, se toman fuera de los centros educativos: establecer los salarios iniciales de los profesores y definir los incrementos salariales. En la mayoría de los sistemas estos aspectos no son responsabilidad de los centros educativos, sino de instancias centrales. El promedio de la OCDE para estos dos aspectos se ubica en el entorno del 25%. Curiosamente Uruguay está posicionado hacia la derecha de buena parte de los países y cerca del promedio de la OCDE en estos dos rubros. Esto implica que los centros educativos tendrían mayor responsabilidad relativa sobre esos dos aspectos. Como se verá enseguida, la explicación es

bastante simple y obedece al peso de los colegios privados, que sí deciden por sí mismos las cuestiones salariales.

En resumen, Uruguay aparece claramente, en la comparación con los 43 países participantes en PISA, como un sistema educativo en que los centros tienen una muy reducida capacidad de decisión y de responsabilidad por la gestión.

La situación de Finlandia, en cambio, es bien interesante. Es un país en que el 93% de los estudiantes de 15 años asisten a centros públicos. Sin embargo, la mayoría de los centros educativos tienen una importante capacidad de decisión sobre la mayoría de los aspectos analizados, incluida la selección de cursos y contenidos, la elaboración del presupuesto y la selección de los profesores. En cambio, claramente en Finlandia los aspectos salariales y el despido de profesores se definen a nivel central, no en el nivel de los centros.

**U**n paso de profundización en el análisis consiste en observar lo que ocurre a nivel de la educación pública. Con este propósito hemos procesado los mismos datos del Gráfico 1, exclusivamente para los **centros de educación pública**, en un conjunto de países seleccionados. Además de los países de pequeña escala con los que se ha comparado a Uruguay a lo largo de los sucesivos boletines, hemos incorporado a España, Portugal e Italia, dadas las afinidades culturales con estos países (Francia no cuenta con datos válidos para estas variables).

El resultado del procesamiento realizado se consigna en la Tabla 1. Las cifras entre paréntesis al lado del nombre de cada país indican qué porcentaje de los alumnos de 15 años asisten a la educación pública.

**Tabla 1**  
**Capacidad de toma de decisiones en los centros educativos públicos de países seleccionados**  
Porcentaje de estudiantes en centros educativos cuyo director reporta que el centro tiene responsabilidad principal en los siguientes aspectos de la gestión educativa

	Seleccionar profesores	Despedir profesores	Establecer el salario inicial de los profesores	Determinar los aumentos salariales	Elaborar el presupuesto del centro educativo	Decidir cómo se asigna el presupuesto en el centro	Establecer las políticas de disciplina de estudiantil	Establecer las políticas de evaluación de estudiantes	Aprobar la admisión de estudiantes en el centro	Elegir los libros de texto que se usan	Determinar el contenido de los cursos	Decidir qué cursos se ofrecen
N. Zelanda (95)	100	99	16	29	99	99	100	97	87	100	94	99
Eslovaquia (87)	100	100	61	57	83	95	99	88	96	94	64	70
Letonia (99)	99	100	37	45	79	87	98	87	99	96	56	74
Dinamarca (78)	97	55	16	22	88	99	97	82	78	100	71	70
Finlandia (93)	68	31	7	3	78	100	100	100	69	100	92	100
Irlanda (42)	64	41	7	7	48	90	100	100	92	100	41	98
Suiza (95)	93	85	11	10	64	94	100	78	72	55	37	36
Italia (96)	4	5	0	0	24	99	100	100	90	100	84	89
España (64)	0	0	0	0	79	98	99	94	71	100	61	40
Noruega (99)	64	46	1	10	72	98	87	62	23	98	48	25
Portugal (94)	2	1	0	0	85	88	55	53	84	100	34	50
Uruguay (86)	6	8	8	8	16	42	69	57	32	56	20	18

Fuente: ANEP/Gerencia de Investigación y Evaluación, sobre base de datos OECD/PISA 2003

Los datos de la Tabla 1 permiten realizar múltiples lecturas. En primer término, los países aparecen ordenados en función del promedio de las doce variables consideradas. Uruguay aparece al final de la tabla porque es el país en que los directores de los centros educativos públicos perciben y expresan la menor capacidad de toma de decisiones a nivel de los centros.

En segundo término, es notoria la diferencia entre países sajones y latinos en materia de selección de los profesores. En los países sajones esta es una responsabilidad de los centros educativos, aún en el sector público. Todo lo contrario ocurre en los países latinos.

En tercer término, según se indicó más arriba, las cuestiones salariales no son responsabilidad de los centros educativos prácticamente en ningún país –con la excepción de Eslovaquia y en menor grado Letonia-. Según se indicó antes, para Uruguay las cifras sobre este y otros puntos cambian notoriamente cuando se excluye del análisis al sector privado.

En cuarto término, la admisión de estudiantes en el centro suele ser responsabilidad principal del mismo en todos los países, con la excepción de Uruguay y Noruega.

En quinto término, en Uruguay sólo tres tipos de decisiones aparecen mayoritariamente indicadas –por escaso margen- como responsabilidad principal del centro educativo: la política de disciplina estudiantil, la selección de libros de texto y las políticas de evaluación de estudiantes.

En materia de recursos, es notoria la falta de capacidad de decisión de los centros educativos públicos en Uruguay. Los directores mayoritariamente expresan que no es responsabilidad del centro ni la elaboración del presupuesto, ni la asignación de recursos (en este último caso, seguramente, debido a lo limitado de los recursos que un director de liceo o escuela técnica puede manejar). En la mayor parte de los sistemas de educación pública de los demás países considerados, estos aspectos son responsabilidad principal del centro educativo.

Finalmente, es variada la situación en materia de decisiones acerca de los cursos que se ofrecen y los contenidos de los mismos. En países como Finlandia, Nueva Zelanda e Italia (y en menor grado Letonia, Eslovaquia, Dinamarca, España e Irlanda), los centros públicos tienen una importante capacidad de decisión sobre estos aspectos. Uruguay es el país que aparece con las cifras más bajas.

En síntesis, de los datos consignados en la Tabla 1 Uruguay aparece como un país en que los centros de educación pública tienen una muy reducida capacidad de toma de decisiones, cuando se lo compara con los centros de educación pública de otros países. La comparación es relevante porque muchas veces se asocia centralización con sistema público y descentralización con gestión privada. Sin embargo, la Tabla 1 muestra que en muchos países, dentro de la educación pública, los centros educativos tienen una capacidad de toma de decisiones marcadamente superior a la que existe en Uruguay.

Dotar a los liceos y escuelas técnicas de mayor capacidad de gestión es uno de los desafíos pendientes para nuestra educación pública, lo cual requiere, como

condición necesaria, repensar la estructura de los centros en materia de personal y recursos. No es posible incrementar la capacidad de decisión y de responsabilidad de los centros si éstos no pueden manejar recursos y si la estructura de gestión se reduce a un Director, un Secretario y varios cientos de profesores.

Según se indicó en el Boletín N° 7, parece necesario dotar a los centros públicos de una estructura de personal que incluya mandos intermedios responsables de la orientación de los profesores, del mantenimiento de la infraestructura, del acompañamiento de los estudiantes, etc. Parece necesario además un sistema de contratación de los profesores que les permita “pertenecer” al centro educativo y contar con horas de trabajo fuera del aula. En un sistema como el presente, en que alrededor de la mitad de los profesores rota todos los años y en que la contratación es por horas (véase el Boletín N° 2), difícilmente pueda incrementarse la capacidad de decisión y de responsabilidad al nivel de los centros educativos.

**L**a información recogida por el Estudio PISA permite una mirada adicional que ayuda ver mejor el problema. Esta mirada está relacionada con cuáles son los actores que tienen influencia sobre los centros educativos. El Cuestionario del Director preguntaba: “¿cuáles de las siguientes entidades ejercen una influencia directa en la toma de decisiones acerca de: i) el personal, ii) el presupuesto, iii) el contenido de la enseñanza y iv) las prácticas de evaluación?”. Como se puede apreciar, se trata de cuatro aspectos clave, dos relativos a la gestión de los centros y otros dos relativos a aspectos pedagógicos.

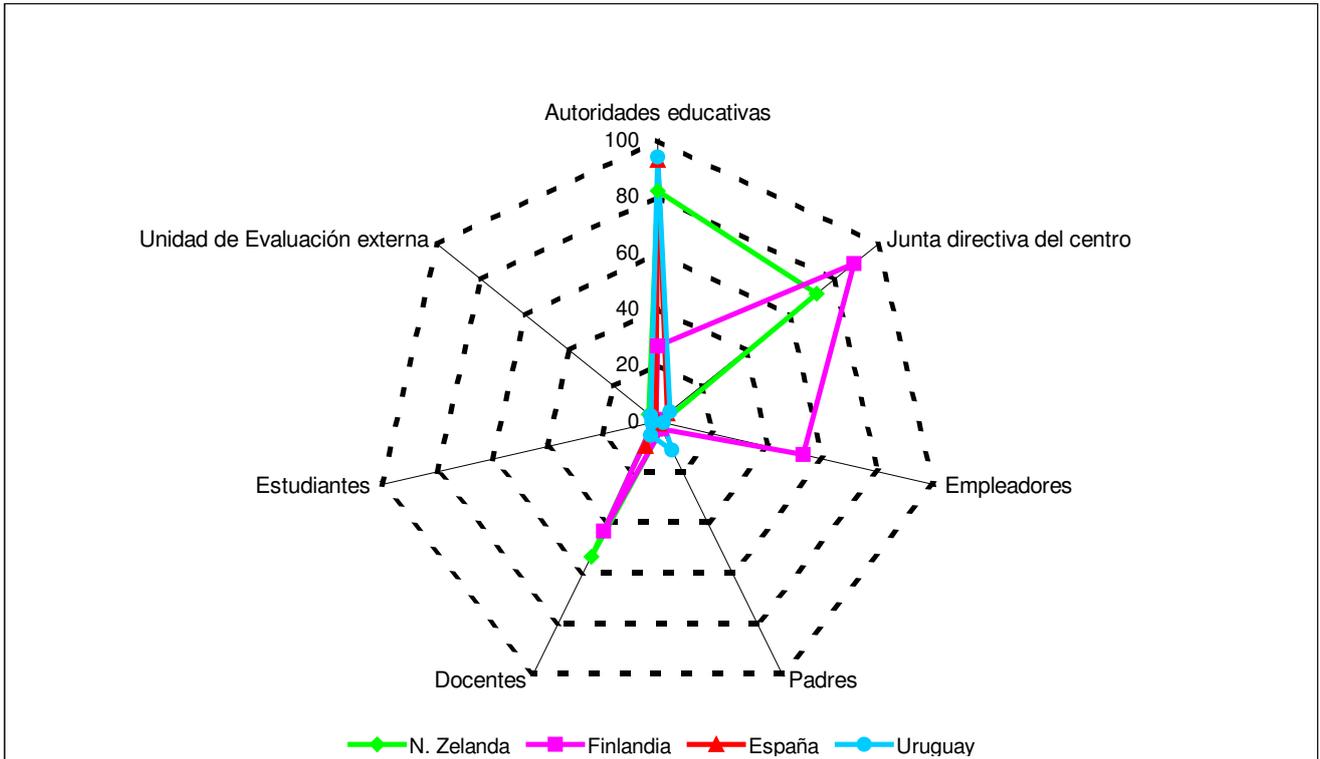
Los directores debían responder, para cada aspecto, cuáles de los siguientes actores o entidades ejercen influencia directa en las decisiones:

- a) las autoridades nacionales o regionales;
- b) un consejo o junta directiva del centro educativo;
- c) los empleadores (por ejemplo, donde los estudiantes realizan pasantías);
- d) asociaciones o grupos de padres;
- e) organizaciones de profesores;
- f) asociaciones o grupos de estudiantes;
- g) una unidad de evaluación externa.

En los Gráficos 2, 3, 4 y 5 se presenta el porcentaje de estudiantes cuyos directores atribuyen una influencia directa en las decisiones a cada uno de los actores mencionados, en cuatro países: Nueva Zelanda, Finlandia, España y Uruguay, considerando exclusivamente el subsistema de educación pública (para apreciar los gráficos en forma adecuada es necesario verlos en pantalla o imprimirlos con colores).

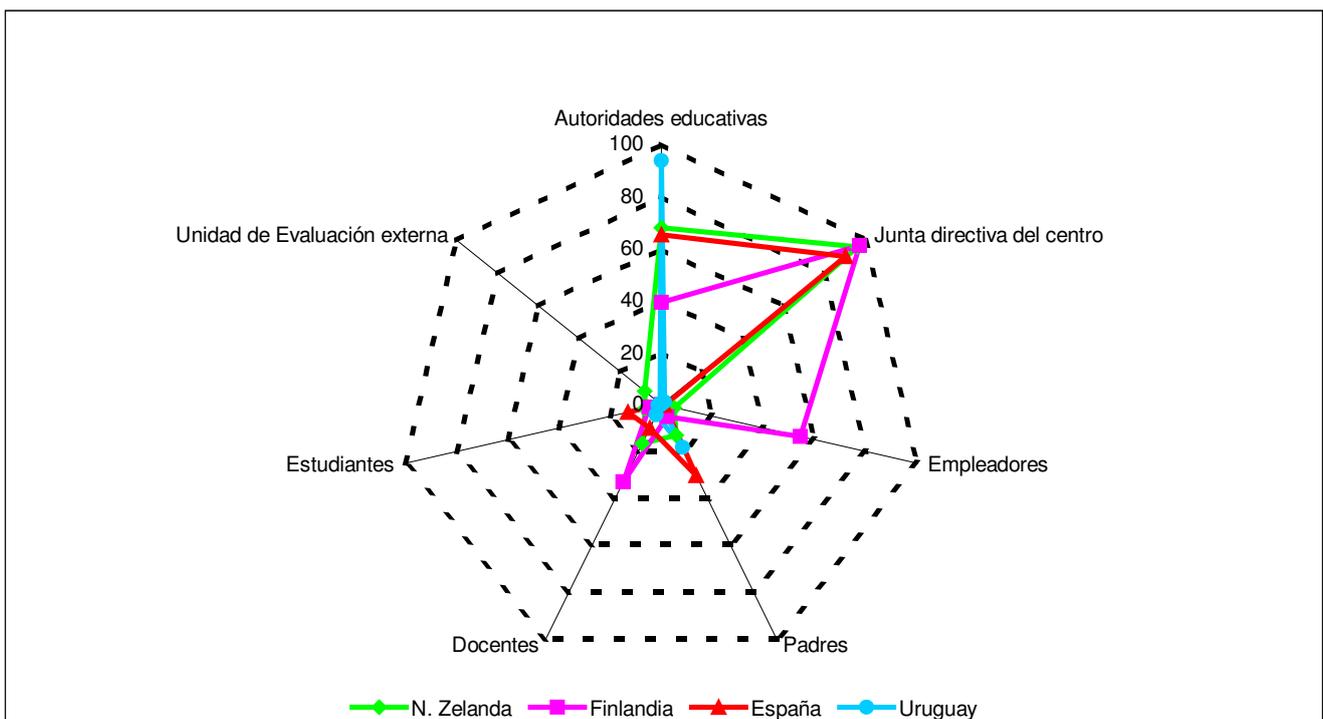
Los cuatro países considerados se seleccionaron debido a que cubrían distintas situaciones respecto al grado de centralización en la toma de decisiones. Nueva Zelanda se encuentra en el extremo de menor centralización y Uruguay se encuentra en una situación opuesta. Finlandia y España están en una situación intermedia (ver Tabla 1).

**Gráfico 2**  
**Actores que tienen participación en la toma de decisiones respecto a la política de personal en los centros de enseñanza públicos**



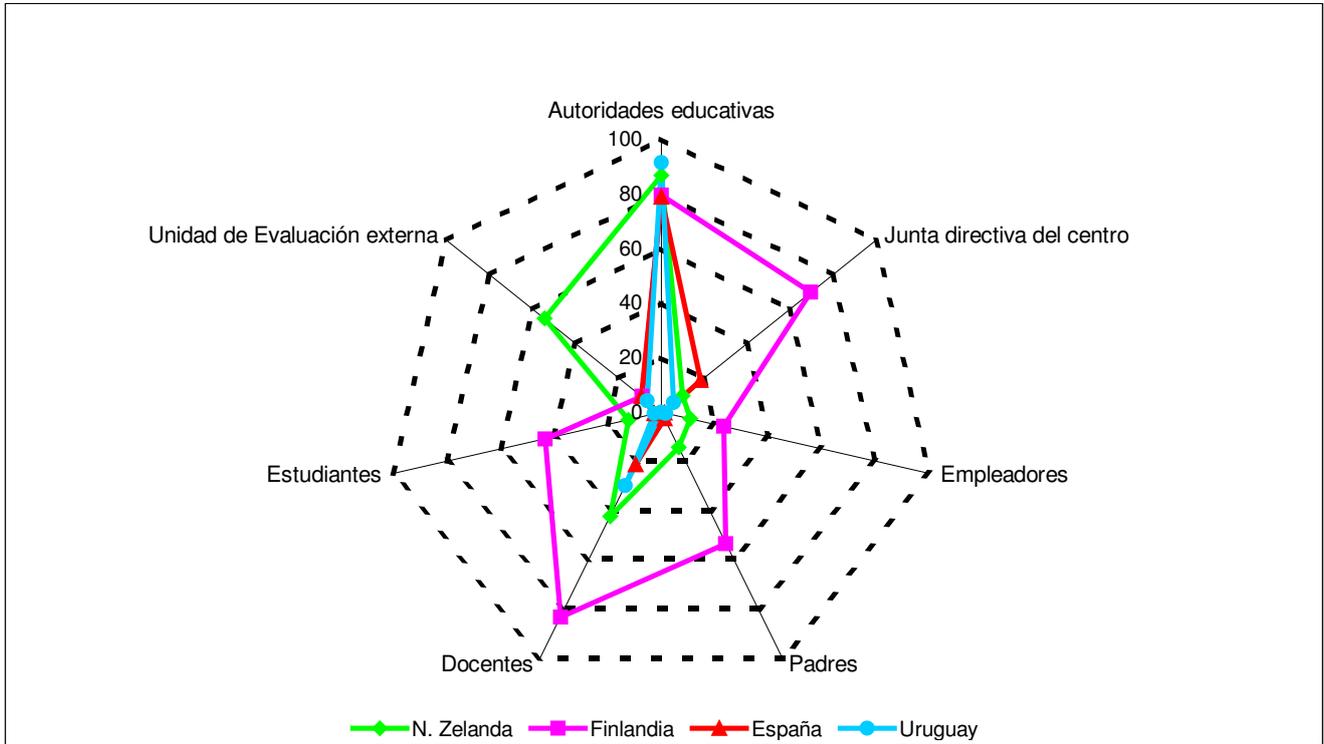
Fuente: ANEP/Gerencia de Investigación y Evaluación, sobre base de datos OECD/PISA 2003

**Gráfico 3**  
**Actores que tienen participación en la toma de decisiones respecto a la elaboración del presupuesto en los centros de enseñanza públicos**



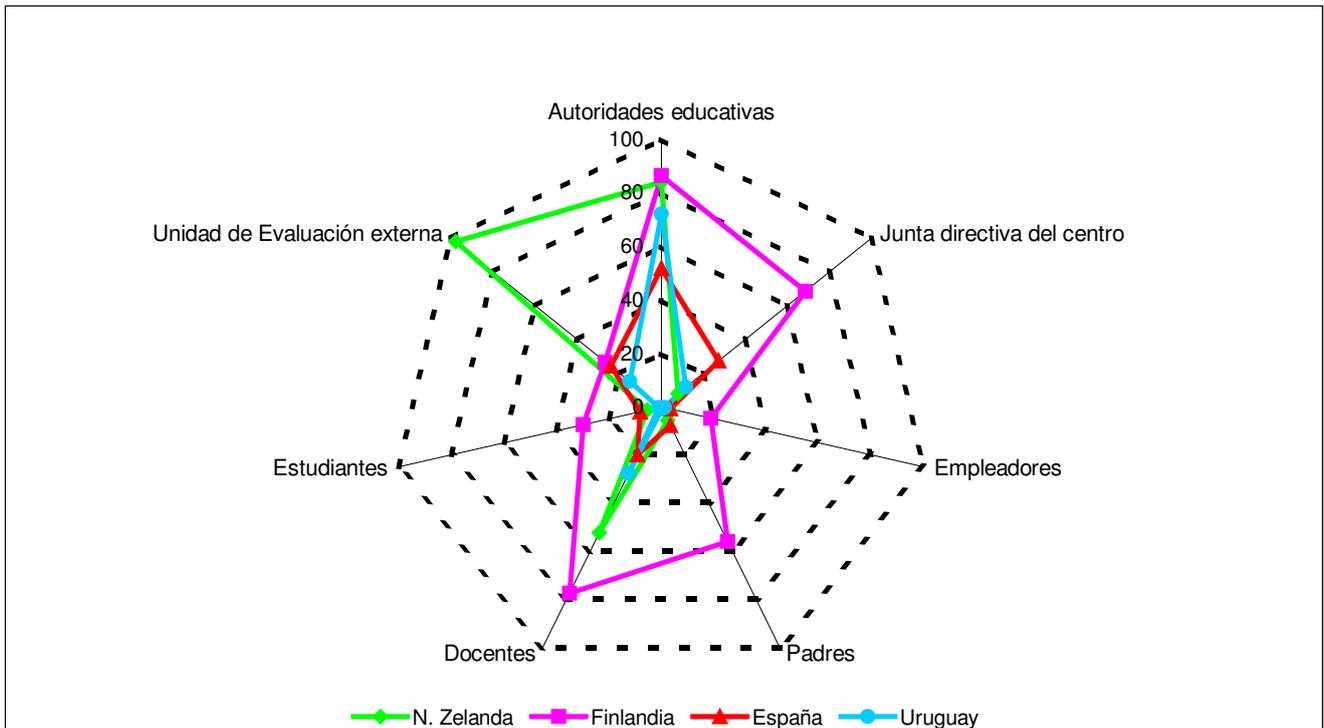
Fuente: ANEP/Gerencia de Investigación y Evaluación, sobre base de datos OECD/PISA 2003

**Gráfico 4**  
**Actores que tienen participación en la toma de decisiones respecto a los contenidos de la enseñanza en los centros de enseñanza públicos**



Fuente: ANEP/Gerencia de Investigación y Evaluación, sobre base de datos OECD/PISA 2003

**Gráfico 5**  
**Actores que tienen participación en la toma de decisiones respecto a las prácticas de evaluación en los centros de enseñanza públicos**



Fuente: ANEP/Gerencia de Investigación y Evaluación, sobre base de datos OECD/PISA 2003

En lo que respecta a la toma de decisiones sobre el personal (Gráfico 2), las autoridades educativas regionales o nacionales son las que ejercen una influencia mayor en estos países, con la excepción de Finlandia. En este último una junta directiva del centro es la que tiene la mayor influencia en las decisiones sobre el personal. En Finlandia tienen un peso importante también los empleadores y las organizaciones docentes. En Nueva Zelanda, la junta directiva del centro y las organizaciones docentes. España y Uruguay, en cambio, se caracterizan porque las decisiones respecto a la política de personal le corresponden en forma casi exclusiva a las autoridades regionales o nacionales.

Respecto a la elaboración del presupuesto del centro educativo (Gráfico 3), a excepción de Uruguay, donde prácticamente la única participación decisiva es la de las autoridades educativas nacionales, en los demás países la decisión en materia de presupuesto corresponde principalmente a la junta directiva del centro. En Finlandia hay una participación importante de los empleadores. En España la hay de cierta relevancia por parte de asociaciones de padres y en Nueva Zelanda por parte de organizaciones docentes.

En lo que refiere a la toma de decisiones respecto a los contenidos de la enseñanza, Finlandia aparece como el país con mayor diversidad de actores intervinientes: las autoridades, las organizaciones docentes, la junta directiva, los padres y los estudiantes. En Nueva Zelanda el patrón de participación es diferente: además de las autoridades educativas nacionales y de las asociaciones de profesores, tiene una influencia relevante la unidad de evaluación externa. En España y en Uruguay la participación preponderante corresponde a las autoridades educativas nacionales. Las demás entidades tienen una participación bastante menor.

Respecto a las prácticas de evaluación, los cuatro países presentan patrones diferentes. Finlandia nuevamente muestra el esquema más diversificado: intervienen las autoridades centrales, las organizaciones de profesores, las asociaciones de padres y, en menor medida, los restantes actores. En Nueva Zelanda el peso principal recae sobre la unidad de evaluación externa, junto con autoridades y, en menor grado, las organizaciones docentes. En España y Uruguay la toma de decisiones recae principalmente sobre las autoridades nacionales y regionales. Los demás actores tienen algún grado de participación, pero menor.

El panorama resultante del conjunto de los cuatro gráficos es elocuente y revelador en cuanto a cómo funcionan los sistemas educativos en estos cuatro países. Finlandia aparece como el país con más alto involucramiento de diversos actores sociales en temas relevantes de los centros educativos, seguido de Nueva Zelanda.

España y Uruguay aparecen, en cambio, como sistemas más dependientes de la toma de decisiones en los niveles centrales o regionales. En España, sin embargo, tienen un papel relevante las juntas directivas de los centros, en algunos temas.

El sistema de educación pública uruguayo, en cambio, aparece como un sistema muy centralizado, pero con una nota adicional, que es consecuencia directa de ello: **el escaso involucramiento de otros actores sociales, que no sean las autoridades y los docentes, en los temas educativos.**

### **Divulgación de resultados de PISA 2003**

- ❑ Con este Boletín se cierra el trabajo de divulgación inicial de PISA 2003, iniciado hace exactamente un año con la presentación de la versión preliminar del Primer Informe Nacional, en simultáneo con la presentación del Primer Informe Internacional en la sede de la OCDE en París. A lo largo de este año, además del Informe Nacional Preliminar y los Boletines, se realizaron tres publicaciones relativas a los marcos conceptuales y actividades de las pruebas PISA en Lectura, Matemática y Ciencias. Se realizaron además **36 presentaciones públicas o talleres para docentes, a los que asistieron alrededor de 1530 personas**. No fue posible, por falta de recursos humanos y económicos (y queda pendiente para el año próximo), la publicación del Informe Nacional completo bajo la forma de libro, así como una publicación específica sobre la prueba de Resolución de Problemas.
- ❑ Se está realizando aún el **Foro electrónico de discusión sobre los resultados de nuestros alumnos en PISA 2003 - Matemática** y sus implicancias para la enseñanza de la Matemática en nuestro país. Todas las aportaciones están publicadas en el sitio web [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy) (bajo el logo de PISA, "Foro de reflexión"). La coordinación del Foro está a cargo de la Prof. Mary Sánchez.

### **PISA 2006**

- ❑ **Uruguay recibió ya los resultados de su aplicación piloto**. Estos resultados no incluyen datos globales del país sino únicamente datos correspondientes a cada pregunta en forma individual. **A partir de estos datos cada país debe revisar el modo en que fueron traducidas, adaptadas y corregidas las preguntas cuyo comportamiento en el piloto exhibe problemas**. Esta tarea está a cargo de Julia Leymonié y Olga Bernadou. La revisión de los **cuestionarios del estudiante y del centro educativo** está a cargo de Alina Machado y Federico Rodríguez.
- ❑ Uruguay se apresta a enviar a WESTAT los **marcos muestrales** en el correr del mes de diciembre. WESTAT es el centro especializado encargado de sortear las muestras de establecimientos para todos los países participantes. La conformación de los marcos muestrales, a partir de la información proporcionada por los Consejos de Secundaria y Educación Técnico Profesional, está a cargo de Federico Rodríguez.
- ❑ Próximamente estará en funcionamiento el sitio WEB del **Grupo Iberoamericano de PISA**, integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay. El Grupo tiene como propósitos facilitar el intercambio entre los países de la región e intentar tener un mayor peso en las decisiones de PISA, desde la perspectiva iberoamericana. El sitio WEB será administrado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México ([www.ineemexico.org](http://www.ineemexico.org)). Tendrá una zona abierta al público y otra cerrada para el intercambio entre los equipos de trabajo de los países miembros.
- ❑ Entre el 20 y el 24 de octubre se realizó en la ciudad de Mildura, Australia, el **Encuentro Anual de Coordinadores Nacionales de PISA**. En representación de Uruguay asistió Alina Machado. En dicha instancia se planificaron todas las actividades relacionadas con el estudio PISA 2006. Uruguay tuvo un espacio de 30' para realizar una presentación del trabajo de divulgación de resultados de PISA 2003 en el país.

Para recibir periódicamente información y publicaciones del Programa PISA es posible suscribirse enviando un correo electrónico a la siguiente dirección: [pisauruguay@adinet.com.uy](mailto:pisauruguay@adinet.com.uy).

**ES POSIBLE TAMBIÉN SOLICITAR NÚMEROS ANTERIORES DE ESTE BOLETÍN, ASÍ COMO LA VERSIÓN ELECTRÓNICA DEL INFORME NACIONAL PRELIMINAR PRESENTADO EN DICIEMBRE.**