



**Hacia una política educativa**

**al servicio de los ciudadanos**

Pablo da Silveira, junio de 2008

El contenido de este documento de trabajos es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente las opiniones de la Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate.

## **1. Introducción**

El presente documento propone un conjunto de ideas sobre lo que debería ser la política educativa de un gobierno del Partido Nacional a partir del año 2010. Tal como el título lo indica, se sugiere que dicha política quede asociada a la consigna: “Una educación al servicio de los ciudadanos”. Con esta frase se aspira a enfatizar dos conceptos.

En primer lugar, queremos impulsar una política educativa que, en lugar de servir a los intereses de una fuerza política específica, se ponga al servicio de todos los orientales. Esto excluye toda práctica sectaria, como servirse del sistema de enseñanza para difundir versiones parcializadas de la historia reciente o impulsar proyectos de ley orientados a asegurar el predominio de un partido específico. El país necesita una política educativa al servicio de todos los ciudadanos, independientemente de cuál sea su color político.

En segundo lugar, queremos resaltar la centralidad de los usuarios en el diseño de la política educativa. Un sistema educativo que coloca a los intereses de sus propios funcionarios por delante de cualquier otro interés es un sistema educativo que se ha desnaturalizado. En el centro de atención deben estar los alumnos, los padres y los contribuyentes. Naturalmente, las decisiones a tomar deben tener en cuenta la dignidad y los intereses razonables de quienes han hecho de la educación su medio de vida. Pero no es aceptable sacrificar los intereses de los usuarios para satisfacer intereses de origen corporativo.

El documento se organiza del siguiente modo. En la sección 2 se enumeran seis principios orientadores para el diseño de una política educativa. En la sección 3 se presentan los principales problemas que, en el Uruguay de hoy, aparecen como desafíos a resolver. En la sección 4 se discute lo que hemos aprendido en los últimos años sobre estrategias de reforma educativa. En la sección 5 se presenta un abanico de acciones que podrían traducirse en decisiones de gobierno.

## **2. Principios orientadores**

Los seis principios que deberían orientar la definición de una política educativa al servicio de los ciudadanos son los siguientes: a) libertad de enseñanza, b) control ciudadano, c) igualdad de oportunidades, d) calidad educativa, e) rendición de cuentas y f) subsidiariedad.

*a) Libertad de enseñanza*

El concepto de libertad de enseñanza tiene dos caras, que se llaman técnicamente “libertad de oferta” y “libertad de demanda”:

- la libertad de oferta educativa es la libertad de abrir un centro educativo, darle la orientación y métodos que se prefieran, promocionar la propuesta y recibir alumnos (todo esto, naturalmente, sin poner en riesgo los derechos fundamentales de nadie);
- la libertad de demanda es la libertad que tienen los padres y tutores (o los propios alumnos, si son mayores de edad) para elegir un establecimiento, un plantel docente o una propuesta educativa específica.

Cada una de estas caras reclama a la otra. Nadie puede elegir libremente la educación que quiere para sus hijos si no hay diferentes opciones. Y difícilmente alguien podrá embarcarse en el esfuerzo de construir una nueva opción educativa si no hay padres y alumnos que tengan una posibilidad real de elegirla. Consideradas aisladamente, las dos caras de la libertad de enseñanza se vuelven ilusorias.

El artículo 68 de la Constitución de la República protege simultáneamente ambos aspectos. Empieza afirmando de manera general: “Queda garantida la libertad de enseñanza”. Luego hace dos especificaciones. La primera dice: “La ley reglamentará la intervención del Estado al solo efecto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos”. Como es obvio, “al solo efecto de”, significa: “con el único propósito de”. Un gobierno que respete este mandato constitucional no podrá limitar la libertad que tienen los ciudadanos de realizar propuestas educativas, excepto por las razones muy estrictas que se incluyen en la enumeración. Se trata, por lo tanto, de una cláusula que asegura la más amplia libertad de oferta.

La segunda especificación dice: “Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o instituciones que desee”. Un gobierno que respete esta exigencia no deberá tomar medidas que obstaculicen el acceso a las diferentes propuestas educativas. Se trata, por lo tanto, de una cláusula que asegura la más amplia libertad de demanda.

Todo gobierno uruguayo está entonces obligado a respetar la libertad de enseñanza por mandato constitucional. Y también está obligado a hacerlo por los acuerdos internacionales suscritos por el país. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobada en 1948, afirma en su artículo 26 que “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. La Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 afirma que los padres tienen derecho a que “la educación religiosa y moral de sus hijos” sea impartida “de conformidad con sus propias convicciones”.

Este principio de libertad tiene consecuencias prácticas importantes. La primera es que el Estado no debe realizar ninguna acción ni incurrir en ninguna omisión que atenten contra la existencia de la educación privada. La segunda es que el Estado no puede oponerse al surgimiento de nuevas opciones educativas, excepto en el caso de que vayan contra la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos. La tercera consecuencia, muy clara desde el punto de vista conceptual pero no siempre respetada en los hechos, es que el Estado no puede imponer un instituto o un maestro específicos a quienes no los quieran. Por ejemplo, si los padres quieren retirar a sus hijos de un liceo particularmente conflictivo, el Estado no tiene legitimidad para impedirlo.

*b) Control ciudadano*

La educación es un asunto político en el sentido más noble del término: involucra al conjunto de la sociedad y requiere respuestas que puedan ser consideradas legítimas por todos. Por cierto, la educación también plantea problemas técnicos que requieren la participación de especialistas. Desarrollar instrumentos de evaluación o poner a punto nuevos recursos pedagógicos son tareas que requieren un entrenamiento profesional específico. Pero la necesidad de este aporte técnico no es una razón para poner a la educación en manos de esos expertos. Esto es así al menos por tres razones.

En primer lugar, porque todos estamos directamente involucrados. En el mediano y largo plazo, de la educación dependen asuntos tan vitales como la estabilidad de las instituciones, la paz social y la viabilidad económica del país. Somos todos los que nos perjudicamos o nos beneficiamos según cómo anden las cosas en las aulas. También somos todos (incluyendo a quienes no tienen hijos, o quienes ya no los tienen en edad escolar) los que financiamos el esfuerzo educativo con nuestro esfuerzo como contribuyentes. Tenemos, por lo tanto, un legítimo derecho a controlar el uso que se hace de esos recursos.

En segundo lugar, el gobierno de la educación exige muchas decisiones que no son técnicas sino políticas. ¿Qué debemos priorizar en la distribución de recursos? ¿La enseñanza primaria a la que asiste la inmensa mayoría de los ciudadanos, o la enseñanza universitaria de donde saldrán los recursos humanos más calificados? ¿Dónde debemos colocar nuestras prioridades en materia de aprendizajes? ¿Debemos priorizar la formación en artes y en historia reciente, como está haciendo el actual gobierno, o debemos priorizar la formación tecnológica y la adquisición de lenguas extranjeras? La respuesta a estas preguntas no es técnica sino política. Los técnicos pueden ayudarnos a anticipar posibles efectos y a diseñar soluciones, pero la decisión de fondo es ciudadana.

La tercera razón que nos lleva a privilegiar el punto de vista ciudadano es el peligro del corporativismo. Los docentes realizan una tarea admirable y están movidos por una vocación genuina. Pero además constituyen una corporación formada por miles de personas que comparten intereses

particulares. Por ejemplo: la defensa de sus niveles salariales, de sus condiciones de trabajo o de su régimen jubilatorio.

Desde luego, no hay nada malo en tener intereses ni en organizarse para defenderlos. Pero no hay que olvidar que el reflejo de toda corporación es a poner sus propios intereses por delante de los ajenos. Si nos preguntamos qué sentido tiene enseñar astronomía en cuarto año de liceo, cuando miles chicos apenas escriben, desconocen la regla de tres y no saben inglés, probablemente lleguemos a la conclusión de que no es demasiado justificable. Pero es poco probable que un sindicato proponga eliminar la asignatura, porque esa medida provocaría la pérdida de ciertos puestos de trabajo. Sólo los representantes de la ciudadanía están en posición de contemplar los intereses de todos, incluyendo los de los alumnos que no están recibiendo suficientes de horas de inglés o matemáticas. Eso no impide que la decisión política atienda al impacto sobre la vida de los docentes afectados y proponga soluciones para ellos.

Por estas tres razones es inaceptable hablar, como a veces se hace, de la “intromisión de los políticos” en la educación. Que los políticos “se metan” en la enseñanza es justamente lo que deben hacer. Los dueños de la enseñanza no son los docentes sino los ciudadanos. Y a los ciudadanos nos representan los políticos, no las Asambleas Técnico Docentes. Los políticos son además figuras que permanentemente rinden examen: lo hacen cada cinco años, cuando se presentan a elecciones, y lo hacen cada vez que deben enfrentar un debate parlamentario o una entrevista periodística. Esto los hace más controlables por parte de los ciudadanos que los funcionarios que toman decisiones importantes desde el interior de una estructura burocrática.

Lo normal es, entonces, que los representantes de la ciudadanía propongan las políticas educativas y luego rindan cuentas a sus representados. Los docentes y especialistas en educación tienen una palabra importante para decir, pero eso no debe llevarnos a sustituir el control ciudadano por el control corporativo. Lo mismo ocurre con la salud pública, la economía o la defensa. En todos esos casos necesitamos respuestas técnicas a problemas técnicos. Pero, en todos esos casos, la elaboración de la agenda y la respuesta a los problemas de fondo sigue siendo un asunto político.

Este principio también tiene consecuencias prácticas importantes. Por ejemplo, a la luz de este principio es totalmente inaceptable el proyecto de Ley de Educación elaborado por el Poder Ejecutivo. Sería bueno que el gobierno se preguntara por qué ningún país exitoso en materia educativa ha optado por una forma de organización semejante. ¿Será que todos los países exitosos están equivocados? ¿O será que estamos haciendo el papel de aquel que creía que todos los demás iban a contramano?

c) *Igualdad de oportunidades*

Todos somos responsables de las decisiones que tomamos, pero nadie puede ser responsabilizado por decisiones ajenas. Aplicada al vínculo entre generaciones, esta idea significa que los hijos no deben pagar por las limitaciones o errores de sus padres. Si alguien tuvo padres poco previsores, desacertados en sus decisiones o enfrentados a grandes dificultades, no es justo considerarlo responsable de su situación de desventaja. Nadie merece ser condenado desde el inicio a una vida sin perspectivas.

Esta idea forma parte de nuestra moral compartida, pero está en tensión con otra idea que juzgamos igualmente valiosa: toda persona tiene derecho a compartir con los suyos aquello a lo que accedió gracias a su responsabilidad y esfuerzo. Si un padre o una madre sacrificaron su bienestar para ofrecer un mejor futuro a sus hijos, no es justo que se les impida hacerlo porque otros no actuaron del mismo modo. La pretensión de trasladar a los hijos los frutos del esfuerzo propio es moralmente legítima.

Las sociedades democráticas intentan responder a esta tensión por la vía de garantizar un umbral mínimo de *igualdad de oportunidades*. El objetivo es amortiguar las diferencias en el punto de partida (en lugar de reproducirlas o acentuarlas), de modo que cada miembro de las nuevas generaciones tenga una posibilidad *real* de insertarse en la sociedad y mejorar sus condiciones de vida.

El problema de definir ese umbral es complejo y da lugar a discusiones. Pero esta complejidad no impide identificar algunos objetivos fundamentales. En esencia, una política educativa sana debe garantizar que *cada* miembro de las nuevas generaciones pueda llegar a desempeñarse en la vida adulta como:

- una persona moralmente autónoma, capaz de gobernar su vida y hacerse responsable de sus decisiones;
- un ciudadano responsable, capaz de ejercer sus deberes y derechos, así como de involucrarse en la vida pública; y
- un agente económico independiente, capaz de asegurar su propia subsistencia y aportar a la construcción de una prosperidad sustentable.

La primera de estas exigencias reclama que todas las personas tengan aseguradas las condiciones para su normal desarrollo cognitivo, social y moral. Eso incluye la protección contra la violencia física o psicológica, pero también la adquisición del lenguaje, de las bases del razonamiento moral y de las competencias sociales básicas. La segunda exigencia supone que las personas conozcan sus derechos y deberes, ciertos conceptos esenciales como el de responsabilidad jurídica, el contenido de las principales leyes y de los métodos que utilizamos para tomar decisiones colectivas (incluyendo los métodos para elegir y sustituir gobiernos). La tercera exigencia requiere que las personas incorporen un conjunto de

saberes y destrezas que les permitan ingresar en buenas condiciones al mercado de empleo, o bien iniciar sus propios emprendimientos. Esto supone el dominio razonable de una o varias lenguas, una formación matemática básica, conocimiento contextual sobre la sociedad y la economía, y una cultura científico-técnica que les permita participar de la producción de bienes y servicios.

Un gobierno democrático puede proponerse llevar la igualdad de oportunidades más allá de este umbral mínimo. Esta es una tarea legítima en la medida en que no se anule la capacidad de los padres de hacer esfuerzos privados en favor de la educación de sus hijos. Pero lo primero es asegurar el umbral mínimo para todos, y en Uruguay estamos lejos de lograrlo.

Avanzar en esta dirección exigiría introducir modificaciones profundas en nuestro sistema educativo. Por ejemplo, sería necesario desarrollar mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de la obligación escolar, administrar el gasto educativo en función de objetivos pedagógicos comunes, revisar los mecanismos institucionales causantes de deserción y discutir seriamente el financiamiento de la educación universitaria.

#### *d) Calidad educativa*

Los debates sobre la realidad educativa tienden a olvidar una idea muy simple: los sistemas educativos existen para que los alumnos aprendan. Lo que define la calidad de un sistema educativo no es la cantidad de docentes titulados, ni la cantidad de alumnos por aula, ni la cantidad de horas de clase dictadas, sino la calidad y pertinencia de los aprendizajes. Los miembros de las nuevas generaciones necesitan incorporar los conocimientos y destrezas que les permitan cumplir sus proyectos personales e integrarse a la cooperación social. La sociedad necesita que sus miembros se preparen para contribuir al buen funcionamiento de las instituciones y a la generación de riqueza. El que olvida ambas necesidades condena a sus nuevos conciudadanos a una vida sin oportunidades, y condena a su sociedad al conflicto y a la pobreza.

Si la generación de aprendizajes anda mal, todos los demás aspectos de la vida educativa merecen ser revisados. Pero el tema no recibe en nuestro país la atención que merece. Varios protagonistas del debate educativo parecen creer que el logro de la calidad educativa es algo trivial. Para unos, lo importante es que haya dinero, suficientes edificios y alumnos presentes en las aulas. Otros agregan autonomía y cogobierno. Si estas condiciones se cumplen, parecería que los buenos aprendizajes van a surgir espontáneamente.

Pero una vasta experiencia internacional muestra que las cosas son más complejas. Una prueba es lo que ocurre con el gasto educativo. Mucha evidencia confirma que el dinero es necesario para tener una educación de calidad, pero no alcanza por sí mismo para asegurar buenos resultados. Si un país reduce significativamente su gasto educativo, es probable que la calidad de su educación se deteriore. Pero si un

país aumenta su gasto educativo, no es seguro que la calidad de los aprendizajes mejore. Estados Unidos gasta en promedio 8.700 dólares por alumno y por año. Finlandia gasta 7.500 dólares. Pero Finlandia está en el primer lugar de las evaluaciones de aprendizaje organizadas por el Programa PISA, mientras Estados Unidos ocupa un modestísimo puesto 29. El dinero, los edificios escolares, los planteles docentes y la cantidad de horas de clase dictadas pueden ser condiciones *necesarias* para que se produzcan aprendizajes de calidad, pero no son condiciones *suficientes*.

El deber del Estado es asegurar a todos los miembros de las nuevas generaciones una educación de calidad, adecuada a sus necesidades de desarrollo personal y a las condiciones de la cooperación social. El dinero, los planteles docentes y los edificios son medios para alcanzar ese fin. Que un gobierno gaste el 2,5 por ciento del PBI en educación puede ser una buena o una mala noticia. Todo depende de cuáles sean los efectos en términos de aprendizaje. Si los aprendizajes mejoran sustancialmente, podremos decir que el dinero fue bien utilizado. Si no se producen mejoras importantes, simplemente habremos aumentado nuestra ineficiencia. Y festejar un aumento de la ineficiencia es festejar el despilfarro de los recursos que trabajosamente aportan los uruguayos.

*e) Rendición de cuentas*

Si lo que importa es lograr aprendizajes de calidad para la mayor cantidad posible de alumnos, necesitamos mecanismos que nos permitan evaluar regularmente los resultados de nuestros esfuerzos y, eventualmente, introducir medidas correctivas.

Estos mecanismos de rendición de cuentas deben ser de dos tipos. En primer lugar, necesitamos mecanismos mediante los cuales los expertos en educación rindan cuentas a los responsables de la política educativa (lo que podríamos llamar “rendición de cuentas interna”). En segundo lugar, necesitamos mecanismos que lleven a los responsables de la política educativa a rendir cuentas ante la sociedad en su conjunto (lo que podríamos llamar “rendición de cuentas externa”). Si estos dos mecanismos funcionan adecuadamente, los ciudadanos podremos mantener un control razonable sobre lo que ocurre en la enseñanza.

La rendición de cuentas educativa es un concepto ajeno al actual gobierno, cuya política consiste en aumentar el gasto sin evaluar impacto ni condicionar el financiamiento al cumplimiento de metas específicas. Pero, de manera más general, la idea de rendición de cuentas ha estado largamente ausente de nuestra tradición educativa.

La enseñanza uruguaya funcionó tradicionalmente según reglas que impiden la rendición de cuentas interna. A los docentes se los evalúa según su titulación y sus años de ejercicio. La antigüedad explica por sí sola casi todas las mejoras que pueden producirse en la carrera funcional. También se controlan en cierta medida el presentismo y el seguimiento de los planes de estudio. Pero la carrera de un docente no

se ve afectada por el hecho de que los alumnos aprendan o no aprendan, ni por el hecho de formar parte de un establecimiento exitoso o fracasado en términos de aprendizajes. Lo mismo ocurre con los cargos jerárquicos. Un inspector departamental o regional no ve afectada su carrera por el hecho de que suba la deserción o baje la calidad de los aprendizajes en su zona. Existen múltiples formas de control burocrático, pero no existe control de resultados educativos. Esto es malo para los alumnos y también es malo para los docentes que hacen mejor las cosas.

Lo mismo ocurre con la rendición de cuentas externa. A diferencia de lo que pasa en todo el mundo democrático, la conducción de la educación no está en manos del Ministerio de Educación y Cultura sino de un ente autónomo llamado ANEP. Ese ente está gobernado por un directorio de cinco miembros llamado CODICEN. Este órgano colectivo cumple las funciones que en el resto del mundo democrático son cumplidas por los ministros de educación. Pero, si bien los miembros del CODICEN requieren venia del Senado para ser designados, no pueden ser objeto de interpelaciones parlamentarias ni pueden ser destituidos, excepto por ineptitud, omisión o delito. Los miembros del CODICEN son elegidos cada cinco años y, a partir de ese momento, pueden actuar con mucha más independencia que un ministro. El único instrumento para controlarlos es el presupuesto. Pero cortarles los recursos a la enseñanza es una decisión impracticable, en parte porque perjudicaría a los alumnos y en parte porque implicaría graves conflictos.

La ajenidad del Ministerio de Educación respecto de la vida educativa es una particularidad del orden institucional uruguayo. Pero esa solución es la que establece la Constitución de la República, de modo que habrá que respetarla mientras no se modifique. El desafío es encontrar mecanismos de rendición de cuentas externa que sean compatibles con este ordenamiento. En cambio, no hay ningún obstáculo importante para fortalecer rápidamente los mecanismos de rendición de cuentas interna. Las autoridades de ANEP tienen en sus manos todo lo necesario para hacerlo.

#### *f) Subsidiariedad*

El principio de subsidiariedad afirma que los problemas se resuelven mejor cuando se resuelven en el nivel más bajo que puede ocuparse de ellos. Si un problema se puede resolver en el aula, es mejor que se resuelva allí a que se resuelva en la dirección. Si se puede resolver en el establecimiento educativo, es preferible que se resuelva allí a que se resuelva a nivel departamental. Si puede resolverse a nivel departamental, es preferible que se resuelva allí a que intervenga una autoridad nacional. El término “subsidiariedad” indica que las autoridades centrales tienen una función subsidiaria de las que cumplen los responsables locales. Dicho de otro modo, a las autoridades centrales sólo les corresponde actuar cuando las autoridades locales han sido sobrepasadas en sus potestades o en su capacidad de acción.

El principio de subsidiariedad forma parte de las mejores tradiciones del Partido Nacional. El rechazo del centralismo y del estatismo son las formas más nítidas en las que se expresa. Pero además ocurre que, en las últimas décadas, el principio de subsidiariedad ha ganado reconocimiento como un modelo de

gestión particularmente eficiente, particularmente sensible a las necesidades de los usuarios y particularmente respetuoso de la libertad. Si alguien quiere que planten un nuevo árbol en la vereda de su casa, tendrá más posibilidades de hacerse escuchar si debe dirigirse a una autoridad local que si debe llamar a un servicio centralizado que gestiona miles de pedidos. Si quiere que el árbol sea plantado de un modo que respete alguna particularidad de su jardín, tendrá muchas más probabilidades de éxito en el primer caso que en el segundo. Y si alguien quiere robar árboles a punto de ser plantados, le resultará más fácil hacerlo de un galpón donde hay miles en depósito que de una unidad administrativa de pequeño tamaño y poco presupuesto. No por casualidad, el principio de subsidiariedad fue incluido como un principio esencial de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht de 1992.

Esta revalorización general del principio de subsidiariedad se trasladó con especial intensidad al terreno educativo. La educación de un alumno específico es siempre un asunto particular que exige respuestas particulares, pero los grandes servicios centralizados están diseñados para dar respuestas generales a problemas generales. Mientras las necesidades educativas son siempre personalizadas, las respuestas de los grandes sistemas son siempre rígidas y burocráticas. Y mientras las demoras son inherentes a todo sistema burocrático, las necesidades educativas deben resolverse en plazos perentorios que están ligados al proceso de evolución personal del alumno.

En materia educativa, el principio de subsidiariedad se traduce en dos ideas rectoras: *diversidad pedagógica* y *descentralización de la gestión*. La diversidad pedagógica es esencial para atender a la multiplicidad de necesidades y características de los alumnos. A diferencia de lo que se pensaba a fines del siglo XIX, ya no se cree que la manera de asegurar una educación igual para todos consista en enseñarles a todos lo mismo y de la misma manera. Alumnos diferentes provenientes de entornos sociales y familiares muy disímiles requieren estrategias educativas también diferenciadas. La descentralización de la gestión, por su parte, no sólo favorece la eficiencia y aumenta la sensibilidad hacia las demandas locales, sino que tiene efectos positivos sobre lo estrictamente educativo: una amplia evidencia confirma que una educación de calidad requiere establecimientos que funcionen comunidades educativas vigorosas, y la descentralización de la gestión contribuye a lograr este resultado.

Diversidad pedagógica no significa caos ni improvisación. Muy al contrario, significa la consolidación de diferentes corrientes de trabajo y un ejercicio de permanente comparación entre ellas. Descentralización de la gestión no significa diluir responsabilidades ni multiplicar chacras de poder. Descentralizar significa fomentar la iniciativa, facilitar la comparación entre modelos organizativos y generar responsabilidad sobre los resultados.

### 3. Los principales problemas a resolver

Durante muchos años los uruguayos creímos que nuestra enseñanza funcionaba bien. Pero esa afirmación era cada vez menos cierta. Durante buena parte de ese período, los problemas existían y se iban agravando. Simplemente ocurría que no éramos capaces de verlos.

En los últimos años la situación ha cambiado. Poco a poco fuimos descubriendo las dificultades que enfrentábamos y fuimos admitiendo su gravedad. Aunque doloroso, ese cambio fue un progreso: lo único peor que tener un problema es tenerlo y no saberlo. Haber tomado conciencia no es todavía tener la solución, pero representa el primer paso para encontrarla.

Llegado 2008, los uruguayos seguimos sintiéndonos orgullosos de nuestra larga tradición educativa, pero ya no podemos sentirnos orgullosos de lo que ocurre hoy en nuestros centros de enseñanza. En particular, somos conscientes de que hay cuatro desafíos que debemos enfrentar: tenemos un problema general de calidad de los aprendizajes (es decir, nuestros alumnos están aprendiendo menos de lo que debieran); tenemos un grave problema de deserción en enseñanza secundaria; tenemos un problema de debilitamiento de la docencia como profesión; y sufrimos un serio deterioro del clima interno de nuestros centros de estudio.

#### *a) Calidad*

Las primeras señales de que algo andaba mal con la calidad de nuestra enseñanza aparecieron en 1990, cuando el CODICEN encargó a la oficina de CEPAL en Montevideo un conjunto de mediciones estandarizadas de aprendizaje. La introducción de esas pruebas fue un paso importante. Hasta ese momento los uruguayos sólo contábamos con indicadores subjetivos, como las calificaciones decididas por los docentes o las tasas de reprobación en los exámenes. Pero si bien esos datos tienen una gran utilidad pedagógica, no permiten construir imágenes de conjunto. Un mismo escrito de literatura puede recibir notas muy diferentes según cuál sea el liceo donde se corrija. Lo mismo pasa con los exámenes.

Entre 1990 y 1994, una sucesión de informes aportó datos sobre lo que aprendían los alumnos de enseñanza primaria y media. Y lo que fuimos descubriendo era alarmante: la mayor parte de los alumnos sólo alcanzaba una pequeña proporción de las metas de aprendizaje establecidas en los planes y programas. El 17 por ciento de los alumnos de cuarto año de primaria había aprendido tan poco que se imponía la repetición (pero la tasa de repetición para cuarto año sólo era del 7 por ciento). Otro 34 por ciento había aprendido algo pero no lo suficiente. Sólo el 18 por ciento había alcanzado el dominio del idioma español previsto en los programas. Los resultados eran peores en matemáticas.

Las pruebas realizadas a alumnos del tercer año de la enseñanza media revelaron que un 15 por ciento padecía “una insuficiencia absoluta en Idioma Español”. La mayoría de los estudiantes del interior y el 40 por ciento de quienes asistían a liceos montevideanos se revelaron incapaces de escribir una carta que les diera una mínima oportunidad de ser seleccionados por un empleador. La cuarta parte de los liceales montevideanos y más de la tercera parte de quienes estudiaban en el interior revelaron una incompetencia total para realizar operaciones matemáticas. El 86 por ciento de los examinados no consiguió calcular una tasa de descuento luego de que se les diera el precio inicial y el precio rebajado de un pantalón.

Las cosas no eran mejores entre los estudiantes del último año de bachillerato. Casi la tercera parte de los alumnos obtuvo entre 0 y 9 puntos en una prueba de comprensión lectora cuyo máximo era 30. Uno de cada tres fue incapaz de “escribir con un mínimo de corrección en su lengua materna”. La mayoría de los examinados tuvo puntajes insuficientes en matemáticas, y sólo el 7 por ciento reveló haber adquirido los conocimientos que los programas fijaban como meta.

En el correr de los años noventa, las autoridades educativas crearon mecanismos permanentes de medición de aprendizajes en enseñanza primaria y media. Y esas nuevas mediciones confirmaron que teníamos un problema de calidad, al menos en relación a nuestras propias expectativas respecto de lo que los alumnos debían aprender. Pero en 2003 se agregó un nuevo punto de vista, que fue la comparación internacional. Ese año, nuestro país participó por primera vez de la prueba PISA: un estudio que mide lo aprendido por los alumnos de 15 años de edad en diferentes países del mundo. Y una vez más nos llevamos una sorpresa desagradable: sobre un total de 41 naciones participantes en la edición 2003, los alumnos uruguayos quedaron ubicados en el puesto 34 en capacidad de lectura, 35 en ciencias naturales y 36 en matemáticas.

La prueba PISA es organizada por la OCDE y goza de un sólido prestigio técnico. No hay ninguna posibilidad de echarle la culpa al mensajero. El único consuelo fue descubrir que éramos el país con mejor puntaje en América Latina, pero se trataba de una noticia poco alentadora: África y América Latina eran las regiones con peores resultados educativos en el mundo entero.

La edición 2003 de la prueba PISA no sólo mostró que nuestros alumnos estaban aprendiendo poco, sino que lo estaban haciendo en forma muy desigual: las cifras globales obtenidas surgen de combinar los buenos resultados obtenidos por una minoría de estudiantes con los malos resultados obtenidos por el resto. La medición mostró que la distancia entre lo que aprenden los que aprenden más y lo que aprenden los que aprenden menos era mayor en Uruguay que en Chile. Eso era un golpe duro, porque el modelo educativo chileno suele ser presentado como un ejemplo de inequidad. La prueba revelaba que nosotros éramos menos equitativos que ellos.

En el año 2006 se realizó una nueva medición del programa PISA. En esta ocasión fueron evaluados unos 400 mil estudiantes de 56 países diferentes. Los resultados confirmaron lo que ya sabíamos: los estudiantes uruguayos están aprendiendo mucho menos de lo que aprenden los estudiantes de los países exitosos en materia educativa. Mientras el puntaje promedio en la prueba de ciencias fue de 563 puntos en Finlandia (el país mejor ubicado en esa disciplina), el puntaje promedio de los uruguayos fue de 428. El país al que le fue peor en esa prueba (el ignoto Kyrgyzstán) obtuvo 322 puntos. Uruguay está bastante más cerca del último que del primero. Las cosas son apenas mejores en matemáticas.

La nueva edición de PISA también confirmó que a los estudiantes uruguayos les va generalmente mejor que a los de otros países de América Latina, aunque en esta edición los chilenos nos superaron en una de las pruebas. Pero este dato sigue siendo un falso consuelo. En primer lugar, las diferencias en los puntajes obtenidos por los países latinoamericanos son insignificantes en términos estadísticos. En segundo lugar, Uruguay obtiene un puntaje algo superior al de otros países de la región, pero a cambio de un mayor abandono estudiantil (es decir, nos va un poquito mejor porque expulsamos más fácilmente a los casos problemáticos). En tercer lugar, la última edición de PISA confirma que los dos peores lugares del mundo para hacer estudios secundarios son África y América Latina.

La última edición de la prueba también confirmó que los resultados uruguayos son muy polarizados y están estrechamente asociados al nivel socioeconómico. La pequeña minoría que obtiene buenos resultados proviene de hogares favorecidos. Luego, los resultados se deterioran a medida que baja el nivel socioeconómico. Esto ocurre con independencia de que los alumnos asistan a establecimientos públicos o privados. En otras palabras: el sistema educativo en su conjunto no consigue atenuar el impacto de la pobreza. Este es un dato preocupante porque otros países consiguen hacerlo. Colombia tiene a casi la mitad de su población bajo la línea de pobreza, mientras nosotros tenemos a la cuarta parte. Pero sólo nos separan 40 puntos de promedio en la última prueba de ciencias organizada por PISA. Cuarenta puntos no es mucho. Por ejemplo, es lo que separa a Finlandia de Corea, ubicados en el primer y décimo lugar de la lista (es decir, dos de los mejores). Con todos sus problemas, Colombia está teniendo más éxito que nosotros en amortiguar el impacto de la pobreza sobre los aprendizajes. También tiene menos deserción.

Las señales de alarma en relación a nuestra calidad educativa no se limitan a la enseñanza primaria y media. A partir del año 2003, Uruguay se incorporó al Mecanismo Experimental de Acreditación organizado por el MERCOSUR. Se trata de un sistema de certificación de calidad de carreras universitarias del que participan los cuatro socios plenos del bloque regional más Chile y Bolivia. La evaluación no se hace según los criterios usados en los países desarrollados, sino según criterios regionales que fueron consensuados entre los seis países (incluyendo a Bolivia y Paraguay, que tienen tradiciones universitarias comparativamente débiles). Pese a esto, dos de las tres carreras presentadas por la Universidad de la República fracasaron en su primer intento de obtener la acreditación. Se trata de Medicina e Ingeniería Civil, dos de las carreras más antiguas y emblemáticas de la Universidad estatal.

Este conjunto de señales nos enfrenta a dos caminos posibles. El primero consiste en hacer lo que venimos haciendo con el fútbol, es decir, declarar que el mundo es malo e ignora los mandatos de la historia. Pero es poco probable que de este modo consigamos mejorar las cosas: la historia deja enseñanzas y abre oportunidades, pero no asegura nada respecto del futuro. Si la historia mandara, los romanos seguirían siendo dueños del Mediterráneo, España seguiría administrando América desde Sevilla y los ingleses seguirían gobernando buena parte de Asia y África. Pero nada de eso ocurre, ni se escuchan reclamos al respecto. La simple verdad (la feliz verdad, porque de ella depende nuestra libertad) es que la historia no manda. Los mundiales del 30 y del 50 no dicen nada sobre el lugar que debe ocupar Uruguay en el fútbol del siglo XXI. Los logros pasados de nuestra enseñanza no amortiguan los problemas que viven hoy nuestros alumnos.

La segunda actitud consiste en enfrentar las cosas con realismo. Muchas señales nos dicen que nuestra educación ya no tiene la calidad de otras épocas. Otros datos niegan que nuestra enseñanza esté produciendo integración social e igualdad de oportunidades. Lo que tenemos que hacer es enfrentar esos problemas y buscar las mejores soluciones que estén a nuestro alcance.

#### *b) Deserción en secundaria*

El segundo gran problema que enfrenta nuestra enseñanza es la deserción en secundaria. “Desertar” significa abandonar el sistema educativo antes de haber concluido un ciclo. Es el caso de un alumno que ingresa a primer año de liceo y abandona los estudios cuando está a mitad de tercero.

Diferentes estudios realizados por ANEP en los últimos años coinciden en señalar que, mientras la deserción en enseñanza primaria es baja, se vuelve alta en el Ciclo Básico (es decir, en los tres primeros años de la enseñanza media) y se profundiza en el Bachillerato (es decir, en los tres últimos años). De cada 100 alumnos que iniciaron primer año de liceo en 1998, sólo 45 terminaron tercero en el año 2000. De los restantes, 33 abandonaron los estudios y 22 se atrasaron. De cada 100 alumnos que ingresaron a secundaria en el año 1996, sólo 20 estaban en condiciones de iniciar sexto en 2001. Las cifras son apenas un poco mejores para las siguientes cohortes. De cada 100 alumnos que iniciaron primero de liceo en el año 2000, 49 promovieron tercero en 2002 (esto es, cuatro más que entre quienes habían ingresado en 1998).

Datos más recientes confirman la persistencia del problema. Según cifras de 2006, el 13 por ciento de los alumnos que empiezan liceo lo abandonan antes de que termine el primer año. Menos de la mitad de quienes inician secundaria llegan a terminar bachillerato, cualquiera sea el tiempo que demoren. Pero este promedio general esconde realidades muy desiguales: el 80 por ciento de los alumnos provenientes en hogares ubicados en el quintil más alto llega a terminar secundaria. Esto sólo ocurre con el 30 por ciento de los alumnos provenientes del quintil más bajo.

Los uruguayos hemos terminado por convertirnos en campeones latinoamericanos del abandono en enseñanza secundaria. Nuestra tasa de deserción sólo es superada por México. Pero la diferencia es que, mientras en Uruguay tenemos unos 800 mil alumnos de enseñanza pre-primaria, primaria y media, en México hay 25 millones. Y mientras nuestra población crece al 0.5 por ciento, la de México crece cinco veces más rápido. Sólo para no perder cobertura, los mexicanos tienen que añadir cada año miles de nuevas aulas y docentes.

Dado que la deserción castiga sobre todo a los más débiles, se ha convertido en uno de los principales mecanismos generadores de desigualdad. Datos recientes del INE revelan que el 26 por ciento de los chicos de 15 años pertenecientes a los hogares más pobres no están asistiendo a ningún centro educativo. Entre los jóvenes de 17 años esta cifra aumenta al 48 por ciento, y entre los de 18 llega al 61 por ciento. Estos jóvenes que se han salido del sistema educativo tendrán dificultades para encontrar puestos de trabajo calificados y verán cerrados muchos caminos para seguir estudiando. La Encuesta de Hogares confirma el efecto de estos mecanismos de segregación. En el 33 por ciento de los hogares del quintil más alto hay personas que han realizado o están cursando estudios terciarios. Esto sólo ocurre en el 0,8 por ciento de los hogares del quintil más bajo.

Dentro del propio sistema educativo existe una tendencia a colocar las causas de la deserción fuera de las aulas. Si los estudiantes abandonan, eso se debe a la pobreza en los hogares y a la falta de recursos presupuestales. En otras palabras, si los estudiantes desertan es por razones que están fuera del alcance de los educadores. Pero esta respuesta ignora un dato esencial: cuando los datos sobre abandono estudiantil son controlados por nivel de ingresos o por gasto educativo (es decir, cuando se analizan los números asumiendo que estos factores tienen el mismo impacto en todos lados) el resultado es que Uruguay sigue teniendo una de las tasas de deserción más altas del continente. Todos los países de la zona están afectados por la pobreza y las estrecheces presupuestales, pero en Uruguay esos factores “producen” más deserción.

¿Por qué nos pasa esto? En parte, porque estamos mejor que otros: en Uruguay dejan el liceo chicos que en otros países nunca lo hubieran empezado. Pero al mismo tiempo es cierto que lo dejan porque, si bien han tenido la iniciativa de empezar un nuevo ciclo de estudios, no han encontrado allí lo que necesitan. Lo esencial es entender que la deserción no es una patología de los alumnos sino del sistema educativo. No es que la gente sea irracional, sino que no encuentra lo que busca. ¿Por qué un chico de 15 años debería proponerse terminar Bachillerato si no está en sus planes entrar a la Universidad y vive en un hogar que necesita urgentemente un nuevo ingreso? ¿Por qué va a seguir asistiendo a clase, si en el liceo no va a prender informática ni inglés en la medida necesaria para encontrar un buen empleo? ¿No es más racional que trate de conseguir dinero para inscribirse en una academia de choferes y sacar la libreta que le permitirá trabajar?

La decisión de abandonar el liceo se funda, desde luego, en un cálculo de corto plazo. El mismo camino que conduce a obtener rápidamente un empleo puede cerrar muchas posibilidades futuras. Pero

hay una gran cantidad de uruguayos que sólo pueden hacer cálculos de corto plazo. Si el sistema educativo no tiene en cuenta este dato, no tiene derecho a culpar a quienes abandonan. El fracaso es del sistema, no de los usuarios.

### *c) Debilitamiento de la función docente*

Hubo una época en que la función docente era muy valorada y resultaba atractiva para muchos. En ese tiempo era posible tener a Carlos Real de Azúa como profesor en el IAVA. Pero las cosas han cambiado desde entonces: el prestigio social de la profesión se ha reducido, los niveles de remuneración han caído y, consiguientemente, han crecido las dificultades para reclutar personas que quieran formarse para la tarea.

Entre 1995 y 2002, el número de alumnos de educación primaria y secundaria creció en casi 120 mil individuos. Pero la cantidad de inscriptos en los centros de formación docente sólo aumentó en 9 mil. En el año 2002, sólo el 49 por ciento de los docentes de enseñanza secundaria tenía un título de formación docente. Un 8 por ciento se había formado como maestro, un 19 por ciento había hecho otros estudios y el 23 por ciento no había concluido ningún estudio terciario.

Las cosas han mejorado desde entonces, en parte porque se impulsaron políticas que resultaron exitosas (como la creación de los CERP) y en parte porque disminuyó la matrícula de secundaria (tras haber alcanzado su pico histórico en 2003, se inició una contracción que, sólo en el período 2004-2005, significó una pérdida de 13 mil estudiantes). Según un censo docente realizado por ANEP en 2007, la proporción de docentes de secundaria con título específico es hoy del 59 por ciento (diez puntos más que en 2002). La situación es mejor en primaria (donde la totalidad de los maestros están titulados) y peor en la enseñanza técnica (46 por ciento con titulación específica). Compensar este déficit no es una tarea sencilla, dadas las necesidades de reposición de una fuerza de trabajo compuesta por unos 45 mil docentes, la cuarta parte de los cuales tiene 50 o más años de edad.

La profesión docente atrae menos interesados de los que necesita el sistema, y además tiene dificultades crecientes para reclutar candidatos entre las personas con mayor capital cultural. Según datos de 2003, más del 40 por ciento de los docentes que habían empezado a trabajar en los diez años anteriores provenía de hogares donde el padre sólo había cursado educación primaria. Apenas el 10 por ciento provenía de un hogar donde el padre había realizado estudios terciarios. Este perfil socio-cultural era mejor que el de la población en su conjunto, pero la brecha tendía a reducirse. Entre los docentes de más de sesenta años de edad, la proporción de personas cuyos padres tenían estudios secundarios era un 10 por ciento superior al de la población total ubicada en el mismo tramo de edad. Entre los docentes más jóvenes, la diferencia era del 2 por ciento. En otras palabras: los docentes más jóvenes tienden a provenir de hogares que son apenas más fuertes en términos culturales que el hogar uruguayo promedio.

Las dificultades de reclutamiento de la profesión docente ocurren a pesar de que no existen problemas de desempleo: el 80 por ciento de los docentes que estaban trabajando en el año 2003 habían conseguido un puesto de trabajo en los seis meses siguientes a su graduación. ¿Cómo explicar el fenómeno?

Una parte de la respuesta es la evolución de los salarios. Durante largos años la profesión docente estuvo peor remunerada que en el pasado, y también peor remunerada que otras profesiones comparables. En el año 2000, y tras varias fluctuaciones, el salario real promedio de los docentes era un 25 por ciento menor que en 1960. Los ingresos de sus hogares eran en general más bajos que los ingresos de los hogares donde el jefe o su cónyuge habían terminado secundaria (el 60 por ciento de los hogares de los docentes se ubicaba en los dos quintiles de menores ingresos de la población más educada).

Los niveles de remuneración han mejorado desde entonces, pero la docencia sigue siendo una actividad con escaso atractivo económico. Según el censo de 2007, casi la mitad de los docentes en actividad (46 por ciento) aporta menos del 50 por ciento de los ingresos del hogar en el que vive. Típicamente se trata de mujeres que aportan un segundo ingreso: el 93 por ciento de los maestros de primaria y el 73 por ciento de los docentes de secundaria son de sexo femenino.

Pero si el nivel salarial es un factor importante para explicar las dificultades de reclutamiento, no parece ser el único. Los salarios en la educación primaria y secundaria privada son muy similares a los de la educación pública, pero la enseñanza privada consigue captar docentes de mejor perfil socio-cultural. Según datos de 2003, el 40 por ciento de los maestros de educación primaria pública pertenece al quintil más pobre de la población que ha cursado secundaria completa. Esto sólo ocurre con el 20 por ciento de los maestros de las escuelas privadas. El 60 por ciento de los docentes de secundaria pública se ubica en el 40% más pobre de quienes cursaron secundaria completa, pero esto sólo ocurre con el 35 por ciento de los que trabajan en escuelas secundarias privadas. El 15 por ciento de los docentes de la educación pública proviene de hogares cuyo jefe de hogar sólo hizo estudios primarios. Esto sólo ocurre con el 8 por ciento de los docentes de la educación privada. El 57.1 por ciento de los docentes públicos proviene de hogares donde el jefe de hogar hizo estudios terciarios completos o incompletos. En la educación privada, el porcentaje es del 70.4 por ciento.

Si los salarios son semejantes, ¿por qué la educación privada consigue reclutar docentes de mejor perfil socio-económico? Al menos parte de la explicación es que los institutos privados ofrecen mejores condiciones de trabajo. Y esta es una respuesta importante, porque nos pone en una pista que abre buenas perspectivas: no sólo los niveles de retribución están afectando la imagen y el prestigio social de la profesión docente, sino también las condiciones en las que debe ejercerse la tarea.

Según datos del censo de 2007, uno de cada cinco maestros de primaria que trabajan en ANEP y dos de cada tres docentes de la enseñanza media trabajan en más de un centro educativo. El 28 por ciento de los docentes de secundaria y el 31 por ciento de los docentes de la enseñanza técnica trabajan en tres

establecimientos o más. Casi el 40 por ciento de los docentes de primaria y media tiene que trasladarse desde la localidad donde vive para dictar al menos una parte de sus clases. El resultado de este esquema de trabajo es un alto costo de traslados y jornadas de trabajo extremadamente largas: según datos de 2001, el 44 por ciento de los docentes de secundaria que sólo se dedican a la docencia dictan más de 40 horas de clase por semana (una cantidad claramente excesiva según parámetros internacionales).

Un resultado de esta forma de trabajo es que, con cierta frecuencia, la docencia es elegida como una actividad transitoria o como una actividad a tiempo parcial. El Censo de 2007 reveló que uno de cada cuatro docentes tiene menos de 6 años de actividad (pero los menores de 30 años son uno de cada cinco). Según cifras de 2003, más de uno de cada cinco docentes tenía una actividad remunerada fuera de la docencia. El 38 por ciento de los docentes de secundaria recibía ingresos por actividades docentes fuera de ANEP (enseñanza en colegios privados, clases particulares, etc.).

La sociedad uruguaya está tratando mal a sus docentes. No sólo les está pagando poco, sino que les impone condiciones de trabajo muy duras. El primer problema sólo puede ser atacado en la medida en que se disponga de recursos. Pero la mejora de las condiciones de trabajo es más una cuestión de organización que de recursos. Esto es una buena noticia, porque significa que es posible devolverle atractivo a la profesión docente sin tener que incurrir necesariamente en costos elevados.

### *c) Deterioro del clima interno de los locales de enseñanza*

Hace algunos años, los uruguayos veíamos con asombro el clima de violencia que se vivía en los centros educativos de otras partes del mundo. Pero poco a poco empezamos a descubrir problemas similares entre nosotros. Ya en el año 1993, el Consejo de Educación Secundaria sorprendió al país con una serie de fotos realizadas en diferentes liceos de Montevideo. Las pintadas en los muros, el vandalismo en los baños y el estado general de suciedad chocaron a la opinión pública. Pero eso sólo fue el comienzo. Luego se sumaron las peleas a golpes, la aparición de armas blancas y, más tarde, la aparición de armas de fuego y los heridos graves. Durante el proceso de elaboración de este informe el país fue sacudido por dos noticias: la clausura transitoria del Liceo 38 de La Teja, debido a episodios de violencia generalizada, y el apresamiento de un chico de 17 años que se hacía pasar por estudiante para vender droga dentro de un liceo.

Una manera de ver el problema consiste en decir que nos está ocurriendo lo mismo que ocurre en todas partes. Pero esta respuesta es insatisfactoria. Es verdad que a escala internacional hay una tendencia al crecimiento de la violencia en los centros de estudio, pero, al menos por dos razones, ese fenómeno no es suficiente para explicar lo que pasa en Uruguay.

En primer lugar, aquí no están dadas las condiciones que explican la violencia en otras partes. En Uruguay no tenemos los niveles de pobreza de otros países de América Latina, ni los guetos raciales que existen en las grandes ciudades de Estados Unidos, ni los enclaves de inmigrantes que existen en muchos

países de Europa. Sin duda tenemos problemas, pero no son lo suficientemente graves como para asumir que la violencia en los centros de estudio se vuelva un fenómeno inmanejable.

La segunda razón es que, tal como lo muestra la experiencia en muchos países, contextos sociales similares dan lugar a niveles de violencia muy diferentes en los centros de estudio. El modo en que se organizan y funcionan los establecimientos hace una diferencia importante. Hay establecimientos violentos en el Bronx de Nueva York, y también hay establecimientos pacíficos. Hay establecimientos violentos en el Barrio Borro, y también hay establecimientos muy pacíficos. Eso ocurre a pesar de que los estudiantes tienen las mismas características.

Un grave problema que estamos teniendo en Uruguay es que nuestros establecimientos públicos han dejado de funcionar como comunidades educativas. Un conjunto de reglas que pudieron tener sentido en el pasado atentan actualmente contra el sentido de pertenencia, contra el ejercicio de liderazgos comunitarios y contra la constitución de equipos docentes cohesionados. Todo esto ocurre, además, de un modo que castiga sistemáticamente a los alumnos más débiles en términos socioeconómicos.

Según estudios realizados por ANEP, casi la cuarta parte de los establecimientos de enseñanza media (24.1 por ciento) tuvo tres o más directores entre mayo de 1995 y octubre de 1999. En esta situación sólo estaba el 5 por ciento de los liceos privados. En el año 1996, sólo el 9% de las escuelas públicas de Montevideo ubicadas en contextos favorables tenían más de un tercio de maestros “novatos” (es decir, con menos de cinco años de experiencia profesional). Entre las escuelas públicas de Montevideo que funcionan en contexto desfavorable, el 40% de los establecimientos se encontraba en esa situación. En el año 2002, sólo la tercera parte de los maestros que enseñaban en escuelas públicas ubicadas en contextos muy desfavorables de Montevideo llevaba más de tres años trabajando en el mismo establecimiento. En las escuelas públicas montevideanas que funcionan en contexto favorable, esta proporción aumentaba casi al 50 por ciento.

Las cifras no son recientes pero nada esencial ha cambiado desde entonces. Las reglas que tenemos en nuestra enseñanza pública atentan diariamente contra la posibilidad de construir comunidades educativas y hacen que los alumnos más necesitados sean los peor atendidos. Una de las principales razones es el método que utilizamos para asignar docentes a los distintos centros de enseñanza.

El principio más usado en los países exitosos en materia educativa consiste en que los centros educativos eligen a sus docentes. En Uruguay, en cambio, aplicamos el principio inverso: son los docentes quienes eligen al centro educativo. Esta elección se hace a ciegas, es decir, sin saber lo que van a elegir los otros docentes. Y dado que existe una gran homogeneidad pedagógica entre establecimientos, la posibilidad de elegir se percibe básicamente como una oportunidad para mejorar las condiciones de trabajo. El resultado es que, a medida que un docente mejora su posición en la lista de elección (lo que depende esencialmente de la antigüedad) se va trasladando desde escuelas y barrios menos favorecidos a

otros más favorecidos. La consecuencia es que, cuando menos favorecida es una escuela, menos estables son sus planteles y menos experimentados son sus docentes.

Este sistema de gestión tiene todavía otras dos consecuencias. La primera es que obstaculiza el ejercicio del liderazgo dentro de los establecimientos. Los directores no tienen ninguna posibilidad de elegir a los docentes que trabajarán con ellos, ni ninguna posibilidad de condicionar la permanencia en su centro de estudios. Si un director tiene un proyecto educativo bien elaborado pero los docentes que llegan al establecimiento no se interesan en él, el director deberá abandonar su proyecto. Si varios docentes activos en un establecimiento deciden coordinar su trabajo en torno a una misma idea educativa, no tendrán ninguna posibilidad de pedirle lo mismo a los docentes que no quieran hacerlo. Esto tiene graves consecuencias. Una amplia evidencia ha demostrado de manera incontestable que la existencia de equipos pedagógicos coherentes y con liderazgos claros es una condición para lograr aprendizajes de buena calidad y para crear un clima de convivencia adecuado.

La segunda consecuencia es que el sistema tiende a concentrar recursos en quienes menos lo necesitan y a restar recursos donde hacen más falta. Dado que las remuneraciones docentes dependen básicamente de la antigüedad, y dado que los establecimientos en zonas menos favorecidas concentran a los docentes más jóvenes, el resultado es que la remuneración por hora docente en los establecimientos más necesitados es menor que en los ubicados en zonas favorecidas. A eso hay que agregar la influencia de las comisiones de padres, que en todas partes cumplen una función muy valiosa pero tienen capacidades de aporte económico muy diferentes. Dado que esta capacidad diferencial no es tenida en cuenta por el sistema, nos encontramos con establecimientos que manejan dos presupuestos (el que proporciona ANEP y el que proporcionan los padres) y otros que sólo manejan dinero público. Estos últimos son los establecimientos que atienden necesidades más graves y urgentes, y cuentan con docentes peor pagados.

Los centros de estudio que atienden a la población más carenciada tienen menos recursos, planteles menos estables, docentes menos experimentados y directores con menos posibilidades de ejercer liderazgo. En estas condiciones, no es extraño que el clima interno se deteriore. Una amplia gama de estudios producidos en distintos países durante los últimos treinta años confirman que cada uno de estos factores es esencial para tener establecimientos que consigan crear climas internos adecuados, así como para lograr aprendizajes de calidad especialmente entre quienes provienen de sectores carenciados.

#### **4. Hacia un nuevo paradigma de reforma**

La educación uruguaya enfrenta cuatro grandes desafíos: mejorar la calidad de los aprendizajes, frenar la fuga de estudiantes en secundaria, revalorizar la función docente y reconstruir el clima interno de los centros de estudio. La tarea es difícil, pero hay dos buenas noticias.

La primera es que nuestros problemas son bastante manejables. A diferencia de lo que ocurre en buena parte del tercer mundo, tenemos una baja tasa de analfabetismo. A diferencia de lo que viven los grandes países latinoamericanos, no tenemos problemas asociados a la escala. Nuestros 3 millones de habitantes son muy poco en comparación con los 185 millones de Brasil, los 110 millones de México, o los 45 millones de Colombia. La cantidad de alumnos que debemos atender en Uruguay es la que existe en una ciudad mediana de esos países. Nuestra población es además estable y envejecida, de modo que no sentimos los efectos de la presión demográfica (sólo la cuarta parte de los uruguayos tiene menos de 15 años, contra un 40 por ciento de la población paraguaya). Tampoco tenemos grandes desequilibrios internos, como los que existen entre Rio Grande do Sul y el Nordeste brasileño, o entre Córdoba y el Chaco argentino.

La segunda buena noticia se deriva del análisis desarrollado en la sección anterior. Parte de nuestros problemas exigen recursos suplementarios para ser solucionados, pero muchos otros pueden ser resueltos, o al menos reducidos de manera significativa, sin gastar demasiado. Buena parte de nuestras dificultades están provocadas por las formas de organización que nos hemos dado. Basta con cambiar esas formas de organización para crear condiciones más favorables.

Nuestro principal obstáculo para cambiar no está en el tamaño de los problemas que debemos enfrentar ni en la falta de recursos, sino en nuestra inmensa capacidad para bloquearnos a nosotros mismos. En el terreno educativo como en muchas otras áreas, los uruguayos nos hemos revelado mucho más eficaces en frenar iniciativas que en impulsarlas. Somos muy buenos usando la máquina de impedir.

Al menos en el terreno educativo, esta dificultad para procesar cambios se debe a la influencia de dos ideas que nos hacen daño. La primera es lo que algunos llaman “el mito del único mejor sistema”. La segunda es el sueño de la gran reforma centralizada. Si consiguiéramos dejarlas de lado, probablemente sufriríamos menos bloqueos en nuestros intentos de mejorar la enseñanza.

El “mito del único mejor sistema” consiste en pensar que hay una *única* manera correcta de organizar *toda* la enseñanza, y que el gran desafío consiste en descubrirla. Una vez que lo hayamos logrado, habremos solucionado todos los problemas importantes.

Formulado de este modo, el “mito del único mejor sistema” parece una ingenuidad que nadie suscribiría. Sin embargo, es frecuente verlo actuar cada vez que nos hacemos preguntas sobre el modo en que debemos organizar la enseñanza. ¿Debemos estructurar el curriculum en asignaturas o en grandes áreas temáticas? ¿Es preferible enseñar una sola lengua extranjera o varias a la vez? ¿Cuál es la duración ideal de una clase? ¿Es mejor enseñar a leer a partir de los 5 años o antes de esa edad? ¿Los docentes deben calificar con notas numéricas o mediante juicios conceptuales?

Cada vez que se plantean estas preguntas, solemos salir a buscar respuestas que puedan ser universalmente aplicadas. La expectativa es que, luego de discutir el punto, podamos decidir si *todos* los centros de enseñanza van a organizar su actividad en base a asignaturas o a áreas temáticas, si en *todos* los institutos se va a enseñar una o varias lenguas extranjeras, o si en *todos* los liceos se van a dar clases de 30 o 45 minutos.

Pero la verdad es que no hay una única respuesta válida para estas preguntas, sino muchas respuestas razonables. En una sociedad diferenciada y compleja, no tiene sentido buscar *un* modelo de escuela o de liceo que satisfaga las necesidades de todos. Tampoco hay *una* metodología ni *un* sistema de evaluación que debamos ver como obligatorios. El “único mejor sistema” no existe. Más aún, muchos piensan que la coexistencia de respuestas diferentes es indispensable para mejorar la calidad educativa. Lo importante no es encontrar *la* respuesta, sino asegurarnos de que todas las respuestas que nos demos cumplan con ciertas exigencias mínimas. Si aceptáramos que es posible dar más de una respuesta aceptable, evitaríamos muchas pulseadas político-corporativas y podríamos debilitar nuestra tendencia al bloqueo.

La segunda idea está estrechamente asociada a la anterior. Si hay una única respuesta correcta, la tarea es identificarla y luego poner en marcha una gran reforma centralizada, capaz de garantizar que esa respuesta se aplique en todas partes. Lo importante es tener las ideas correctas y poner gente suficientemente al frente de la tarea.

Pero si algo que deberíamos haber aprendido ya entrado el siglo XXI es que las reformas educativas planificadas y dirigidas centralmente no dan buenos resultados. En el mejor de los casos conducen a un estado general de deliberación que perturba el normal desarrollo de los cursos. En el peor, se convierten en grandes batallas que terminan por desnaturalizar las intenciones originales. Las reformas centralizadas son gigantes con pies de barro a los que es muy fácil poner obstáculos.

Estos fenómenos tienden a producirse aún cuando ninguna de las partes actúe con mala voluntad. Los “cerebros” de una gran reforma centralizada están demasiado lejos de los docentes y de los funcionarios que deben aplicarla. Sus ideas no siempre llegan con claridad y raramente dan los resultados esperados. Esto despierta suspicacias en quienes dirigen la operación: inevitablemente empieza a crecer la sospecha de que los docentes y funcionarios están boicoteando los cambios. En el otro extremo, los docentes y funcionarios sospechan que los grandes ingenieros de la reforma no conocen la realidad sobre la que están trabajando, o se sienten manipulados por unas autoridades a las que rápidamente asignan objetivos escondidos y perversos.

Esta es la principal lección que debió habernos dejado la llamada “reforma Rama” de los años 1995-2000. En el punto de partida, aquella iniciativa contó con condiciones ideales: un amplio apoyo parlamentario, una figura de prestigio colocada al frente de la tarea, una actitud de expectativa de parte de los docentes, una importante cantidad de dinero aportada por organismos internacionales (más de 150 millones de dólares provistos por el Banco Mundial y el BID). Pero en poco tiempo la reforma se vio

empantanada por conflictos y enfrentamientos. Algunas de sus iniciativas (como las tendientes a fortalecer el papel de los directores) debieron ser revertidas poco después de ser aplicadas. Otras (como la enseñanza por áreas o la descentralización de la formación docente) fueron impuestas en un clima muy adverso, lo que permitió revertirlas en cuanto cambiaron las circunstancias políticas. La “reforma Rama” dejó algunos logros importantes, como la generalización de la educación pre-primaria o ciertas reformas de la enseñanza técnica. Pero los logros que hoy perduran son relativamente modestos, tanto si se los evalúa a la luz de los propósitos iniciales, como de las condiciones políticas de las que partió, como de la cantidad de dinero invertida.

Las dificultades contra las que chocó aquella experiencia deberían enseñarnos que no debemos seguir apostando a las grandes reformas centralizadas. Cada vez que lo intentemos, los bloqueos tenderán a ser más frecuentes que los avances. Pero la alternativa razonable tampoco consiste en embarcar a todo el sistema en un clima de falsa deliberación y de debilitamiento de los canales institucionales, como intenta el gobierno actual. Los procesos de reforma educativa deben hacerse bajo el control del poder político y no del poder corporativo. Los diferentes actores deben tener espacios para enriquecer el proceso con sus aportes, pero el principio de autoridad no debe diluirse. La búsqueda de logros educativos debe ser siempre el foco de las acciones y nunca debe ser desplazada por la puja en torno a cuotas de poder dentro del sistema.

¿Cómo impulsar entonces un proceso de cambios que nos ayude a evitar bloqueos y proporcione cierta continuidad a las iniciativas? La experiencia internacional y el aprendizaje a partir de nuestros propios fracasos parecen recomendar cuatro principios fundamentales a los que debería ajustarse cualquier estrategia de reforma:

- *Experimentar a pequeña escala:* en lugar de introducir cambios que se apliquen en todos los establecimientos y a todos los alumnos, priorizar el método de la experimentación en ámbitos acotados. El cambio educativo debe generarse en la pequeña escala y luego impactar sobre el sistema, en lugar de seguir el camino inverso. Introducir una modificación permanente en todas partes es algo difícil, pero es más fácil hacerlo a título experimental en algunos establecimientos.
- *Apelar a la voluntariedad:* en lugar de obligar a un gran número de docentes y funcionarios a embarcarse en proyectos en los que no creen, el movimiento puede iniciarse apelando a aquellos que están dispuestos a ensayar nuevos caminos. Un proceso de reforma sustentable debe invitar a los agentes educativos a participar en la innovación, y luego ganar adeptos mediante el efecto demostración. Este es un punto esencial, ya que el éxito o fracaso de toda reforma depende de lo que ocurre una vez que el maestro o el profesor cerraron la puerta del salón de clase. Obligar a mucha gente a hacer lo que no quiere hacer es un mal método.
- *Comparar resultados.* En lugar de embarcarse en grandes debates abstractos e ideológicos sobre lo que debe hacerse en educación, debemos tomar decisiones fundadas en la comparación de

resultados concretos. Los principales problemas a resolver están suficientemente identificados y lo que está en juego es el futuro de las nuevas generaciones de uruguayos. Las iniciativas que efectivamente los favorezcan merecen ser apoyadas. Sin perder nuestra capacidad de crítica y reflexión, tenemos que recuperar un sano pragmatismo. En educación como en muchos otros campos, las mejoras se consiguen innovando, comparando y evaluando.

- *No apostar exclusivamente al aumento del gasto.* El dinero es una condición necesaria para mejorar la educación, pero es un error concentrar allí todos los esfuerzos. En primer lugar lo es porque, si bien el dinero es una condición necesaria, está lejos de ser suficiente. Más gasto sin buenas ideas sólo significará despilfarro. En segundo lugar es un error porque, dada la realidad de la economía uruguaya, por bastante tiempo deberemos manejarnos con estrecheces presupuestales. Limitarnos a señalar esa insuficiencia nos conduciría a una parálisis que pagarán los miembros de las nuevas generaciones. En tercer lugar, sería un error porque muchas iniciativas que pueden aportar mejoras son extremadamente baratas.

En resumen, una política educativa capaz de introducir las mejoras que necesita la educación uruguaya debe sustituir la búsqueda de soluciones unánimes por el desarrollo de experiencias piloto, debe movilizar la iniciativa de los actores educativos en lugar de proceder mediante la imposición, debe sustituir el debate ideológico por la búsqueda de respuestas concretas a las necesidades igualmente concretas de los nuevos uruguayos, y debe complementar el esfuerzo económico con un esfuerzo de reingeniería e imaginación.

## **5. Principales líneas de acción para un nuevo gobierno**

Hasta aquí hemos identificado los principios que deberían orientar la política educativa de un gobierno del Partido Nacional, los principales problemas a los que nos enfrentamos y las características que debería tener una estrategia de cambio sustentable. A continuación se presenta un conjunto de acciones concretas que intentan ajustarse a todo lo anterior.

- a) Acciones para estimular la renovación pedagógica e institucional: creación de una Unidad de Experimentación Educativa*

En lugar de introducir cambios que afecten a todo el sistema, es recomendable poner en marcha un conjunto de experiencias piloto que sólo se generalicen en la medida en que ofrezcan resultados alentadores. De este modo se evitarán los grandes bloqueos y se podrá atender mejor a una realidad diversa.

Se propone, por lo tanto, la creación de una Unidad de Experimentación Educativa dependiente directamente del CODICEN. Esta unidad podrá tomar a su cargo un conjunto de establecimientos para convertirlos en bancos de prueba de nuevas ideas pedagógicas y organizativas. Para hacerlo, la Unidad deberá contar con un presupuesto propio y con la capacidad de elaborar normas de funcionamiento sólo aplicables a los establecimientos bajo su control (escuelas, liceos, escuelas técnicas).

Para que una Unidad semejante pueda realizar su tarea sin desnaturalizarse, deberán cumplirse cinco condiciones.

- La primera es que la Unidad rinda permanentemente cuenta de sus acciones al CODICEN, para evitar toda deriva hacia alguna forma de autarquía (no debe ocurrir que la Unidad opere como un sistema dentro del sistema).
- La segunda es que sólo se vinculen a los establecimientos experimentales los docentes y funcionarios que quieran hacerlo. El principio general será la voluntariedad y no la imposición.
- La tercera es que la inscripción de alumnos en esos establecimientos sea igualmente voluntaria. Ningún padre será obligado a inscribir a un hijo en uno de ellos.
- La cuarta es que las experiencias sean permanentemente monitoreadas y los resultados que se obtengan sean ampliamente difundidos. Esta tarea de evaluación deberá estar a cargo de agencias independientes de la propia Unidad de Experimentación Educativa.
- La quinta condición es que la Unidad no tenga ninguna potestad para generalizar las experiencias de innovación que genere. Esta decisión sólo podrá ser tomada por el CODICEN, en consulta con los Consejos Desconcentrados.

*b) Acciones para mejorar la calidad de los aprendizajes: volver a lo esencial*

La creación de una Unidad de Experimentación Educativa no debe conducir a que se abandonen los esfuerzos por mejorar los aprendizajes de la mayoría de los alumnos. Aun sin introducir grandes cambios organizativos, es posible realizar acciones que conduzcan a mejorar los aprendizajes a corto plazo. Uno de esos caminos consiste en lo que se conoce internacionalmente como “volver a lo esencial” (*back to basics*). Ante un problema general de pérdida de calidad, se trata de concentrar los esfuerzos en aquello que se considera fundamental para las perspectivas futuras de los alumnos.

Esta estrategia de trabajo empieza por un baño de humildad. Sería muy bueno que nuestros estudiantes aprendieran a realizar cálculos astronómicos, pudieran leer partituras musicales y estuvieran tan familiarizados con la Revolución Francesa como en el pasado. Pero el hecho es que muchos de ellos apenas saben escribir y calcular, y solamente unos pocos consiguen entender una lengua extranjera o manejan los útiles informáticos más difundidos. Mientras esto sea así, sus posibilidades de incorporarse en buenas condiciones al mercado de trabajo estarán seriamente hipotecadas, y la capacidad de la sociedad de mejorar las condiciones de vida de todos tendrá límites muy estrechos.

“Volver a lo esencial” significa concentrar los esfuerzos en aquellas áreas de aprendizaje que se consideran esenciales para las posibilidades futuras de los alumnos, ya sea en términos laborales o en relación a sus futuros estudios. Priorizarlas significa, en primer lugar, favorecerlas a la hora de distribuir el tiempo pedagógico: en lugar de tener un calendario muy fragmentado, debemos aumentar el tiempo dedicado a las materias esenciales y reducir el que se dedica al resto (por ejemplo, por la vía de hacerlas optativas).

Pero la distribución del tiempo pedagógico no alcanza. Además hace falta jerarquizar la tarea de los docentes que enseñan las materias troncales, por la vía, por ejemplo, de ofrecerles más oportunidades de actualización y perfeccionamiento. También es necesario afinar los mecanismos de evaluación de aprendizajes, de modo de poder hacer un seguimiento preciso de lo que ocurre en estas áreas.

Algunas de estas tareas se vienen haciendo en Uruguay desde hace años, como las actividades de capacitación diferenciadas. Otras, como las mediciones de aprendizajes, fueron debilitadas por el gobierno actual. Pero las modificaciones del tiempo pedagógico han sido muy tímidas (principalmente a causa de resistencias corporativas), o han sido impulsadas en la dirección incorrecta como ocurrió en el caso del inglés.

La experiencia internacional sugiere que, cuando los esfuerzos se concentran en los aprendizajes fundamentales, los estudiantes mejoran su desempeño e incorporan instrumentos que les permitirán fortalecerse en otras áreas de conocimiento. Es interesante saber que Finlandia, el país que obtuvo mejores resultados en la última edición de la prueba PISA, tiene un curriculum de este tipo.

*c) Acciones de corto plazo para frenar la deserción en secundaria: Bachillerato en semestres*

La mayor dificultad de nuestra enseñanza no está en lograr que los alumnos ingresen a las aulas, sino en evitar que las abandonen antes de tiempo. Resolver el problema de la deserción es difícil, porque involucra tanto la calidad como la pertinencia de la educación que estamos impartiendo. Pero, llevando las cosas a lo esencial, los esfuerzos deben orientarse en dos direcciones fundamentales: hay que reducir los incentivos que llevan a los estudiantes a abandonar el sistema, y hay que reducir los costos de reingreso para aquellos que han desertado.

Una manera rápida de lograr avances en ambos terrenos consistiría en organizar los dos últimos años del Bachillerato en semestres, tal como se hace en muchas carreras universitarias: en lugar de tener un único curso que empiece en marzo y termine en noviembre, es posible dictar el mismo programa en

dos cursos sucesivos que abarquen la primera y la segunda mitad del año. Esto puede hacerse sin sacrificar nada en materia de calidad ni de exigencia.

¿Cuáles serían las ventajas de este cambio? En primer lugar, crearía motivos para que muchos estudiantes prefieran continuar estudiando. Un chico que en el mes de mayo empieza a tener dudas sobre su permanencia, sabe que el esfuerzo de asistir sólo dará frutos si se prolonga hasta noviembre. Y en ciertas circunstancias eso puede ser mucho tiempo. En cambio, ese mismo chico puede tener razones para seguir adelante si sabe que va a obtener algo concreto en el caso de mantenerse hasta julio. En segundo lugar, la semestralización crearía nuevas razones para volver a las aulas: un estudiante que abandona en setiembre sabe que, si decide volver a clase, deberá reiniciar los cursos en marzo como si nunca hubiera asistido. Pero en una enseñanza organizada en semestres, al año siguiente podría retomar en julio y beneficiarse del esfuerzo realizado.

El único riesgo de este escenario es que la semestralización estimule a desertar a quienes no lo hacen en las condiciones actuales. Pero este peligro puede evitarse si se crean mecanismos que premien la continuidad. Por ejemplo, puede establecerse que sólo se exonerarán asignaturas que se cursen en forma anual, o se puede reservar el período de exámenes de diciembre a quienes cursen en esa modalidad.

La semestralización de los cursos de bachillerato no constituye una solución de fondo al problema de la deserción. Atacar las causas profundas requeriría mejorar la calidad de las prestaciones docentes y modificar los programas de estudio. Pero esas soluciones necesariamente van a requerir tiempo, y la pregunta es qué hacer en favor de los estudiantes que corren el riesgo de desertar a corto plazo. La semestralización puede ser una ayuda en este sentido específico. Además, tiene la gran ventaja de que puede implantarse a muy bajo costo.

*d) Acciones para mejorar las condiciones de trabajo docente y fortalecer el clima en los establecimientos*

Hasta el presente, la principal política que se ha impulsado para mejorar el funcionamiento de los centros de estudio es la creación de escuelas de tiempo completo en primaria. Se trata de una iniciativa interesante, que además tiene el propósito de mejorar los aprendizajes de alumnos provenientes de sectores desfavorecidos.

Pero la política de escuelas de tiempo completo es costosa. En sus primeros cinco años de funcionamiento, el programa consumió casi 200 millones de dólares. Un estudio realizado por ANEP en 2004 reveló que el costo salarial por alumno en las escuelas de tiempo completo es un 64 por ciento mayor que en las escuelas normales. A esto hay que agregar el costo de construcción de edificios que serían necesarios para generalizar la experiencia. El costo por cada nueva aula en el sistema educativo ha

sido en los últimos años de unos 50 mil dólares. Esto significa que harían falta 166 millones para construir aulas destinadas 100 mil alumnos (suponiendo 30 alumnos por clase).

Es necesario, por lo tanto, impulsar políticas que puedan generar efectos positivos a corto plazo y a menor costo. Y es posible pensar en algunas relativamente simples, de costo casi nulo, que permitirían eliminar buena parte de las disfunciones que hoy encontramos en nuestros establecimientos educativos. Concomitantemente, estas innovaciones contribuirían a mejorar las condiciones de trabajo de los docentes.

Una de esas medidas consistiría en establecer que, al elegir un centro de estudios determinado, cada docente se compromete a permanecer en él un mínimo de dos años. De ese modo se reduciría la alta rotación que existe en todo el sistema y se favorecería la estabilidad de los planteles en las zonas menos favorecidas. Este tema ha sido abundantemente discutido en el país y sólo queda aplicarlo de manera sistemática.

Una segunda medida, sólo aplicable en la enseñanza media, consistiría en la creación de paquetes de horas que faciliten la concentración del tiempo de trabajo en un único establecimiento. En este terreno ha habido algunos avances en el Ciclo Básico, pero todavía es posible hacer progresos. El objetivo debería ser que la gran mayoría de los docentes enseñe en un único centro, al menos durante cada turno. Esta solución genera pocos costos adicionales para el sistema, ya que la cantidad de horas a remunerar sigue siendo aproximadamente la misma.

Hay luego un conjunto de medidas de bajo costo que, además de favorecer la constitución de comunidades educativas y hacer más estimulante el trabajo docente, contribuirían a fortalecer los liderazgos pedagógicos dentro de cada establecimiento.

Una de ellas consistiría en dar potestades a los directores para elaborar un proyecto educativo a aplicar en el establecimiento que dirigen. Ese proyecto debería ser aprobado por las autoridades educativas y recibir el apoyo de una proporción de los docentes que ya trabajan en ese centro de estudios (por ejemplo, la tercera parte). También debería ser consultado con los padres. Una vez cumplido el proceso, se iniciaría la aplicación del proyecto por períodos renovables, por ejemplo de tres años cada uno. Durante ese tiempo, los docentes que elijan ese establecimiento estarán dando su consentimiento implícito a plegarse al proyecto, a trabajar dentro de sus líneas y a ser evaluados en función de sus aportes a la tarea.

Otra medida de costo casi nulo consistiría en modificar los mecanismos de evaluación docente. Las reglas actuales asignan más peso al juicio del inspector que al del director en los cálculos que determinan el puntaje de cada docente. Esta es una idea curiosa, porque el inspector ve al docente una o dos veces al año (en el mejor de los casos), mientras el director trabaja en el mismo lugar. Pero estos mecanismos tienden además a deprimir la figura del director y a debilitar la idea de comunidad educativa.

Si un docente tiene que temerle a alguien, es al inspector que está lejos y no al director que está cerca. Así es difícil constituir equipos bien cohesionados donde se puedan poner en práctica planes de trabajo comunes. No se trata de instalar un mecanismo de autoridad donde no existe ninguno, sino de modificar los que ya existen.

Una tercera medida del mismo tipo consistiría en fortalecer los aspectos de gestión en la formación y selección de los directores. En el esquema actual, se llega a un puesto de dirección luego de haber acreditado una buena trayectoria pedagógica. Pero las habilidades requeridas para ser un buen docente dentro del salón de clase no son las mismas que hacen falta para ejercer liderazgo sobre un personal relativamente numeroso, administrar recursos materiales escasos y responder a demandas de la comunidad. Profundizar el aspecto de gestión podría contribuir a fortalecer el perfil de los directores como conductores de proyectos educativos y podría contribuir a mejorar el funcionamiento cotidiano de los establecimientos.

Por último, es posible pensar en una diversidad de incentivos que estimulen la creación de grupos de trabajo compactos y orientados hacia metas específicas. Por ejemplo, se puede establecer que el puntaje individual de cada docente sea parcialmente influido por los logros de la comunidad educativa a la que pertenece: mejoras en los niveles de aprendizaje del establecimiento para el que trabaja, o mejoras en las tasas de deserción, agregarían puntos a todos los miembros del cuerpo docente. Deterioros en esos indicadores generarían una pérdida de puntos. Si esta clase de medición se hace teniendo en cuenta las mejoras o retrocesos marginales en lugar de niveles absolutos (o controlando por nivel socio-económico), se tenderá además a beneficiar a aquellos que trabajan con poblaciones poco favorecidas. Hay más para mejorar en un establecimiento con un alto índice de deserción que en uno donde casi no hay abandono.

*e) Una estrategia general para poner el foco en los resultados: presupuestar por objetivos*

La actual discusión sobre la cantidad de recursos a volcar en la educación es un debate sobre plata pero no sobre ideas. La cuestión gira en torno cuánto dinero hace falta, pero nadie dice cómo utilizarlo. Esta manera de procesar la cuestión luce extremadamente antigua. Como se hacía en todo el mundo hace mucho tiempo, se festeja el aumento de la cantidad de recursos asignados y simplemente se asume que ya se encontrará la buena manera de gastarlo.

Pero los países que hacen las cosas bien deciden hoy de otra manera: las cifras se discuten asociadas a proyectos. ¿Tenemos una buena estrategia para combatir el abandono escolar en secundaria? Entonces aprobemos el dinero que hace falta para aplicarla. ¿No tenemos ninguna idea? Entonces, el dinero que destinemos a ese fin no va a solucionar el problema. ¿Tenemos planes concretos para mejorar la calidad de los aprendizajes en lengua o en matemática? Entonces reservemos dinero para financiarlos. ¿No tenemos ningún plan concreto? Entonces, si subimos el gasto, lo único que haremos será castigar el bolsillo de los contribuyentes.

A nuestra enseñanza le falta dar el paso de presupuestar por objetivos y metas específicas. Eso nos permitiría evaluar el éxito o fracaso de nuestras acciones, y también nos habilitaría a hacer un uso más afinado de los recursos disponibles. Una presupuestación de este tipo mejoraría además los mecanismos de rendición de cuentas. Supongamos que nos fijamos el objetivo de bajar la deserción en secundaria y asignamos cierta cantidad de recursos a esa tarea. Además de fijar metas y plazos conocidos, deberíamos designar jerarcas responsables de su cumplimiento. En el caso de que el dinero se gaste sin lograr los resultados esperados, habrá responsables que tendrán que dar explicaciones. Nada de esto ocurre hoy, lo que permite prolongar indefinidamente las malas prácticas y el despilfarro de recursos.

Ciertamente no es sencillo pasar de nuestros procedimientos habituales de presupuestación por rubros a un ejercicio de presupuestación por objetivos. Pero al menos podría exigirse este cambio para los recursos que se agregan al nivel de gasto existente. Una regla saludable sería: “ni un peso más sin conocer el objetivo al que se destinará, las metas que se espera alcanzar, los plazos en los que se espera lograrlo y los indicadores de éxito o fracaso que vamos a utilizar”. Esto no significa que no se pueda destinar dinero, por ejemplo, a mejorar los salarios docentes. Pero sí implica que la mejora de los salarios debe asociarse al logro de metas bien definidas, como el fortalecimiento de los equipos de trabajo que atienden a la población más cadenciada. Un régimen de mejoras salariales selectivas podría permitirnos, por ejemplo, dar más estabilidad a esos planteles o aumentar el promedio de años de experiencia previa de quienes enseñan en esos establecimientos.

En el mediano plazo podría pensarse en un sistema de presupuestación centrado en los establecimientos, que opere a dos niveles. En un primer nivel, las autoridades educativas asegurarán a cada centro de estudios el presupuesto básico que les permita pagar los salarios de un equipo mínimo y hacer frente a los gastos de funcionamiento corrientes. En un segundo nivel, cada establecimiento podrá aspirar a recibir recursos complementarios que estén asociados a proyectos de mejora y fortalecimiento institucional. Estos proyectos surgirán como propuestas del equipo que trabaja en el centro de estudios, pero deberán articular con líneas de acción y prioridades definidas por las autoridades educativas. Existe experiencia sobre esta clase de financiamiento en muchos países del mundo.

*f) APENDICE: ¿Qué actitud hacia el proyecto de Ley de Educación del Poder Ejecutivo?*

Es imposible hablar hoy de educación sin referirse al proyecto de Ley impulsado por el Poder Ejecutivo. Las dos preguntas importantes son cómo evaluar el proyecto y cómo reaccionar ante la aparente voluntad del gobierno de hacerlo aprobar aunque sólo sea con los votos del oficialismo.

La primera pregunta no deja mayor lugar a dudas: estamos ante el proyecto de lo que sería una mala Ley de Educación, que generaría consecuencias funestas sobre el conjunto del sistema. Con

excepción de la creación de un organismo dedicado a evaluar calidad, el resto de las disposiciones sólo hace esperar más corporativismo, más politización, menos transparencia y la instalación de un estado de deliberación general que nos conduciría a la parálisis.

La segunda pregunta conduce a respuestas menos evidentes: ¿cómo debemos actuar ante la voluntad del gobierno de aprobarla a corto plazo? En relación a este punto, parece razonable proponerse cuatro objetivos graduales, todos ellos legítimos dentro de la democracia representativa.

El primero consistiría en persuadir al oficialismo de que está persiguiendo un objetivo poco prudente. Una Ley de Educación es algo demasiado estratégico como para aprobarla con los votos de un solo partido y con la fuerte oposición del resto. Una Ley de Educación debe reflejar acuerdos amplios y no correlaciones de fuerza circunstanciales. Una norma aprobada en estas condiciones corre el riesgo de tener corta vida o, en el caso de que dure, de constituirse en una permanente fuente de enfrentamientos. Lo mejor es no apurarse a aprobarla y darnos el tiempo necesario para construir los acuerdos que hoy no existen. De hecho, podría acordarse un calendario de discusión, diseño y aprobación que vaya más allá del límite del actual período de gobierno. Dado que nadie está en condiciones de predecir el resultado de las próximas elecciones, un acuerdo de ese tipo no puede ser visto como a favor ni en contra de nadie.

En el caso de que el primer objetivo fracasara, el segundo consistiría en hacer todo lo legítimamente posible para impedir su aprobación. Esto requeriría una oposición monolíticamente unida, para el caso de que la bancada oficialista no vote en bloque. Y aquí hay un punto esencial a remarcar. Aunque el proyecto no lo diga de manera explícita, lo que se está intentando aprobar es la Ley Orgánica de un ente autónomo llamado ANEP. Y, según lo establecido en la Constitución, las leyes orgánicas de entes autónomos requieren mayoría absoluta. La oposición debe dejar claramente establecido que una mayoría relativa no es suficiente para aprobar esta ley.

El tercer objetivo se vuelve pertinente en el caso de que el gobierno se proponga aprobar la ley en este período y cuente con los votos para hacerlo. En ese caso debería realizarse un enorme esfuerzo de argumentación y de comunicación, no sólo con el fin de lograr que la norma sea aprobada únicamente con los votos del oficialismo, sino en un clima de opinión que le resulte poco favorable. Aun perdiendo en el Parlamento, es posible mostrarle a la opinión pública que este gobierno nos estará dejando una ley de cuya vigencia sólo podemos esperar perjuicios graves.

El tercer objetivo es importante para lograr el cuarto. Si la ley es finalmente aprobada y el Partido Nacional gana las próximas elecciones. El objetivo debe ser derogarla y volver a la ley de 1985, es decir, a la norma actualmente vigente. La Ley 15.739 está lejos de ser perfecta, pero tiene una gran virtud: fue aprobada por unanimidad, tras un proceso de concertación del que participaron todos los partidos. El principio utilizado en aquel entonces fue el correcto: una Ley de Educación es algo demasiado importante. Si queremos que tenga legitimidad y sea eficaz, debe contar con amplios apoyos políticos. El objetivo debería ser volver a poner en vigencia esa norma, no para quedarnos definitivamente

en ella sino para recuperar un marco de razonable legitimidad mientras nos damos tiempo para procesar acuerdos que hoy parecen lejanos.

Montevideo, junio de 2008

### *Bibliografía*

- ANEP-CODICEN 2005: *Panorama de la Educación en Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*. (Editor, Andrés Peri).
- ANEP-CODICEN 2008: *Censo Nacional Docente junio de 2007. Anticipación de resultados*. Publicación web ([http://www.anep.edu.uy/documentos/censo/censo\\_2007](http://www.anep.edu.uy/documentos/censo/censo_2007)).
- ANEP/MECAEP 2002a: *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática. 6° año Enseñanza Primaria – 2002. Primer informe. Devolución de resultados de la muestra nacional*. Montevideo, Anep.
- ANEP/MECAEP 2002b: *Evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática. 6° año de Enseñanza Primaria – 2002. Manual de interpretación prueba de lenguaje*. Montevideo, 2002.
- ANEP/MECAEP 2002c: *Evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática. 6° año de Enseñanza Primaria – 2002. Manual de interpretación prueba de matemática*. Montevideo, 2002.
- ANEP/MECAEP 2003a: *Síntesis de los principales resultados del estudio de evaluación del impacto de la Educación Inicial en el Uruguay. Estrategias de trabajo con niños y con familias*. Montevideo, Anep.
- ANEP/MECAEP 2003b: *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática. 6° año Enseñanza Primaria – 2002. Segundo informe. Resultados en Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas de Áreas Integradas*. Montevideo, Anep.
- ANEP/MEMFOD 2003a: *Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción*. Serie Aportes para la reflexión y transformación de la Educación Media Superior. Cuaderno de Trabajo N° 22. Montevideo, Anep.
- ANEP/MEMFOD 2003b: *Censo Nacional de Aprendizajes en los Terceros Años del Ciclo Básico de Educación Media. Resultados y desafíos*. Novena comunicación. Montevideo, Anep.
- ANEP/MESYFOD 2000a: *Censo Nacional de Aprendizajes 1999 en terceros años del Ciclo Básico. Primer análisis de la prueba censal de lengua*. Montevideo, Anep.
- ANEP/MESYFOD 2000b: *Censo Nacional de Aprendizajes 1999 en terceros años del Ciclo Básico. Primer análisis de la prueba censal de matemática*. Montevideo, Anep.
- ANEP/MESYFOD 2000c: *Segundo análisis de la prueba censal de matemáticas. Variables académicas y sociales*. Montevideo, Anep.
- ANEP/MESYFOD 2000d: *Tercer análisis de la prueba censal de matemáticas. Resultados del ítem abierto*. Montevideo, Anep.
- ANEP/MESYFOD 2001a: *Segundo análisis de la prueba censal de lengua. La producción textual*. Montevideo, Anep.
- ANEP/MESYFOD 2002a: *El Plan 1996 en el Ciclo Básico. Un análisis comparativo costo-eficiencia*. Cuadernos de trabajo N°V. Montevideo, Anep.
- ANEP/UNESCO/IPE 2003: *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización. Informe de difusión pública de resultados*. Montevideo, Anep/Unesco.
- da Silveira, P. & Queirolo, R. 1998: *Cómo funciona la educación pública en Uruguay*. Informe de Investigación 010. Montevideo, Ceres.
- Operti, R. 2004: *Aportes para refundar ANEP desde la ciudadanía*. Montevideo, mimeo.