

“ESCUELAS PÚBLICAS NO ESTATALES:
UNA PROPUESTA PARA EL NUEVO SIGLO”¹

DR. PABLO DA SILVEIRA

AÑO 1999

¹ Las opiniones vertidas en los trabajos de investigación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de CERES ni de sus órganos de dirección.

*“Queda garantizada la libertad de enseñanza.
La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener
la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos.
Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o
pupilos, los maestros e instituciones que desee”.*

Constitución de la República, art. 68.

Presentación

En las próximas páginas se ofrece una propuesta de renovación educativa orientada a mejorar el funcionamiento de nuestra enseñanza primaria y secundaria públicas. Al divulgarla en este momento, CERES espera contribuir al debate ciudadano sobre lo que deberían ser las orientaciones fundamentales del próximo gobierno. Importa realizar tres precisiones para dejar en claro el alcance de este propósito.

En primer lugar, la propuesta que aquí se realiza va dirigida al conjunto de los actores políticos y sociales. Esto no hace más que reflejar la absoluta independencia con la que CERES realiza su tarea, pero además expresa un convencimiento profundo: la manera más eficaz de producir transformaciones durables consiste en contribuir a crear amplios estados de opinión favorables a ellas.

En segundo lugar, importa señalar que lo que se presenta a continuación no es un modelo completo de gestión sino una estrategia orientada a desencadenar una dinámica de cambios. No proponemos ningún modelo alternativo por la sencilla razón de que no creemos en ellos. Lo que necesita nuestra enseñanza no es sustituir una rigidez por otra, sino terminar con las rigideces y movilizar el inmenso potencial innovador que hoy está siendo desaprovechado. Por esta misma razón, la estrategia que proponemos es en principio compatible con varias políticas educativas diferentes.

Por último, nos importa señalar que la propuesta que realizamos no se concibe como una iniciativa que ignore lo hecho hasta ahora. El país viene de realizar un esfuerzo importante por mejorar la situación de la enseñanza. Las políticas que se han aplicado pueden ser juzgadas más o menos favorablemente, pero no tiene sentido actuar como si no hubieran existido. La propuesta que realizamos no se ajusta a la lógica del “borrón y cuenta nueva” sino a la lógica de las mejoras incrementales. Dicho de otro modo: el tipo de innovación que proponemos puede introducirse al mismo tiempo que se mantienen algunas líneas de acción ya existentes, aun cuando exija la modificación o sustitución de otras. Presentar esta propuesta no implica pensar que todo lo hecho hasta ahora carece de valor, sino asumir que en ningún caso deberíamos darnos por satisfechos con lo logrado.

INDICE

Presentación

Introducción: el desafío que nos espera

1. Lo que hay que mejorar

- a. Centralismo pedagógico
- b. Liderazgos débiles
- c. Centralismo administrativo
- d. Ausencia de libertad de elección
- e. Financiamiento de la oferta
- f. Ausencia de controles de calidad
- g. Inequidad

2. Ideas-fuerza para la puesta en marcha de una organización experimental

- a. Diversidad para experimentar
- b. Voluntariedad
- c. Control ciudadano
- d. Nuevas ideas por el mismo dinero

3. La idea de escuelas públicas no estatales

- a. Descripción general de la idea
- b. Nuestro objetivo: 10 escuelas por contrato en todo el país para el final del quinquenio

4. Instalando escuelas por contrato

- a. Cómo crearlas
- b. Cómo constituir el personal
- c. Cómo constituir el alumnado
- d. Cómo financiarlas
- e. Cómo controlarlas
- f. Cómo evaluarlas

5. Conclusión

Introducción: El desafío que nos espera

Los uruguayos hemos alcanzado un conjunto de logros educativos de los que podemos sentirnos legítimamente orgullosos. Hemos conseguido que prácticamente todos los niños en edad de ir a la escuela efectivamente lo hagan y hemos logrado que quienes ingresen al sistema educativo permanezcan en él durante una importante cantidad de años. Además, y aunque todavía queda mucho por hacer, estamos logrando que cada vez más uruguayos permanezcan en el sistema educativo durante más tiempo.

Esto es mucho más de lo que han conseguido otros países en nuestro propio continente. Algunas dificultades que son críticas para ellos están razonablemente bajo control entre nosotros. Pero esto no significa que estemos libres de problemas, sino que nuestro principal problema es de naturaleza diferente.

Para decirlo del modo más directo, nuestro principal problema es que los alumnos no están aprendiendo lo suficiente. Cada día del año lectivo, centenares de miles de alumnos se encuentran con sus docentes en las aulas. Las clases se desarrollan con normalidad y, al menos desde un punto de vista burocrático, los programas se cumplen debidamente. Pero todo este esfuerzo administrativo y económico no está dando los resultados que le darían sentido. Cada vez que se realizan mediciones de aprendizajes, se confirma que los alumnos están aprendiendo muy por debajo de lo previsto. Peor aun, los resultados confirman que el déficit de aprendizajes es de tal magnitud que seguramente tendrá consecuencias muy serias sobre la vida futura de muchos alumnos².

Este problema de ineficacia de la acción educativa se ve agravado por un problema de equidad: quienes menos aprenden son quienes más necesidad tienen de hacerlo, es decir, los alumnos provenientes de los sectores socioeconómicos menos favorecidos. Los resultados que se obtienen en las escuelas y liceos públicos de la costa montevideana son similares a los de al menos parte de los institutos privados. Pero los que se obtienen en los establecimientos ubicados en zonas carenciadas están a una distancia preocupante.

² Para todo esto ver Pablo da Silveira y Rosario Queirolo: *¿Son nuestras escuelas y liceos capaces de enseñar?*. Montevideo, CERES, Informe de Investigación 011, octubre 1998.

Este es el gran desafío de la educación uruguaya para los próximos años: no sólo lograr que cada vez más uruguayos permanezcan durante más tiempo en el sistema educativo, sino lograr que, como resultado de esta permanencia, cada vez más uruguayos aprendan más y mejor. Si este objetivo no se cumple, no sólo la competitividad de nuestra economía se verá hipotecada en el largo plazo, sino que nuestro sistema educativo dejará de cumplir una de sus funciones distintivas: favorecer la equidad social mediante el logro de una efectiva igualdad de oportunidades.

Pero, si para conseguir que los alumnos aprendan no es suficiente con hacer funcionar cotidianamente al sistema educativo, ¿cuál es el camino para lograrlo? La investigación educativa de las últimas dos décadas ha puesto de relieve una respuesta a la que se prestaba poca atención en el pasado: uno de los factores que más incide en lo que aprenden los alumnos es el modo en que se organizan los institutos de enseñanza.

Esta conclusión, verificada a lo largo y ancho del mundo, ha cambiado las maneras de pensar y de actuar en materia educativa. Ya no se da por cierto que se pueda mejorar la calidad de los aprendizajes inyectando más dinero en el sistema educativo. Tampoco se cree que alcance con elaborar buenos planes de estudio ni con reforzar la formación de los docentes. Naturalmente, todos estos factores son importantes. Pero el dinero que se agregue, los planes que se elaboren y los esfuerzos que se hagan en materia de formación docente resultarán ineficaces si el modo en que funcionan las escuelas y liceos desalienta sistemáticamente a quienes tienen que aprender y a quienes tienen que enseñar.

La investigación acumulada en los últimos diez o quince años ha permitido identificar algunas de las condiciones que debe cumplir un instituto educativo para que efectivamente se genere un clima favorable al aprendizaje. De manera general, esas condiciones se resumen en la idea de que cada instituto debe poder funcionar como una comunidad educativa autónoma, esto es, como una comunidad centrada en su propio proyecto pedagógico, dotada de autoridades con capacidad de liderazgo y caracterizada por la existencia de relaciones de cooperación entre docentes, autoridades, padres y alumnos³. Dicho brevemente, lo que sugiere la investigación más reciente es que los

³ Para un desarrollo de estas ideas ver Pablo da Silveira: *La Segunda Reforma. Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha*. Montevideo, CLAEH/Fundación Banco de Boston, 1995, p. 92ss.

aprendizajes de calidad no son producidos por los sistemas educativos ni por los docentes individualmente considerados, sino por las buenas escuelas. Esto tiene como corolario que un buen sistema educativo es aquel que sea capaz de generar las condiciones adecuadas para que las buenas escuelas aparezcan y se multipliquen.

El mayor problema que enfrenta hoy nuestra enseñanza es que su modo de funcionamiento atenta de manera sistemática contra la consolidación de escuelas y liceos en donde sea posible aprender⁴. Si no logramos generar aprendizajes de calidad, es porque la manera en que está organizado el sistema impide que se cumplan aquellas condiciones que han sido identificadas como indispensables por la investigación especializada. En consecuencia, si queremos dar auténticas respuestas a lo que aparece ser nuestro desafío fundamental, tenemos que estar dispuestos a encontrar soluciones a este problema. De lo contrario estaríamos cayendo en el absurdo de realizar un enorme esfuerzo para mantener un funcionamiento varios miles de institutos de enseñanza, al tiempo que los privamos de las condiciones que esos mismos institutos necesitan para poder cumplir su misión.

Lo que se propone a continuación es una estrategia que debería permitirnos avanzar en esta dirección, esto es: ensayar una lógica de funcionamiento alternativa para nuestro sistema educativo, que sea capaz de crear las condiciones que favorecen los aprendizajes de calidad. Para dejar en claro el modo en que puede aplicarse esta estrategia vamos a proceder del siguiente modo.

En el próximo capítulo presentaremos un resumen de lo que son, a nuestro juicio, los principales problemas a resolver. Este catálogo nos permitirá identificar los cambios que deberíamos introducir si aspiramos a generar aprendizajes de calidad. En el segundo capítulo vamos a describir los principios sobre los que debería fundarse una estrategia que nos permita pasar de la actual modalidad de funcionamiento a la alternativa que proponemos. Se trata de encontrar una manera de procesar los cambios que sea a la vez realista y eficaz. El capítulo tres describe la idea de escuelas públicas no estatales y propone lo que nos parece un objetivo razonable para el próximo quinquenio: seleccionar y poner en marcha diez escuelas de este tipo. Finalmente, el cuarto capítulo

⁴ Esta idea está desarrollada en Pablo da Silveira y Rosario Queirolo: *Análisis organizacional: cómo funciona la educación pública en Uruguay*. Montevideo, CERES, Informe de Investigación 010, octubre.

describe el modo en que estas escuelas podrían ser seleccionadas, instaladas, financiadas y evaluadas. Nuestra sugerencia es que aprovechemos la coyuntura del cambio de gobierno para discutir públicamente propuestas de esta naturaleza.

1. Lo que hay que mejorar

A continuación vamos a presentar un resumen de lo que, a nuestro juicio, está andando mal en la enseñanza pública. Al explicar por qué cada uno de estos problemas nos parece relevante estaremos resumiendo nuestras ideas respecto a la dirección en la que se debería avanzar. Dado que este trabajo tiene una intención propositiva, remitimos a los anteriores trabajos producidos por CERES para una presentación más detallada del diagnóstico⁵.

(a) *Centralismo pedagógico*

La literatura especializada reciente nos enseña que la eficacia de la acción educativa depende fuertemente de que las escuelas y liceos se constituyan en torno a un proyecto educativo con el que estén claramente identificadas sus autoridades, sus docentes, sus alumnos y los padres. La organización de cada escuela en torno a un proyecto de este tipo permite que los docentes generen un sentimiento de cuerpo, facilita la coordinación del trabajo realizado por diferentes educadores (lo que tiende a mejorar la calidad general de las prestaciones), proporciona a los alumnos una visión más clara de su propio proceso de aprendizaje y compromete a los padres en el apoyo a una experiencia educativa concreta.

Naturalmente, para que tal cosa sea posible es imprescindible que el sistema educativo pueda albergar la diversidad y un alto grado de autonomía institucional. Cada establecimiento debe tener la posibilidad de tomar sus propias decisiones sobre la metodología a emplear, sobre el modo general de organizar la enseñanza, sobre las características del cuerpo docente, sobre los materiales didácticos a emplear y muchos otros aspectos relevantes. Dicho de manera breve: para que haya aprendizajes vigorosos, necesitamos escuelas y liceos vigorosos. Esto es exactamente lo contrario de lo que existe en Uruguay.

⁵ Ver los Informes de Investigación de CERES 010 y 011, mencionados en las notas precedentes.

En nuestro país existe un sistema centralizado de planes y programas que determina lo que debe enseñarse en cada grado, con qué nivel de profundidad y en qué orden. Las orientaciones metodológicas pueden llegar a establecer el tiempo que se le asignará a cada tema y los procedimientos a emplear por parte del docente. El cumplimiento de estas directivas es controlado por un cuerpo de inspectores que en cualquier momento pueden llegar a un instituto, asistir a clase y controlar el modo en que el maestro o el profesor documenta sus actividades. La idea es que en cada lugar de estudio se enseñe lo mismo y aproximadamente del mismo modo. Al menos en principio, si usted asistió a una escuela o liceo públicos, entonces asistió a todos.

Este sistema de gestión pedagógica es incompatible con el desarrollo de proyectos educativos con personalidad propia. Los esfuerzos por alejarse de las pautas predominantes tienden a ser castigados en estas condiciones. Por cierto, el régimen no se aplica con el mismo rigor en todas las épocas. Pero el punto es que las autoridades educativas pueden aplicarlo con el máximo rigor cada vez que quieran hacerlo, de modo que, aun si los docentes pueden aprovechar los momentos relativamente favorables a la experimentación, nunca tendrán garantías respecto a la continuidad de sus esfuerzos.

La alternativa que hace posible el desarrollo de escuelas centradas en proyectos es el sistema de objetivos pedagógicos. Este sistema se limita a establecer los niveles mínimos de aprendizaje a los que deben llegar los alumnos en distintos momentos de su trayectoria, y a controlar que efectivamente se llegue a ellos mediante mediciones externas de aprendizajes. Luego, corresponde a cada comunidad educativa decidir los caminos por los que llegará a cumplir estos objetivos. La definición de esos caminos (y no simplemente el cumplimiento de programas preestablecidos) pasa a ser visto como parte de la tarea profesional de los docentes.

Para poder dar este paso tenemos que abandonar una idea muy extendida entre nosotros. Se trata de la idea de que, en materia pedagógica, hay una única manera de hacer bien las cosas. Si esto fuera cierto, las políticas educativas serían mejores o peores según se acercaran más o menos a *la* buena manera de educar. Pero la verdad es que no hay tal cosa. Simplemente hay muchas maneras razonables que se diferencian en función de sus apuestas, sus puntos débiles y sus logros. La buena política educativa no es aquella que

fomenta *la manera correcta* de enseñar (suponiendo que fuéramos capaces de ponernos de acuerdo en cuál sea) sino aquella que favorece la convivencia de una diversidad de experiencias responsables.

(b) Liderazgos débiles

Para que un establecimiento educativo organice su actividad en torno a un proyecto educativo específico no basta con que las autoridades centrales lo autoricen a hacerlo. Ni siquiera alcanza con que lo apoyen con el envío de asesores y técnicos. La condición esencial es que parte de la capacidad de decisión que hasta ahora reside en las autoridades centrales se traslade a los propios establecimientos.

Una institución que pone en marcha un proyecto educativo debe poder seleccionar a los docentes que trabajen allí, porque es importante que todos estén en sintonía con la idea que se intenta poner en marcha. También debe poder tomar decisiones sobre el personal no docente que se considere necesario, así como (al menos dentro de ciertos límites) el tipo de alumnado que va a aceptar. Por ejemplo, la institución debería poder decidir si va a integrar alumnos con dificultades y de qué modo va a hacerlo.

Todo esto es algo muy diferente de lo que encontramos en la actualidad. La gran mayoría de los docentes eligen sus lugares de trabajo mediante un sistema centralizado de elección de cargos sobre el que los directores no tienen ninguna influencia. Lo hacen además sin conocer las elecciones de los otros docentes, de modo que los planteles se conforman a ciegas y no con la intención de crear grupos de trabajo⁶. En cuanto a los funcionarios administrativos y de servicio, no sólo ocurre que los directores no pueden elegirlos, sino que les resulta casi imposible sancionarlos o aun alejarlos del instituto. El resultado es que escuelas y liceos públicos son lugares a los que confluye gente que no se eligió entre sí, que está movida por intereses muy diferentes y que no tiene mayores motivos para tomarse en serio las indicaciones y sugerencias de las autoridades del establecimiento. Estas son las condiciones ideales para que sea prácticamente imposible construir algo similar a una comunidad educativa.

⁶ La Experiencia Piloto aplicada en el Ciclo Básico por la administración que termina introdujo ciertas mejoras en esta situación general.

Por contraposición a este estado de cosas, la creación de auténticas comunidades centradas en proyectos exige que cada establecimiento pueda tomar decisiones sobre la orientación cotidiana de su propio trabajo. Esto es lo que se conoce como “dotar a cada establecimiento de autoridades con capacidad de liderazgo institucional”. Una autoridad con capacidad de liderazgo es una autoridad capaz de incidir fuertemente en la definición del proyecto educativo y de tomar decisiones en coherencia con esas definiciones. Naturalmente, no tiene por qué tratarse de un único individuo. Lo más conveniente es que esta función sea desempeñada por un equipo de dirección o un consejo de escuela. Las fórmulas institucionales pueden variar, pero lo decisivo es que el establecimiento no dependa de una burocracia centralizada para poder tomar decisiones que están directamente ligadas al éxito o fracaso de su propio proyecto educativo. Más bien debe poder tomarlas por sí mismo en el marco de un estricto respecto a los derechos que protegen al personal y a los alumnos.

(c) *Centralismo administrativo*

En la actualidad, los institutos del sector público no pueden tomar decisiones sobre los insumos que necesitan para funcionar ni sobre su propia infraestructura. La mayor parte de los materiales que necesitan (papel, material de secretaría, tizas) les llegan desde servicios centralizados sobre los que no tienen ningún control. Si se producen desperfectos en el local, o bien dependen de servicios de mantenimiento centralizados a los que tampoco controlan, o bien necesitan una autorización central para poder realizar contrataciones. Los recursos que administran directamente son ínfimos y no existe la capacidad de desarrollar a nivel del establecimiento un plan de obras que permita adecuar el edificio a un proyecto pedagógico particular.

El resultado de este estilo de funcionamiento ha sido el crecimiento de una estructura central altamente burocratizada e ineficiente. Y como siempre ocurre en estos casos, quienes pagan casi todos los costos del mal funcionamiento son los propios establecimientos educativos. Las demoras por falta de materiales, el ausentismo del personal de mantenimiento, la inadecuación de las compras respecto de las necesidades reales, afectan permanentemente a las escuelas y a los liceos pero no suponen ningún

costo para los responsables burocráticos.

Esta ineficiencia, y sus impactos sobre la vida educativa, constituyen un problema preocupante. Pero además ocurre que una estructura centralizada no puede responder a las demandas de una red escolar que se vuelva heterogénea. Si efectivamente permitimos que las escuelas y liceos se organicen en torno a proyectos educativos, entonces las necesidades de los institutos van a dejar de parecerse entre sí. Por ejemplo, las compras de material didáctico o de bibliografía deberían ajustarse a las definiciones adoptadas por cada centro. Y este es un proceso al que sólo se puede responder si se acepta descentralizar la política de compras.

La idea de descentralizar esta clase de decisiones genera muchos temores. Quienes reaccionan de este modo suelen pensar que la centralización conduce a un gasto ordenado y racional, en tanto la descentralización conduce a las superposiciones y al despilfarro. Pero un análisis más detallado muestra que ambas afirmaciones son falsas. Por una parte, el funcionamiento de servicios altamente centralizados suele conducir al exceso de burocracia, a la insensibilidad hacia las demandas y a la ausencia de controles⁷. Por otra parte, una adecuada descentralización de estas funciones no conduce necesariamente al despilfarro, al menos por dos razones.

En primer lugar, lo que puede generar despilfarro no es la descentralización en sí misma, sino una descentralización de la decisión que no vaya acompañada de la responsabilización por los resultados. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, cuando se permite gastar dinero a unos directores que no tienen que rendir cuentas sobre los niveles de aprendizaje que alcanzan sus alumnos. Pero si se descentralizan ambas cosas (es decir, la decisión y la responsabilidad) los responsables de los establecimientos empiezan a tener motivos muy poderosos para hacer un uso racional de los recursos que reciben. Las luces sólo quedan inútilmente encendidas en los locales que nadie siente como propios.

En segundo lugar, la descentralización no implica necesariamente que las decisiones deban carecer de coordinación. Perfectamente puede ocurrir que las escuelas de una región o de una misma orientación metodológica se pongan de acuerdo para realizar

compras en conjunto (con lo que conseguirían mejores precios). Pero en este caso se trataría de una decisión que sale de los establecimientos y que se mantiene vigente mientras les resulte conveniente, en lugar de ser una decisión impuesta por una burocracia que no tiene por qué hacerse cargo de los costos de su propia ineficiencia. Descentralización no significa necesariamente atomización, sino la eliminación de macro-estructuras rígidas, paralizantes y encarecedoras.

(d) Ausencia de libertad de elección

En las actuales condiciones de funcionamiento, los padres que mandan sus hijos a la enseñanza pública no tienen casi ninguna posibilidad de elegir un establecimiento específico. El lugar de residencia es el factor determinante. Si un padre no está satisfecho con el sitio que le ha sido asignado a su hijo (porque la estructura burocrática no ha sido sensible a su preferencia y él no ha encontrado la manera de sortearla) sólo le quedan dos soluciones: o bien mudarse, o bien inscribir a su hijo en un instituto privado. Esto significa que la libertad de elección sólo está verdaderamente al alcance de quienes tienen dinero.

Al menos por dos motivos, la búsqueda de una mejor calidad de los aprendizajes requiere de una mayor libertad de elección.

En primer lugar, el compromiso de los padres con el establecimiento educativo tiende a aumentar cuando ellos mismos lo han elegido. Si las características y apuestas educativas del instituto son las que ellos prefieren para sus hijos, entonces tendrán más razones para apoyar la experiencia y estrechar la comunicación con el cuerpo docente. Esto no sólo redundará en un mayor apoyo al establecimiento sino también en un mejor seguimiento del trabajo de los alumnos.

En segundo lugar, la libertad de elección de los padres opera como mecanismo responsabilizador del cuerpo docente. Que los padres tengan libertad de elegir supone que pueden retirar a sus hijos de un establecimiento si no están satisfechos con la orientación del trabajo o con sus resultados. Esto obliga a los responsables de cada

⁷ Para una discusión del tema ver Pablo da Silveira y Rosario Queirolo: *Análisis organizacional*, ya citado.

instituto a evaluar los efectos posibles de sus decisiones y a preocuparse por los logros en materia de aprendizajes. Una escuela o un liceo al que nadie quiere enviar sus hijos se convertiría rápidamente en un problema que atraería la atención de las autoridades. Un director que genere este tipo de reacción debería explicar muy bien lo que ocurre si no quiere aparecer como inepto para el cargo.

Eso es exactamente lo opuesto de lo que pasa en la actualidad. Dado que los padres no tienen casi ninguna posibilidad de elegir un establecimiento específico, los responsables de las escuelas y liceos públicos están frente a ellos en una situación de proveedores quasi-monopólicos: no tienen nada que temer y, en consecuencia, no tienen por qué preocuparse de la mayor o menor insatisfacción con la calidad de la educación que están brindando. Esto no impide que muchos directores y maestros se tomen en serio su tarea, pero quienes actúan de este modo están luchando sistemáticamente contra una estructura de incentivos que hace que sus esfuerzos parezcan inútiles. De nuestra educación pública podría decirse lo que dijo hace algunos años el dirigente sindical Albert Shanker, presidente de la federación estadounidense de gremios docentes: las escuelas y liceos son el único sitio donde “si usted hace algo bueno, no pasa nada; y si usted hace algo malo, tampoco pasa nada”⁸.

El mayor compromiso de los padres con las instituciones educativas y la mayor responsabilización de quienes las dirigen son dos razones que hablan a favor de la libertad de elección. Una tercera razón no menos importante es que la libertad de elección es un valor en sí mismo. La libertad de decidir cómo educar a nuestros hijos es una de las libertades más importantes que podemos reclamar los ciudadanos. Esto no significa que podamos tomar cualquier decisión, pero sí significa que, en la medida en que se cumplan ciertas garantías, nadie puede reclamar una prioridad más alta que la nuestra. Las discrepancias sobre este punto son discrepancias de fondo acerca de cómo debe organizarse la educación pública.

Una última observación a propósito de este tema es que, contra lo que podría creerse, esta modificación no tendría como consecuencia necesaria un flujo constante de traslados masivos. Por una parte, el solo hecho de saber que los padres pueden retirar a

⁸ Albert Shanker: “A Proposal for Using Incentives to Restructure Our Public Schools”. *Phi Delta Kappan* 71 (1990), p9. 344-57.

sus hijos llevaría a los responsables de los establecimientos a mejorar las condiciones de funcionamiento y la calidad de la educación que se brinda. Por otra parte, la posibilidad de retirar a los hijos permitiría a los padres hacerse escuchar más fácilmente y obtener mejoras que harían innecesaria una decisión radical. Como explicó en términos clásicos Albert Hirschman, la amenaza de salida es esencial para poder hacer un uso más vigoroso de la voz⁹.

(e) *Financiamiento de la oferta*

El Estado financia actualmente la oferta educativa. Esto quiere decir que el Estado decide por sí mismo dónde va a colocar los recursos destinados a la educación, en función de su propio diagnóstico acerca de cuáles son y dónde se encuentran las necesidades. Dicho de manera más concreta: las autoridades deciden dónde y cuándo van a instalar una escuela, al tiempo que hacen un cálculo sobre los recursos que requerirá su funcionamiento. Sobre esta base construyen el local, deciden cuántos puestos de maestros asignarán y establecen la cantidad de suministros que serán enviados.

Los mecanismos de control de los que dispone el sistema educativo permitirán saber si todo está funcionando como fue previsto. Por ejemplo, permitirán verificar si se ha provisto la totalidad de los cargos establecidos o si se ha enviado la cantidad de cuadernos calculada. Pero los mecanismos de control no pueden evaluar si los recursos están llegando adónde efectivamente están las necesidades, o si las necesidades que había en el momento inicial siguen siendo las mismas. Los mecanismos de control no pueden evaluar estas cosas porque no fueron diseñados para eso sino para evaluar si se ejecutó lo planificado. Como resultado, será la gente la que tenga que adaptarse a las posibilidades que ofrece el sistema educativo, en lugar de ser éste quien se adapte a las necesidades de la gente.

Este funcionamiento ineficiente, junto al hecho de que los padres no tienen ninguna capacidad de presionar sobre el sistema, hace recomendable pasar del financiamiento de

⁹ Albert Hirschman: *Salida, voz y lealtad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1970.

la oferta al financiamiento de la demanda. En este caso, los padres deciden dónde enviar a sus hijos y los recursos “siguen” su decisión. En la medida en que un padre mantenga a sus hijos en un establecimiento, ese establecimiento recibirá la cuota parte de recursos que corresponda a esos alumnos. Pero si el padre decide retirarlos, la cuota parte de recursos se irá con ellos. De este modo, la cantidad total de recursos que reciba un establecimiento dependerá de su habilidad para responder a las necesidades efectivamente sentidas por los usuarios. Esto no sólo implica que los usuarios encontrarán más fácilmente aquello que buscan sino que, en términos globales, serán premiados aquellos proveedores que estén en mejores condiciones de satisfacer las necesidades reales.

Este es, por ejemplo, el modo en que funcionan DISSE y el Fondo Nacional de Recursos. Ambos fondos permiten financiar una serie de servicios médicos pero, a diferencia de lo que en general ocurre en Salud Pública, la decisión sobre el destino específico del dinero está en manos de los usuarios. Es cada afiliado quien elige la institución que lo va atender. De este modo, cuanto mayor sea la capacidad de una organización de atraerlos, mayor será la cantidad de dinero que reciba. Esta modalidad de distribución de recursos pone a la gente en condiciones de encontrar más fácilmente lo que está buscando y tiende a mejorar la calidad global de los servicios que se ofrecen.

(f) Ausencia de controles de calidad

Una de las razones por las que nuestra enseñanza pública está en problemas es que nunca tuvimos una idea clara acerca de los resultados que estaba obteniendo. Durante larguísimas décadas, los únicos indicadores de los que disponíamos eran las tasas de repetición y las calificaciones decididas por los profesores. Pero las tasas de repetición pueden variar por razones que tienen poco que ver con los aprendizajes reales (por ejemplo, como resultado de un aumento de la presión por parte de las autoridades) y las calificaciones decididas por los docentes no son comparables entre sí: un mismo escrito puede recibir notas muy diferentes si es corregido en un liceo de la costa montevideana, en uno ubicado en la periferia de la capital o en un instituto del interior. Recién en los últimos años hemos aplicado pruebas externas de medición de aprendizajes, y los resultados con los que nos encontramos son preocupantes. Pero los ciudadanos seguimos sin conocer los resultados que se obtienen en un establecimiento específico,

así como seguimos sin poder comparar el nivel de nuestros estudiantes con el nivel de los estudiantes de otros países.

Esta situación hace que a los ciudadanos nos cueste un gran esfuerzo hacernos una idea de los resultados que está obteniendo la inversión pública en educación. Por ejemplo, muchos de nosotros tenemos la sensación de que, pese a que en los liceos públicos se enseña inglés durante varios años, casi nadie alcanza un dominio de esta lengua que sea de alguna utilidad. Pero esta es una sensación subjetiva que vamos construyendo por acumulación de experiencias individuales. No hay ninguna fuente de datos objetivos que nos permita evaluar la magnitud del problema. Puede que estemos malgastando tiempo y dinero desde hace décadas, pero ni siquiera podemos afirmarlo con seguridad.

Estas dificultades hacen conveniente en cualquier contexto la puesta a disposición de la ciudadanía de los resultados que se van logrando en materia educativa. Los ciudadanos somos quienes financiamos la educación pública y quienes sufrimos las consecuencias de sus eventuales fallas, de modo que tenemos derecho a saber lo que está pasando. Pero esta necesidad se hace todavía más imperiosa si se opta por una modalidad de organización fundada en la libertad de elección y en el financiamiento de la demanda.

En efecto, elegir una escuela es bastante más difícil que elegir un refresco. Muchas personas no cuentan con la experiencia, la formación ni el tiempo requeridos para formarse una opinión (al menos *ex-ante*) de la calidad de una propuesta educativa. A esto se suma el hecho de que los errores en esta materia se pagan caro. Por eso, si solamente favoreciéramos la diversidad y la libertad de elección (incluido el financiamiento de la demanda) pero no asistiéramos a los padres en la elección, estaríamos generando un desequilibrio entre los proveedores y los usuarios de los servicios educativos. El resultado podría ser que al menos parte de la población (la peor equipada culturalmente para tomar este tipo de decisiones) pagara costos demasiado altos en su búsqueda de la propuesta educativa adecuada.

La medición sistemática de la calidad de los aprendizajes se vuelve así un componente esencial de una propuesta como la que estamos haciendo. Es indispensable que los aprendizajes sean adecuadamente medidos y es indispensable que los resultados sean públicos, de manera de proporcionar a los padres suficientes elementos de juicio para tomar su decisión. Como condición complementaria, también es necesario que estas mediciones sean realizadas por instituciones diferentes de quienes proveen los servicios

educativos, como forma de asegurar una real objetividad de los resultados.

El control de calidad y la difusión de información es una responsabilidad que debería mantenerse en manos del Estado, aun en el caso de que su ejecución pueda ser parcialmente realizada por agentes privados. Más aun, el Estado debe guardarse la posibilidad de sancionar, clausurar o intervenir aquellas experiencias educativas que fracasen en el intento de alcanzar los mínimos exigidos. Como contrapartida, las escuelas y liceos que funcionen en régimen de libertad de elección y de financiamiento de la demanda tienen derecho a que los resultados que obtienen sean públicamente confrontados con los que se obtienen en las escuelas y liceos del sector público tradicional.

(g) Inequidad

Los uruguayos enfrentamos un fenómeno de “privatización de la calidad educativa”. Si bien todos los niños y jóvenes tienen derecho a acceder a una escuela o a un liceo, solamente algunos (básicamente, aquellos cuyos padres están en buena posición) tienen la posibilidad de acceder a una educación de calidad. A este resultado conducen el centralismo pedagógico y administrativo, el financiamiento de la oferta y la ausencia de libertad de elección.

Esta es una razón fundamental para intentar modificar las cosas. Pero además, esto obliga a que toda estrategia de reforma deba atender especialmente al problema de la equidad. Si se parte, como es el caso, de una situación de profunda inequidad, puede ocurrir que algunas de las decisiones que se tomen tiendan a reforzarla. En particular, existe el peligro de que, al menos en la etapa de consolidación del nuevo sistema, no todos los sectores de la población puedan beneficiarse en igual medida de las mejoras. Por eso es importante que se tengan especialmente en cuenta los efectos de los cambios sobre la población más carenciada. Esta es la población que más necesita de una enseñanza pública eficiente, no sólo porque es la que parte de una situación de mayor debilidad sino también porque no tiene casi ninguna posibilidad de acceder a la enseñanza privada.

El principio de equidad habilita la reorientación de recursos públicos con el fin de asegurar el acceso a ofertas educativas de calidad a aquellos sectores de la sociedad donde se acumulan más debilidades económicas o culturales. Este principio forma parte esencial de nuestra propuesta y para entenderlo es importante hacer dos observaciones. En primer lugar, es decisivo que el principio de equidad se aplique sin sacrificar los demás objetivos de cambio. Las acciones a favor de la igualdad de oportunidades no deben conducir a sacrificios en materia de descentralización, ni en materia de liderazgo institucional ni en materia de libertad de elección. Más bien deben operar como una estructura de incentivos que haga atractiva la provisión de servicios educativos de buen nivel a los sectores menos favorecidos de la población.

En segundo lugar, importa recordar una vez más que el problema de la equidad no aparece como consecuencia de haber optado por la libertad de elección o por el financiamiento de la demanda. La falta de equidad es, ya hoy, una de las principales fallas de la educación pública. Largas décadas de funcionamiento del sistema tradicional no han impedido una creciente diferenciación entre las escuelas y los liceos públicos. La cuestión no es, entonces, que el riesgo de la falta de equidad aparezca cuando se proponen formas de organización alternativas, sino que ese problema ya existe y es necesario responder a él mediante formas de organización alternativas.

2. Ideas-fuerza para la puesta en marcha de una organización experimental

Una propuesta de cambio no debe limitarse a describir la situación de partida y aquella a la que se aspira a llegar. Además debe proporcionar ideas acerca de cómo pasar del actual estado de cosas a aquel al que pretende aproximarse. El más atractivo de los modelos educativos no pasa de ser un sueño si nos propone un destino al que es imposible llegar, o si sólo es posible hacerlo por caminos que terminarán desnaturalizando la propuesta original.

Por esta razón, en las próximas páginas presentamos un conjunto de ideas-fuerza que deberían ser incluidas en toda estrategia de transformación que aspire a ser responsable y exitosa. Estas ideas describen las exigencias que debemos respetar mientras intentamos alejarnos de la situación actual.

(a) Diversidad para experimentar

Buena parte de las experiencias de reforma que ha conocido la educación han consistido en intentos de sustituir el modelo educativo vigente por otro modelo global previamente diseñado. Esta es la principal razón por la que buena parte de las reformas educativas a lo largo de la historia han sido experiencias al menos parcialmente fracasadas.

Las reformas educativas globales, orientadas a instalar un modelo previamente planificado, suelen dar lugar a grandes conflictos político-corporativos que terminan por paralizarlas, o bien conducen a cambios mucho más fáciles de detectar en los organigramas que en las prácticas educativas cotidianas. Pero aún en el caso de que una reforma centralizada y planificada consiga vencer estos obstáculos, nunca conseguirá producir cambios profundos porque en lo esencial seguirá siendo anticuada: todavía está apoyada en la idea de que, en materia educativa, hay una única manera de hacer bien las cosas. En consecuencia, *el nuevo modelo nunca podrá ser mejor que las mejores ideas de las pocas personas que intervinieron en su diseño*. Por esta vía seguiremos sin aprovechar el enorme capital de creatividad, experiencia y entusiasmo que está en manos de quienes cotidianamente hacen funcionar nuestras escuelas y liceos (y de quienes actualmente no trabajan en la enseñanza pero estarían dispuestos a hacerlo si algunas condiciones cambiaran).

Una reforma que verdaderamente aspire a introducir cambios en la enseñanza no debe,

por lo tanto, pretender sustituir un único sistema centralizado por otro, sino hacer coexistir el sistema actual con experiencias de cambio acotadas y debidamente controladas. Lo que precisamos no es un modelo alternativo que nos sea suministrado por algunas mentes esclarecidas, sino involucrarnos colectivamente en una dinámica de transformación que nos permita confrontar ideas y comparar resultados.

Esta manera de concebir el cambio tiene, entre otras ventajas, la de no obligarnos a tomar decisiones radicales sobre la continuidad del modelo tradicional. *No se trata de decidir si el sistema educativo que todos conocemos debe o no ser sustituido por otro. Se trata de hacer coexistir el modelo tradicional con algunas experiencias de innovación que nos permitan comparar resultados e imaginar futuros posibles.* Las decisiones respecto a los pasos a dar más tarde pueden ser dejadas para cuando conozcamos los resultados de las experiencias y, por ese mismo motivo, pueden ser objeto de una discusión que no se reduzca a la lógica de la pulseada.

(b) Voluntariedad

El éxito o el fracaso de una reforma educativa no se juega en la mesa de los planificadores ni en las oficinas de las autoridades de la enseñanza. *El éxito o el fracaso de una reforma empieza a jugarse en el momento en que el docente cierra la puerta del salón de clase e inicia un trabajo sin testigos.* Por eso, la mejor manera de asegurar el fracaso de una iniciativa de reforma consiste en obligar a sus ejecutores a hacer cosas que no quieren hacer. Hasta las mejores ideas fracasan si no despiertan el respeto y el entusiasmo de quienes deben ponerlas en práctica.

Esto explica por qué *todo intento de reforma razonable debe basarse en la idea de no obligar a nadie a hacer nada que no quiera hacer.* Ningún docente debe verse obligado a trabajar de una manera que rechaza. Ningún director o subdirector debe ser forzado a aplicar decisiones en las que no cree. Ningún padre debe ser conminado a exponer a su hijo a una experiencia educativa que le genera inquietud o escepticismo. Los procesos de cambio sólo son exitosos cuando quienes se involucran en ellos creen en sus fundamentos. Esta verdad general vale muy especialmente para la vida educativa.

La combinación de este principio con el anterior permite delinear el tipo de reforma que estamos proponiendo: se trata de abrir espacios para la experimentación a los que sólo ingresen quienes deseen hacerlo. La amplitud y el peso que adquirirá cada una de las experiencias dependerá en buena medida de su capacidad de reclutar apoyos entre los

docentes, los padres y los funcionarios. Esta manera de poner en marcha la reforma puede parecer algo utópica pero de hecho la aplicamos constantemente en muchos terrenos. Por ejemplo, este es el modo en que se han generalizado en nuestro país los centros CAIF. Ningún padre está obligado a mandar a sus hijos a un centro de este tipo ni nadie está obligado a trabajar en ellos. Pero el propio funcionamiento de la idea ha llevado a que mucha gente decida involucrarse en ella.

Aplicar el principio de voluntariedad implica respetar la libertad de decisión de nuestros conciudadanos, pero además tiene la virtud de debilitar muchas resistencias. Este es un punto que debe ser mirado con mucho realismo: toda iniciativa de reforma (sea educativa o de cualquier otro tipo) genera el rechazo de quienes se benefician con el estado de cosas vigente o de quienes temen ver debilitada su posición si se producen modificaciones. Algunas de esas resistencias pueden ser legítimas (por ejemplo, cuando se intenta proteger ciertos derechos) pero muchas otras están movidas por la defensa egoísta de intereses particulares. No existe proceso de reforma que no genere estas formas de resistencia.

Pero el punto es que, según cuál sea la estrategia que se elija, quienes se oponen sistemáticamente al cambio tendrán mayores o menores dificultades para intentar impedirlo. Y, de todas las situaciones imaginables, la menos favorable para ellos es aquella en la que nadie se ve obligado a hacer nada que no quiera hacer. Una cosa es negarse a participar en un proceso de transformaciones en el que no se cree, y otra muy distinta es oponerse a que los otros participen voluntariamente en un proceso en el que sí creen. Si se opta por imponer un modelo de reforma, tarde o temprano debemos decirle a sus opositores: "les guste o no, ustedes deberán hacer lo que nosotros decidimos que hagan". Esta es la mejor manera de generar conflictos y resistencias sordas. En cambio, si adoptamos el principio de voluntariedad, lo único que debemos decirle a los enemigos del cambio es: "déjennos experimentar". Y, en la medida en que esta reivindicación se plantee de manera razonable, es verdaderamente difícil negarse a ella.

(c) Control ciudadano

Experimentar es relativamente sencillo cuando el único involucrado es uno mismo, pero es algo bastante más serio y potencialmente riesgoso cuando lo que está en juego es la educación de los miembros de las nuevas generaciones. Una mala apuesta educativa puede tener consecuencias muy onerosas sobre la vida de quienes la han padecido.

Esta es una afirmación esencialmente correcta, pero no es un argumento contra toda forma de experimentación. Los miembros de las nuevas generaciones están pagando *hoy* costos muy altos a causa de las ineficiencias de nuestro sistema educativo, de modo que no se trata de generar riesgos donde no los hay. Si no hacemos nada por cambiar las cosas, es absolutamente seguro que muchos uruguayos recibirán una educación de mala calidad. Este es un motivo más que suficiente para permitirnos experimentar.

Hay todavía un segundo motivo. Aun un sistema educativo como el nuestro, fundado en la idea de que hay una única manera de hacer bien las cosas, no consigue impedir toda forma de experimentación. Lo que consigue que se experimente muy poco y, lo que tal vez sea más preocupante, también consigue que la mayor parte de los pocos experimentos que se realizan se hagan de espaldas a la ciudadanía y sin que nadie se haga responsable de sus resultados.

Un ejemplo concreto puede permitir percibir la magnitud de este problema. Hace algunos años ganó popularidad entre los maestros e inspectores de primaria pública la idea de que no había que corregir las faltas de ortografía. Nadie tomó formalmente la decisión de proceder de este modo, pero el hecho es que muchos maestros empezaron a trabajar así y muchos inspectores dieron su visto bueno. Se trataba de un experimento, aunque nadie le dio formalmente este título, los padres no pudieron decidir si querían que sus hijos participaran en él y la ciudadanía en general ni siquiera se enteró de su existencia.

Esta tendencia a no corregir las faltas de ortografía parece estar ahora en retirada. La opinión de muchos docentes (en particular de muchos docentes de secundaria) es que los efectos del experimento fueron desastrosos. Pero esto no es más que una sensación subjetiva, aunque compartida por un gran número de personas. El hecho es que, así como nadie declaró que se iniciaba el experimento, nadie lo dio por concluido. Y absolutamente nadie se hace responsable del daño que se le causó a muchos alumnos.

Este es un perfecto ejemplo de lo que ocurre cuando no aceptamos experimentar de manera explícita y cuando no aceptamos divulgar los resultados. Por una parte, ocurre que de todas maneras se experimenta. Pero no sólo se experimenta menos de lo que se debería, sino que se lo hace de una manera casi clandestina. En segundo lugar, la falta de publicidad favorece los malos resultados. Una discusión previa nos hubiera permitido averiguar, por ejemplo, lo que había ocurrido en otras partes del mundo cuando se hicieron intentos parecidos. Y una rápida divulgación de resultados nos hubiera permitido poner a varias generaciones de alumnos a salvo de esta iniciativa

contraproducente.

La opción no se plantea entonces entre experimentar o no experimentar, ni entre divulgar resultados o no divulgarlos. La opción se plantea entre experimentar mucho o experimentar poco, y entre hacerlo de manera sistemática y controlada o de manera arbitraria e irresponsable.

Nuestra propuesta se basa en la idea de que lo mejor que puede hacer un sistema educativo es experimentar mucho y de manera explícita, al tiempo que se someten los resultados al control de los ciudadanos. Los errores que más perduran son los que no se conocen. La mejor garantía contra una experimentación irresponsable es una divulgación rápida y confiable de sus resultados. Si una estrategia de reforma quiere minimizar los riesgos de error y crear las condiciones para que los cambios de rumbo se produzcan con la mayor celeridad posible, lo mejor que puede hacer es aspirar a la más total transparencia en cuanto a procedimientos y resultados.

(d) Nuevas ideas por el mismo dinero

En educación como en cualquier otro terreno, una manera fácil de cambiar las cosas es disponer de mucho dinero. Pero lo importante es encontrar estrategias de transformación que no supongan una demanda poco realista de recursos suplementarios. Aun cuando sea importante aumentar la cantidad de recursos que se vuelcan a la educación, tenemos que encontrar la manera de mejorar sin esperar a que se generen condiciones de abundancia que pueden demorar en llegar.

La propuesta de reforma que estamos presentando no requiere un aumento sustancial de los recursos que hoy se están volcando a la enseñanza. Por supuesto, y como ocurre con toda propuesta, su aplicación se vería fuertemente facilitada si se contara con más dinero. Pero en principio es realizable sin modificar la cantidad que hoy se está gastando.

La afirmación de este principio es en parte un acto de realismo pero también refleja una convicción más profunda. Nuestra sociedad ha hecho históricamente un esfuerzo importante por financiar la educación pública. En los últimos años, la inversión en este rubro se cuenta entre las que más aumentaron. Esto no significa que debemos darnos por satisfechos con lo hecho, pero sí significa que, para seguir pidiéndole esfuerzos a la

población, tenemos que ofrecerle mínimas garantías de que su dinero será bien gastado. Si no se cambia la lógica misma con la que funciona nuestro sistema educativo, cantidades suplementarias de dinero sólo nos permitirán ofrecer más de lo mismo. Nuestros institutos seguirán sin funcionar como comunidades educativas y los aprendizajes relevantes seguirán sin producirse. Esta es una experiencia que ya han hecho otros países y sería tonto que nosotros la repitiéramos. Nuestra principal carencia está a nivel de las ideas. Sólo si nos renovamos en este terreno vale la pena hacer notar que además nos falta dinero.

3. La idea de escuelas públicas no estatales

Ahora llegamos al núcleo mismo de la propuesta de reforma que estamos presentando. Se trata de crear dentro del sector público un espacio experimental donde funcionen escuelas y liceos públicos no estatales. Esta idea es una adaptación al caso uruguayo de algunas experiencias que últimamente han atraído la atención de los especialistas. Una de ellas es el movimiento de las *charter schools* en Estados Unidos, una experiencia de reforma que empezó tímidamente a principios de los años noventa y que ha terminado por modificar la legislación educativa de 30 de los 50 estados que componen ese país¹⁰. Otras experiencias geográficamente más próximas son la reforma educativa del estado brasileño de Minas Gerais y las escuelas experimentales que está poniendo en marcha el gobierno de la Provincia de San Luis, República Argentina.

(a) Descripción general de la idea

Pensemos en lo que estamos diciendo cuando afirmamos que una escuela o un liceo son públicos. En primer lugar, estamos diciendo que el Estado es el responsable de su existencia y de los resultados de su funcionamiento. En segundo lugar, estamos sosteniendo que el Estado lo financia. En tercer lugar, estamos diciendo que el Estado se encarga de su gestión cotidiana, lo que significa entre otras cosas que los docentes y funcionarios que trabajan allí son empleados públicos.

¿Cuáles de estos atributos son necesarios y cuáles son accesorios? Para contestar esta pregunta, hagamos una comparación con otro servicio de alcance masivo. Por ejemplo, consideremos la recolección de residuos. Nadie tiene dudas de que la recolección es un servicio público. Pero, ¿se cumplen las tres condiciones mencionadas?

Es claro que el Estado es el responsable de que los residuos se recojan y se procesen adecuadamente. La única diferencia es que la educación está en manos del gobierno nacional, en tanto la recolección de residuos es una tarea de los gobiernos departamentales. También es claro que el Estado se encarga de financiar esta tarea (o, para decirlo de modo más preciso, la financiamos los contribuyentes mediante el pago

¹⁰ Para una descripción de esta experiencia ver, por ejemplo, Joe Nathan: *Charter Schools: Creating Hope and Opportunity for American Education*. Jossey Bass, 1996. Para una discusión en castellano ver Antonio Cicioni: *El movimiento de las charter schools. Una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina*. Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, 1998.

de nuestros impuestos). Las dos primeras características que mencionábamos en relación a la educación se cumplen también en este caso. Pero, ¿se cumple también la tercera? No siempre. En casi todas partes, los gobiernos departamentales se encargan de gestionar el servicio de recolección de residuos. Los camiones que se utilizan son propiedad de las intendencias y quienes trabajan con ellos son empleados municipales. Pero en la zona céntrica de Montevideo las cosas no son así. La gestión cotidiana del servicio ha sido puesta en manos de una empresa privada. Los camiones son propiedad de esa empresa y los trabajadores son empleados por ella.

¿Quiere esto decir que la recolección de residuos en el centro de Montevideo ha dejado de ser un servicio público? Sacar esta conclusión sería equivocado. El responsable último de la recolección sigue siendo la Intendencia Municipal de Montevideo. Si los residuos no se recogen, o no se recogen debidamente, esto podría dar lugar a una interpelación del Intendente en la Junta Departamental. Además, el servicio sigue estando financiado por la Intendencia, es decir, mediante los impuestos de los montevideanos. Sólo que, en lugar de usar ese dinero para contratar personal y comprar camiones, se lo usa para pagarle a una empresa que se encarga de esas tareas. La gestión cotidiana del servicio ha sido puesta en manos de una empresa privada, pero el servicio en sí mismo sigue siendo público.

Como se ve, lo que define a un servicio público no es quién se ocupa de gestionarlo cotidianamente, sino quién tiene la responsabilidad final sobre los resultados y quién se encarga de financiarlo. El problema de la titularidad de la gestión no hace a la esencia del asunto, sino a la manera de ponerlo en práctica. Poner la gestión en manos privadas puede ser el modo más eficiente de brindar un servicio público. Y este carácter no se modificará mientras la responsabilidad final y el financiamiento queden en manos de autoridades públicas.

Este mismo razonamiento puede aplicarse a la educación. Hay muy buenas razones para pensar que el Estado debe asumir una fuerte responsabilidad sobre los resultados educativos e intervenir en el financiamiento del sistema. Algunas de ellas son razones de justicia. Otras resultan de nuestra opción en favor de una sociedad democrática de mercado. Una sociedad de este tipo no puede funcionar de manera estable a menos que sus miembros conozcan sus derechos y deberes, estén en condiciones de participar responsablemente en las grandes decisiones políticas y hayan adquirido destrezas que les permitan actuar como agentes económicos independientes¹¹. Más aun, una sociedad

¹¹ Para una discusión más detenida de este tema ver Pablo da Silveira: “¿Se puede justificar la obligación escolar?”. *CLAVES de Razón Práctica* (Madrid) 59, 1996, 67-74

de este tipo tampoco conseguirá funcionar si solamente una minoría accede a estos saberes habilitantes. Por lo tanto, es una condición para la estabilidad de las instituciones que el Estado fije los objetivos mínimos de la acción educativa, así como que recaude y distribuya los recursos necesarios para asegurar la escolarización universal.

Pero del hecho de que el Estado deba intervenir en la educación de los nuevos ciudadanos no se deduce que deba ocuparse de la gestión cotidiana de los liceos y de las escuelas. Tal como vimos en el caso de la recolección de residuos, no es esto lo que hace a la esencia del asunto. Lo verdaderamente importante es que el Estado se haga responsable de la educación de los miembros de las nuevas generaciones y movilice los recursos necesarios para que esta tarea se realice. El problema de quién debe ocuparse de gestionar cotidianamente los centros educativos es básicamente una cuestión de eficiencia. Lo mejor para los alumnos es que se ocupe de la gestión quien sea capaz de hacerlo mejor.

La experiencia muestra de manera general que el Estado no es un buen gestor de instituciones educativas. El caso uruguayo es particularmente claro al respecto. Pero si además se acepta la importancia de que las escuelas y liceos funcionen como comunidades educativas, entonces hay una razón suplementaria para pensar que la gestión debe cambiar de manos. Sencillamente no es posible que una gran burocracia sometida a las reglas generales de la administración pública pueda generar comunidades caracterizadas por la creatividad, la flexibilidad y las relaciones de cooperación entre los participantes.

Esta es la justificación sobre la que se apoya lo esencial de nuestra propuesta: se trata de crear dentro del sistema educativo una modalidad de enseñanza que sea a la vez pública y no estatal. Por *pública* queremos decir que la responsabilidad por los resultados y el financiamiento de la tarea siga estando en manos del Estado. Por *no estatal* queremos decir que la gestión cotidiana de los establecimientos no esté a cargo del Estado sino en manos de asociaciones educacionales privadas.

Para entender lo esencial de la idea imaginemos una escuela que funcione del siguiente modo: el establecimiento está a cargo de un equipo humano (incluyendo docentes y no docentes) que se reclutó a sí mismo en función de un proyecto educativo específico; los alumnos que asisten a este establecimiento lo hacen porque sus padres comparten la orientación general del proyecto y están satisfechos con los resultados que se están obteniendo; el Estado, a través de los órganos de gobierno de la enseñanza, impone los

objetivos educativos mínimos que deben cumplirse, monitorea su funcionamiento, realiza mediciones de aprendizaje entre sus alumnos y hace públicos los resultados. Al mismo tiempo, el Estado transfiere regularmente una cantidad de dinero que es básicamente el monto que el gobierno está dispuesto a gastar por alumno, multiplicado por la cantidad de alumnos que haya sido capaz de atraer la escuela.

¿Imposible de realizar? Todo lo contrario. Pero antes de explicar cómo funcionaría el modelo una vez instalado, importa señalar que la manera que proponemos de avanzar hacia él respeta las cuatro ideas-fuerza expuestas en el capítulo anterior.

En primer lugar, lo que estamos proponiendo no es que todas las escuelas y liceos del sector público se adapten a este esquema, sino que lo haga un cierto número de ellos en régimen de experimentación. La idea es poder comparar los resultados que se obtienen al gestionar los establecimientos de este modo, por comparación a los que se están obteniendo en el sistema educativo tradicional. De esta manera se respeta la idea-fuerza “diversidad para experimentar”.

En segundo lugar, se propone que participen de esta experiencia solamente aquellos docentes, funcionarios y padres que voluntariamente decidan hacerlo. Nadie que trabaje en el sector público tradicional y quiera seguir haciéndolo sería obligado a cambiar de situación. Ningún padre que estuviera mandando a su hijo a una escuela o a un liceo estatales y quisiera mantenerlos allí se vería obligado a inscribirlos en un instituto público no estatal. De esta manera se respeta estrictamente la idea de voluntariedad.

En tercer lugar, se propone que los institutos públicos no estatales sean seleccionados, monitoreados y evaluados por las autoridades de la enseñanza pública. También se exige que la formulación de los proyectos educativos de los diferentes establecimientos tengan amplia difusión, y que los resultados de las evaluaciones externas sean sistemáticamente divulgados. De este modo se cumple con la exigencia de control ciudadano.

Por último, se establece que lo que el Estado debe gastar por alumno en esta experiencia de innovación sea lo mismo que gasta en el sector público tradicional. No se presupone un financiamiento complementario ni se exige ninguna forma de tratamiento preferencial. De este modo se respeta la idea-fuerza “nuevas ideas por el mismo dinero”.

(b) *Nuestro objetivo: 10 establecimientos públicos no estatales en todo el país para el final del quinquenio*

Una iniciativa como la que se propone exige una planificación cuidadosa y una absoluta limpieza de procedimientos. Su propia novedad en nuestro contexto supone además que habrá mucho que aprender sobre la marcha, lo que exige flexibilidad para introducir cambios de rumbo a medida que se detectan obstáculos y oportunidades. Todo esto habla a favor de un proceso de experimentación progresiva y a pequeña escala, por oposición a un plan masivo de transformación.

Sin embargo, la escala no puede ser tan pequeña que no permita evaluar el rendimiento de la idea en diferentes contextos socio-económicos. Que una experiencia de este tipo dé buenos resultados en una escuela de la costa montevideana no significa que también pueda darlos (al menos del mismo modo) en una escuela de la periferia de la capital o en una ubicada en el interior. Es necesaria una mínima diversidad de contextos de aplicación para poder extraer conclusiones confiables.

En base a estas consideraciones, el objetivo que proponemos es terminar el próximo quinquenio con 10 escuelas o liceos públicos no estatales en funcionamiento. Esta cantidad es suficientemente pequeña como para mantener el carácter experimental, pero suficientemente grande como para tener más de un caso en diferentes contextos debidamente tipificados. Como se ve, lo que se está proponiendo no es ningún plan excesivamente ambicioso ni ningún salto al vacío. Se trata de experimentar con responsabilidad para encontrar auténticas vías de mejora a nuestra enseñanza pública.

4. Instalando escuelas públicas no estatales

En este capítulo se incluye una descripción del proceso que permitiría instalar escuelas y liceos públicos no estatales. Esta descripción se concentra en los seis problemas que deben ser debidamente resueltos para que una experiencia de esta naturaleza pueda ser ejecutada. En resumen, se trata de saber: (a) cómo crearlas, (b) cómo dotarlas de personal, (c) cómo dotarlas de alumnos, (d) cómo financiarlas, (e) cómo controlarlas y (f) cómo evaluarlas.

(a) *Cómo crearlas*

Hay dos procedimientos mediante los cuales se pueden crear escuelas y liceos públicos no estatales. La primera consiste en reconvertir un establecimiento público ya existente. La segunda consiste en crear un nuevo centro de enseñanza. Las diferencias más importantes entre ambos métodos son las siguientes. Si se opta por la reconversión, el local que ya funciona pasa a ser gestionado por la nueva asociación educacional y el personal que trabajaba allí es redistribuido dentro de la enseñanza estatal (a menos que sea el propio personal, o una parte de él, que se haga cargo de la nueva experiencia). Si se opta por la creación a nuevo, el problema de la redistribución de personal no se plantea pero el Estado debe proporcionar un nuevo local, o bien debe proporcionar los recursos para construirlo. Nuestra propuesta para la primera etapa de experimentación consiste en optar por esta segunda modalidad. Para ello, *proponemos que se empleen las escuelas y liceos actualmente en construcción o cuya construcción está prevista para los próximos años. De este modo no se afecta ninguna situación existente, sino que se crean nuevos establecimientos con una nueva lógica.*

La creación de escuelas y liceos públicos no estatales debería empezar por un proceso de selección que funcionaría aproximadamente del siguiente modo. Las autoridades educativas harían un llamado público a equipos que aspiren a convertirse en asociaciones educacionales. El llamado debería incluir los criterios en base a los cuales serán juzgados los diferentes proyectos educativos, los objetivos pedagógicos mínimos que deben ser alcanzados y las modalidades de monitoreo y evaluación que van a ser aplicados. También debería anunciarse la integración de los tribunales encargados de evaluar las propuestas, que deberían ser compuestos por técnicos independientes, algunos de los cuales deberían provenir del extranjero.

Una vez recibidas las propuestas, los tribunales seleccionarían los proyectos educativos a ser aplicados. Esta selección se haría en función de criterios puramente técnicos y sin participación de las autoridades educativas.

A las autoridades correspondería firmar un contrato de gestión con cada uno de los equipos seleccionados. Estos contratos tendrían inicialmente una vigencia de tres años y luego se renovarían cada cinco, previa evaluación del funcionamiento de la experiencia y de los resultados obtenidos.

Mediante el contrato, cada asociación educacional se comprometería a respetar la Constitución y las leyes, a cumplir los objetivos pedagógicos mínimos establecidos por las autoridades educativas, a aceptar inspecciones y monitoreos, a proporcionar información completa sobre la gestión económica y pedagógica del establecimiento, y a permitir que sus alumnos participen de pruebas externas de evaluación.

Las autoridades educativas, por su parte, se comprometerían a aportar regularmente la subvención que corresponda el número de alumnos reclutados, a respetar la independencia técnica de los responsables pedagógicos del instituto y a no divulgar más información relativa al establecimiento que la que se haya acordado en el propio contrato.

En el caso de graves fallas de funcionamiento o de una insuficiencia notoria en materia de aprendizajes, las autoridades educativas se reservarían el derecho de imponer sanciones, intervenir o eventualmente clausurar la experiencia.

(b) Cómo constituir el personal

Los docentes y demás funcionarios de las escuelas y liceos públicos no estatales no serían empleados del Estado sino de la asociación educacional para la que trabajan. La asociación tendría total libertad para contratar a los miembros del personal, siempre y cuando se respeten las normas que los protegen como trabajadores. También la política de remuneraciones sería decidida por cada asociación.

Si una vez concluida la fase experimental este sistema se consolidara, muchos docentes y funcionarios que hoy son empleados de la enseñanza estatal tendrían la posibilidad de ser empleados (o socios cooperativos) de una asociación educacional. Pero en la fase inicial no se puede exigir una apuesta tan fuerte, entre otras cosas porque no se puede

asegurar de antemano la continuidad de la experiencia. En consecuencia, debería acordarse una licencia especial sin goce de sueldo por tres años a quienes decidan salir de la educación estatal para incorporarse a una escuela pública no estatal. Si al cabo de este período la persona decide volver al sector estatal, debería poder hacerlo sin pérdida de beneficios. Si decide continuar en la nueva escuela, la licencia podría renovarse por dos años y luego el interesado debería tomar una decisión definitiva.

El resultado de la aplicación de estos criterios es que en cada escuela o liceo público no estatal trabajarían personas que han decidido hacerlo allí porque comparten las ideas fundamentales del proyecto educativo que se está aplicando. A su vez, las autoridades del establecimiento (trátese de un director individual, de un consejo integrado por varias personas, o por el personal en su conjunto funcionando como órgano de decisión colectiva) tendrá la posibilidad de seleccionar, entre aquellos que se manifiesten interesados, a quienes mejor se adapten a las necesidades y apuestas de la comunidad educativa. De este modo se pasaría de la situación actual, donde la escuela es un lugar donde confluyen personas que no tienen por qué tener intereses en común, a una situación donde cada establecimiento esté a cargo de un equipo humano que ha sido seleccionado (o que se ha seleccionado a sí mismo) en función de una idea educativa.

(c) Cómo constituir el alumnado

El reclutamiento de alumnos por parte de las escuelas y liceos públicos no estatales debería realizarse bajo el principio de voluntariedad. Nadie que no quiera enviar a sus hijos a un establecimiento de este tipo debería ser obligado a hacerlo. Dicho de otro modo: las escuelas y liceos públicos no estatales deberían ganarse su alumnado en base a las características de su proyecto educativo.

Las escuelas y liceos públicos no estatales tendrían a su vez la libertad de decidir el tamaño del alumnado con el que están dispuestos a trabajar. Pero, para evitar un déficit global de plazas escolares, deberían admitir ciertos condicionamientos de parte de las autoridades públicas. Básicamente, el hecho de aceptar ocuparse de la gestión de cierto edificio escolar supondría aceptar la exigencia de tener el número mínimo de inscriptos que las autoridades establezcan para ese edificio. Y el hecho de no llegar a ese mínimo supondría perder el derecho a hacerse cargo de ese local.

Las escuelas públicas no estatales estarían asimismo impedidas de seleccionar a sus alumnos en función de su nivel intelectual, raza, creencias religiosas o cualquier criterio discriminatorio. En principio, deberían admitir a todos los candidatos que quieran estudiar allí, al menos hasta el momento en que la capacidad de recibir alumnos se vea colmada. Si la cantidad de candidatos supera esta capacidad, debería seleccionarse mediante sorteo.

La libertad de elección por parte de los padres no debería llevar a problemas demasiado serios. La experiencia internacional sugiere que, aun en un contexto semejante, los padres siguen otorgando mucha importancia a la proximidad geográfica como criterio de elección. Nada hace pensar que esto vaya a cambiar sustancialmente si se aplica la idea de las escuelas y liceos públicos no estatales.

Pero el punto es que la importancia de la proximidad geográfica como criterio de elección se cumple siempre y cuando no haya grandes desniveles en materia de calidad educativa. Si la educación que se brinda en la escuela o en el liceo público no estatal es sensiblemente peor que la que se imparte en los establecimientos vecinos, habrá una fuerte tendencia a la fuga de interesados. Este es un dato que será conocido de antemano por los responsables de los establecimientos públicos no estatales, lo que los incentivará a hacer esfuerzos por ofrecer una propuesta educativa de calidad. Inversamente, si la educación que se brinda en las escuelas y liceos públicos no estatales es sensiblemente superior a la de los establecimientos públicos vecinos, esto generará una demanda insatisfecha que presionará por la apertura de nuevos establecimientos de este tipo, o bien por la mejora de la enseñanza que se brinda en los establecimientos públicos tradicionales.

En cualquier caso, es esencial que los padres puedan decidir libremente si desean inscribir a sus hijos en una escuela o liceo público no estatal. Y tan esencial como esto es que, como se explicará en la próxima sección, estas decisiones tengan un impacto sobre la disponibilidad de recursos del propio establecimiento.

(d) Cómo financiarlas

Según datos de la Contaduría General de la Nación, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) gastó en 1998 la suma de 5.270, 25 millones de pesos¹². Dado que la cotización promedio del dólar en ese año fue de 10,472 pesos, esto quiere decir que la ANEP gastó en 1998 la suma de 503, 27 millones de dólares.

De esta cantidad global, Educación Primaria y Secundaria recibieron 374,6 millones de dólares. Otros 57.7 millones se destinaron a la Educación Técnico-Profesional, mientras que el dinero restante (unos 71 millones de dólares) fue administrado directamente por el CODICEN. Este último conjunto de recursos tuvo diferentes destinos. Una parte fue destinada a financiar los centros de formación docente. Otra fue absorbida por programas centrales de construcción y equipamiento de locales escolares (solamente el 13% del rubro Inversiones fue administrado directamente por los Consejos Desconcentrados), y una porción importante fue destinada a programas de apoyo a cada una de las ramas de la enseñanza. La cantidad de dinero que destinó el CODICEN a pagar gastos y retribuciones personales (es decir, todo aquello que no sea inversiones) fue en 1998 de unos 30,6 millones de dólares.

Supongamos que constituimos un único fondo con la cantidad de dinero que fue directamente administrada por los Consejos de Educación Primaria y Secundaria, más la tercera parte del dinero empleado por el CODICEN para pagar gastos y retribuciones personales. Esto nos da un total de aproximadamente 385 millones de dólares. Si dividimos esta cantidad de dinero por los aproximadamente 565 mil alumnos de estas dos ramas de la enseñanza pública, obtenemos una cuota de 681 dólares anuales por alumno. Esto es aproximadamente los que el Estado está gastando por alumno, dejando de lado la construcción de nuevas escuelas y el desarrollo de algunos programas complementarios. (Si se incluyeran los datos correspondientes a la Educación Técnico Profesional la cuota sería más elevada, pero aquí preferimos trabajar con las hipótesis menos favorables a nuestra idea).

¹² Se trata de millones de pesos constantes de 1998.

Consideremos ahora el caso de una escuela de enseñanza primaria que tenga 350 alumnos (el 43% de las escuelas públicas tiene entre 150 y 349 inscriptos, y el 45% tiene entre 350 y 549). Si esta escuela recibiera 681 dólares por cada uno de sus alumnos, percibiría anualmente 238.350 dólares, es decir, 19.862 dólares por cada uno de los 12 meses del año. Supongamos ahora que esta escuela tuviera promedialmente 29 alumnos por grupo. Para atender a todos los grupos necesitaría 12 maestras. Si la retribución promedio de cada maestra costara mil dólares por mes¹³, esto representaría 12 mil dólares mensuales. Todavía quedarían unos 8 mil dólares por mes para cubrir otros costos salariales y gastos de funcionamiento.

Agreguemos a esto que la escuela dispondría de un local sin tener que pagar alquiler ni amortizaciones, y que podría beneficiarse del apoyo de los padres con menos trabas que las que existen actualmente¹⁴. Además se beneficiaría de diferentes formas de apoyo provenientes de las autoridades educativas, dado que el CODICEN sigue manejando la totalidad de su presupuesto de Inversiones, así como las dos terceras partes del dinero que gasta en otros rubros.

Este cálculo es muy grueso y no intenta reflejar al detalle el modo en que actualmente se está ganando el dinero. Pero de manera general indica que, si el Estado canalizara directamente a las escuelas y liceos una parte sustantiva del dinero que hoy está gastando en educación, éstas podrían administrar un presupuesto propio que cubriera sus necesidades básicas de funcionamiento. Es importante subrayar que este cálculo supone que el CODICEN sigue administrando más del 85% del presupuesto que hoy administra directamente, lo que no sólo le permitiría intervenir allí donde es poco probable que los agentes privados lo hagan (por ejemplo, la inversión edilicia), sino que también lo habilitaría a asistir a las unidades escolares más débiles o a las que atienden a la población más carenciada.

Este cálculo muy general sugiere, entonces, que el principio “nuevas ideas por el mismo dinero” es practicable. Naturalmente sería preferible contar con más dinero del que actualmente se gasta en educación, pero no hace falta que esta condición se cumpla para

¹³ Este cálculo supone que cada maestra recibiría promedialmente 13 sueldos anuales de 587 dólares, más un 23.7% de cargas y beneficios sociales. Esta última proporción corresponde a lo que actualmente paga ANEP por tales conceptos.

¹⁴ Sobre este punto ver Pablo da Silveira y Rosario Queirolo: *Análisis organizacional*, ya citado.

que sea posible poner a prueba dos ideas. La primera consiste en trasladar a las propias escuelas y liceos la administración de un presupuesto que permita satisfacer sus necesidades fundamentales. La segunda consiste en ligar el tamaño de ese presupuesto a la cantidad de alumnos que cada establecimiento sea capaz de atraer.

Aun cuando la generalización de la idea exigiera cálculos más afinados y se viera favorecida por un aumento del gasto educacional, las condiciones actuales hacen posible una experimentación a pequeña escala.

(e) Cómo controlarlas

Las escuelas públicas no estatales estarían sometidas a dos tipos de controles. Una parte de ellos operaría *antes* de la puesta en marcha del establecimiento. Otra parte operaría *durante* su período de actividad.

Los controles previos operarían en la etapa de concurso, es decir, a nivel del proceso de selección de los aspirantes. En esta instancia se evaluaría la solidez y la orientación general del proyecto educativo, la factibilidad económica de la propuesta y los antecedentes personales y profesionales de los integrantes del equipo humano. Cualquier duda relevante y bien fundada en cualquiera de estos campos constituiría un impedimento para la selección de la propuesta.

Una vez que la escuela o el liceo hubieran sido autorizados a funcionar, estarían sometidos a un régimen de inspecciones que se ocuparía de constatar las condiciones generales de funcionamiento (orden, higiene, seguridad), el funcionamiento efectivo del proyecto educativo (regularidad de los cursos, contenido de las clases, presencia del personal y del alumnado en el local de estudios) y el respeto de los principios fundamentales que rigen el funcionamiento de nuestra enseñanza (respeto de la moral y la legislación vigente, neutralidad política y religiosa). La constatación de irregularidades en alguno de estos dominios podría llevar a observaciones, sanciones o, eventualmente, a la intervención o clausura momentánea del establecimiento.

Las escuelas y liceos públicos no estatales estarían además obligados a proporcionar a las autoridades educativas toda la información concerniente a la asistencia de los alumnos, calificaciones, repetición y deserción, así como un balance anual que dé cuenta detallada de la gestión económica del establecimiento.

Una última forma de control que podrían ejercer las autoridades educativas tendría que ver con la asignación de recursos complementarios a la cuota anual por alumno. Por ejemplo, la atribución de recursos destinados a la ampliación y mejoramiento de locales podría condicionarse a la presentación de planes de inversión y de desarrollo edilicio que requieran de aprobación previa de las autoridades. Del mismo modo, podría premiarse mediante la asignación de recursos complementarios la integración de alumnos provenientes de zonas carenciadas o con problemas de aprendizaje. Todo esto permitiría desarrollar políticas globales mediante la administración de incentivos que seguirían estando en manos de las autoridades públicas.

(f) Cómo evaluarlas

Las escuelas y liceos públicos no estatales deberían ser sometidos a dos tipos de evaluación.

En primer lugar, deberían ser evaluados en función de los objetivos establecidos por su propio proyecto educativo, es decir, debería evaluarse si se está cumpliendo adecuadamente con los objetivos específicos que fueron fijados en el momento de creación del establecimiento. Esta instancia debería combinar un componente importante de auto-evaluación con la intervención de las autoridades públicas.

En segundo lugar, las escuelas y liceos públicos no estatales deberían ser sometidos a las mismas pruebas externas de medición de aprendizajes que se aplican en el conjunto de la enseñanza pública. En la medida en que sea posible, los resultados obtenidos por el alumnado debería ser públicamente contrastado con los resultados globales que obtiene el sector público, con los resultados globales de las escuelas y liceos públicos no estatales (al menos los que pertenezcan al mismo nivel educativo) y con el de

establecimientos públicos testigo.

En aquellos grados en los que ya se realizan mediciones externas de aprendizaje, el alumnado de las escuelas y liceos testigo debería ser sometido a las mismas pruebas que el conjunto de los alumnos del sector público. En los grados en los que no se realizan tales prueba, deberían realizarse mediciones en las escuelas y liceos públicos no estatales, así como en un conjunto de centros testigo.

Un nivel de insuficiencia de aprendizajes que sea comparativamente importante debería conducir primero a mayores medidas de control, y luego, si los resultados no mejoran, a la aplicación de sanciones o eventualmente a la intervención o clausura del establecimiento.

5. Conclusión

La propuesta que se presenta en estas páginas recoge algunas de las principales enseñanzas que aporta la literatura especializada sobre experiencias recientes de reforma educativa. Vale la pena repetir una vez más que lo que se está sugiriendo no es sustituir el sistema actual por el que aquí se describe, sino abrir un espacio para ensayar otra manera de hacer las cosas. Si ocurre en Uruguay lo que está ocurriendo en otras partes del mundo, esta experiencia debería permitirnos verificar la manera en que las modificaciones a nivel de la organización impactan sobre la calidad de los aprendizajes. Y no debemos olvidar que la calidad de los aprendizajes es el principal problema que enfrentamos los uruguayos en materia educativa.