

**La crisis de la Gobernanza en la Educación uruguaya: la inevitable tensión entre centros educativos empoderados y el comando centralizado de la educación <sup>1</sup>**

Mag. Pablo Landoni Couture <sup>2</sup>

[plandoni@ucu.edu.uy](mailto:plandoni@ucu.edu.uy)

Montevideo, octubre de 2012

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada al IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo, noviembre de 2012.

<sup>2</sup> Master en Administración y Políticas Públicas por Cornell University. Doctorando en la Pontificia Universidad Católica Argentina. Profesor de Políticas Públicas y de Políticas Educativas y Sociales. Director del Programa de Estudios en Educación Superior. Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Católica del Uruguay.

## **Abstract**

El trabajo indaga sobre las dinámicas de fortalecimiento de los centros educativos mediante la transferencia de potestades de decisión, en un contexto institucional de la educación nacional caracterizado por una estructura burocrática vertical, jerárquica y fuertemente centralizada. Estos procesos implican nuevas distribuciones de poder organizacional e interpelan de diferente forma a la conducción tradicional del sistema educativo, siendo posible anticipar tensiones tanto en la definición de políticas como en la implementación, como de hecho ha ocurrido produciendo cambios en las autoridades de la educación.

Para entender los posibles ajustes y desencuentros entre el proceso de fortalecimiento de los centros educativos y su contexto institucional, se analizan los principales rasgos del diseño institucional de la educación en el país, utilizando el concepto de gobernanza, y realizando una mirada a la evolución de los paradigmas de la gestión pública. Se argumenta que la descentralización educativa con centros empoderados cuestiona de forma decisiva la estructuración centralizada y burocrática de la educación uruguaya. Asimismo, es posible suponer que promueva cambios en cuanto al centralismo pedagógico existente, la naturaleza cerrada a las demandas de actores externos del sistema, así como a sus mecanismos de rendición de cuentas. Por otra parte, el debate de política en curso, no se cuestiona el rasgo estado-céntrico del sistema educativo uruguayo. El estudio aporta a explicar porqué la educación se ha transformado en un arena de importantes desencuentros y escasos logros, así como una reflexión sobre posibles caminos alternativos de mejora.

## **1. Descentralización educativa, fortalecimiento de los centros y su relación con la gobernanza**

La disconformidad social con el desempeño del sistema educativo uruguayo ha renovado las discusiones sobre su arquitectura institucional. A pesar de confusiones terminológicas y conceptuales, el debate político y ciudadano sobre los problemas educativos tiene como uno de sus ejes principales la idea de descentralización.

Como adecuadamente lo ha señalado Javier Lasida recientemente <sup>3</sup> es importante definir con claridad qué entendemos por descentralización educativa, y analizar las diversas modalidades que puede adoptar. En este sentido, el trabajo se concentra en el análisis del proceso de descentralización que promueve el fortalecimiento de los centros educativos a los que se les transfiere determinadas potestades de decisión.

La demanda por un empoderamiento de los centros educativos nuestro país, fue planteada inicialmente en el ámbito académico (da Silveira 1995, Fernández y Bentancur 2008) y tuvo una tímida respuesta en el artículo 41 de la Ley General de Educación No. 18.437 (en adelante LGE). La ubicación del tema en el centro del debate nacional ha ocurrido en el presente período de gobierno, como parte de los acuerdos suscriptos por todos los partidos políticos en dos ocasiones, mayo de 2010 y febrero de 2012, y el diseño y posterior implementación del Programa Pro Mejora.

El trabajo indaga sobre cómo afecta esta dinámica de transferencia de poderes, a un diseño institucional de la educación nacional caracterizado por una estructura burocrática vertical, jerárquica y fuertemente centralizada. Resulta claro que todo proceso de descentralización implica una redistribución de poder en la organización (Mintzberg 1992) y que las nuevas distribuciones de poder organizacional propuestas interpelan a la conducción centralizada tradicional en el sistema educativo nacional, teniendo como consecuencia tensiones tanto en la definición de políticas como en su implementación, provocando, entre otros hechos, el cambio de autoridades en la conducción de la educación.

Para entender los posibles ajustes y desencuentros entre el proceso de fortalecimiento de los centros educativos y su contexto institucional, se analizarán los principales factores que impactan sobre la gobernanza de la educación en el país. Se considerará a la gobernanza en sus dos dimensiones fundamentales: la capacidad estatal para conducir a la sociedad (en este caso la educación) y las formas de organizarse y coordinarse para transformar dichos propósitos en realidades. Analizando el caso uruguayo, se advierte que la educación ha encontrado dificultades tanto para definir objetivos y logros a alcanzar, como para implementarlos de una manera efectiva.

La hipótesis que se explora en el presente estudio es cómo el marco institucional de la educación uruguaya limita sustancialmente la implementación de iniciativas de descentralización que impliquen el fortalecimiento de los centros en detrimento de las potestades de las autoridades centrales de la educación. Por lo que cualquier intento de

---

<sup>3</sup> Lasida, Javier *"Muchas descentralizaciones, ninguna descentralización"* Semanario Voces 11/10/2012 p. 9.

delegación de funciones y competencias deberá construir nuevas condiciones de gobernanza que impliquen orientaciones diferentes para el comportamiento de los actores, que permitan evitar incertidumbres y ajustar las expectativas, mediante la imprescindible definición de resultados esperados, particularmente en cuanto a los aprendizajes, y la implementación de procesos efectivos de rendición de cuentas (accountability), basados en amplia información disponible para todos los involucrados. De esta manera tal vez se pueda evitar que tanto actores en la cúspide organizacional como en los diversos centros busquen finalidades propias no necesariamente coincidentes (Peters 1999). Con el estudio, se espera contribuir a una mejor comprensión de porqué la educación se ha transformado en un arena de importantes desencuentros y escasos logros, y poder pensar caminos alternativos de mejora.

## **2. Principales rasgos institucionales de la educación uruguaya**

### **2.1 Continuidades y cambios en la nueva Ley General de Educación**

La Ley General de Educación del año 2008, fue fruto de una estrategia reformista adoptada por la Administración Vázquez definida como de “bottom-up” (Bentancur 2008), en la medida que intentó que la ley fuera el resultado de un amplio proceso de participación de actores educativos y sociales. En su elaboración se comenzó con una primera etapa denominada de “debate educativo” y culminó con un Congreso Nacional de la Educación. En el proceso, primero los partidos políticos de la oposición se distanciaron de la iniciativa, y en la fase parlamentaria también los sindicatos se opusieron a la ley (Bentancur y Mancebo 2010).

En el diseño del proceso reformista, además de jerarquizar el perfil participativo, se pretendió una clara diferenciación con la denominada “Reforma Educativa” llevada adelante durante los años 1995 – 2000 bajo el liderazgo de Germán Rama. En particular, se criticó por su enfoque fuertemente centralizado en los procesos de toma de decisiones del tipo “top-down” y la aplicación de estrategias de by pass de las estructuras burocráticas tradicionales (Mancebo 2002).

De todos modos, ambos procesos se caracterizaron por definiciones del tipo estatista y centralista. Estatista en el sentido de reafirmar el rol de Estado docente proveedor de servicios educativos además de sus funciones de definición de políticas y regulatorias, y centralizada, en la medida que concentra la conducción de la educación en la ANEP, ente organizado de forma vertical con concentración de las decisiones en la cúspide organizacional.

La reforma de los años 1995 – 2000, manifiestamente se distanció de otros procesos de reforma educativa en América Latina, desestimando objetivos políticos de reorganización institucional y descentralización de la gestión, particularmente en el otorgamiento de mayor autonomía a las escuelas (Gajardo 1999 y Lanzaro 2004).

La LGE mantiene un gobierno de la educación del tipo estatista y centralizado detrás de un complejo entramado de “sistemas” y “órganos”, algunos de funcionamiento esporádico y otros que a cuatro años de la aprobación legal, todavía no se han implementado. A cuatro años de aplicación de la LGE es posible comprobar cómo se ha venido manifestando la distribución de poder entre los diversos actores estatales de la educación, y en particular,

confirmando el rol clave de la ANEP tanto en el diseño como en la implementación de políticas educativas.

El principal problema de la LGE es que no distingue con claridad las competencias de los diversos actores estatales en cuanto a la conducción política de la educación (formulación y toma de decisiones) y su implementación (Landoni 2008a).

**Cuadro 1: Órganos previstos en la LGE y su ámbito de competencia**

Ámbito	Competencia
Ministerio de Educación (a. 51)	Desarrollar los principios generales de la educación. Facilitar la coordinación de las políticas educativas nacionales
Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública (a. 108)	Coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas educativas de la educación pública e impartir recomendaciones a los entes. <i>Integran MEC, ANEP, UDELAR</i>
Comisión Nacional de Educación (a.43)	Ámbito de deliberación sobre políticas educativas del Sistema Nacional de Educación. Procurar la articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas.
Congreso Nacional de Educación (a. 45)	Ámbito nacional de debate del Sistema Nacional de Educación
ANEP (a. 53)	Elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a sus niveles. Garantizar la educación en los diferentes niveles
CODICEN (a. 59)	Definir las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas. Homologar planes de estudio Definir el proyecto de presupuesto
Consejos desconcentrados (a. 63)	Desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje Aprobar planes de estudios y programas Proyectar presupuestos Gestión personal docente y no docente

Elaboración propia.

Una característica del sistema educativo uruguayo, que la LGE refuerza, es la escasa incidencia del Ministerio de Educación y Cultura, y en consecuencia del órgano de conducción política del gobierno (el Poder Ejecutivo) en temas educativos. Si se observan las competencias que le atribuye el art. 51 de la LGE, no se encuentran funciones de conducción dado que deberá “*desarrollar los principios generales de la educación*” (numeral 1), “*facilitar la coordinación*” (numeral 2), “*articular las políticas*” con otras políticas nacionales (numeral 3), etc. En definitiva, su rol es el de un facilitador, pero no tiene ninguna tarea de diseño de políticas ni de planificación incluyendo metas o desempeños a lograr.

La LGE estableció dos espacios de coordinación en los que participa el Ministerio de Educación. Por un lado, integra la Comisión Coordinadora de la Educación Pública en lo que se denomina el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) conjuntamente con la ANEP y la Universidad de la República. Sus cometidos son los de coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas educativas de la educación pública e impartir recomendaciones a los entes. Este ámbito ha venido adquiriendo cierta presencia pública.<sup>4</sup> Pero si se observan sus

<sup>4</sup> Ver <http://www.snep.edu.uy/>

principales acciones, han sido la de intentar implementar las nuevas comisiones y órganos previstos en la LGE, con resultado dispar.

El segundo espacio es la Comisión Nacional de Educación (COMINE), con veintiocho miembros. La COMINE es definida como el “...*ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas del Sistema Nacional de Educación y tendrá carácter asesor y consultivo...*” (LGE art. 43). Se ha reunido en muy escasas ocasiones. Este es el único ámbito en el que participa el subsector privado de la educación, con tres representantes en veintiocho, lo que refleja su escasa incidencia en la definición de políticas. La arquitectura institucional del sistema educativo no favorece la articulación de las instituciones educativas privadas con el resto del sistema, dificultando el intercambio de experiencias de tipo horizontal, a diferencia de lo que sucede en otros países de Latinoamérica (Wolff 2005).

En definitiva, el protagonismo central de la educación en el Uruguay, lo tiene la ANEP, ente al que se le asignan las tareas de “***Elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas...***” (art. 53 LGE) así como también la de proveer los servicios educativos en el país. En este sentido, la ley le asigna a la ANEP una dualidad de funciones: por un lado la orientación y gobierno de todo el sistema educativo, y por otro, la responsabilidad de dirección administrativa del subsistema estatal de educación no terciaria.

La estructura administrativa de la ANEP está organizada con un órgano colegiado jerarca denominado Consejo Directivo Central (CODICEN) y cuatro Consejos desconcentrados dependientes del primero, responsables cada uno de una rama de la enseñanza (primaria e inicial, media básica, media superior y técnico – profesional). En la práctica, todavía no se ha producido la separación en la educación media, y se ha creado un nuevo Consejo de Formación en Educación que comanda los diversos centros de formación docente.

La LGE introdujo algunos cambios en la distribución de competencias entre el órgano jerarca (CODICEN) y los Consejos por nivel, lo que ha provocado tensiones y conflictos en el último año. En la ley anterior (15.739), la subordinación de los Consejos era más clara porque se les definía expresamente como órganos desconcentrados (Martins y Rotondo 2010).

Los Consejos desconcentrados tienen la potestad de designar al personal docente y no docente de los establecimientos estatales. Sin embargo las potestades presupuestales se concentran en el órgano superior (CODICEN) por lo que tiene la posibilidad de establecer el número de cargos docentes disponibles, así como las inversiones, incluyendo la construcción de edificios escolares.

En términos pedagógicos, la LGE otorga mayor capacidad de decisión a los Consejos desconcentrados porque pueden aprobar los planes de estudio de cada una de las ramas de la enseñanza, pero igualmente deben someterlos al CODICEN para homologarlos.

El siguiente cuadro especifica las competencias del Consejo Directivo Central y de los Consejos desconcentrados, en sus funciones generales de regulación del sistema, y en sus funciones específicas para el subsistema estatal y de supervisión del sector privado.

**Cuadro 2: Competencia de los órganos de la ANEP**

	<b>Funciones Generales de Regulación del Sistema</b>	<b>Funciones Específicas Subsistema estatal</b>	<b>Funciones Específicas hacia el Subsistema privado</b>
<b>CODICEN</b>	<p>Establecer orientaciones general del curriculum.</p> <p>Homologar Planes de estudio.</p>	<p>Aprobar presupuesto del ente incluyendo inversiones y total de recursos humanos.</p> <p>Elaborar estatuto de todo el personal del ente.</p> <p>Destituir funcionarios docentes y administrativos</p>	<p>Normas de supervisión y fiscalización de institutos privados.</p>
<b>Consejos Desconcentrados</b>	<p>Aprobar planes de estudio y programas a dictarse por todas las instituciones del sistema.</p>	<p>Impartir enseñanza.</p> <p>Designar docentes</p> <p>Designar personal administrativo y de servicio de los establecimientos.</p> <p>Proyectar presupuesto.</p>	<p>Habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar a los institutos habilitados.</p>

Elaboración propia.

Una lectura sistémica de lo dispuesto por la LGE y de su aplicación concreta indica que en el país no se ha resuelto con claridad las responsabilidades de los distintos actores en las diferentes dimensiones de la gobernanza de las políticas públicas (Aguilar Villanueva 2006). La elaboración e implementación de las políticas educativas se asigna a la ANEP, pero dentro de ella no se aclara si al CODICEN o los Consejos. De hecho, existen definiciones de política en el CODICEN y también en los Consejos, en algunos casos contradictorias como ha venido sucediendo con el Programa Pro Mejora y que se resolvió por el pedido de renuncia a los consejeros no electos del Consejo de Educación Secundaria.

El marco normativo asigna a los Consejos desconcentrados tanto las funciones de regulación como las de prestación de servicios. Dependen de los Consejos tanto la estructura inspectiva, que es el mecanismo establecido de supervisión de la prestación de servicios, como los propios centros educativos que imparten educación.

Con relación a los resultados educativos, en el artículo 59 que determina los cometidos del CODICEN no se le asigna ninguna responsabilidad, y a los Consejos desconcentrados se les atribuye la tarea de *“Supervisar el desarrollo de los planes, programas y cursos”*. La LGE introduce, en lo vinculado a la evaluación, a un nuevo protagonista, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed) que tendrá como responsabilidad evaluar la calidad educativa en el país y aportar información acerca de los aprendizajes de los alumnos (art. 115 LGE).

## 2.2 Caracterización del diseño institucional de la educación en Uruguay

La reseña realizada sobre el marco institucional de la educación indica que la conducción de las políticas y la prestación de los servicios se han asignado a una estructura burocrática del tipo tradicional (Hood 1991). Este diseño pauta las condiciones de contexto

para los procesos de formulación, toma de decisiones e implementación de nuevas políticas o programas por parte de las autoridades. En particular, la formulación e implementación de una política que implique redistribuir potestades y competencias orientadas al fortalecimiento de los centros educativos, se verá fuertemente condicionada por este escenario.

Este diseño es el resultado de un proceso histórico en el que la educación jugó un rol importante en la construcción nacional mediante la socialización de crecientes sectores sociales incluyendo los hijos de los inmigrantes. Pero su consolidación como un ente autónomo que concentra en una misma estructuración burocrática la prestación de todos los servicios educativos estatales no universitarios en el país, la supervisión de la educación privada, y además, la formulación de las políticas y orientaciones generales, viene demostrando crecientes problemas.

Da Silveira (2009) siguiendo a Tyack (1974) ha caracterizado a estas soluciones institucionales como el paradigma del “único mejor sistema”. Esto implicó la búsqueda de un modelo que se aplicará a todas las escuelas por igual. El ideal burocrático de la administración pública al estilo weberiano les dio una respuesta de racionalización y homogeneidad en el “delivery” de la educación. Sobre fines del siglo XX este modelo ha entrado en crisis en la mayoría de los países y se han dado inicios a un conjunto importante de reformas para cambiarlo.

Para comprender las condiciones de contexto en que debe operar el proceso de fortalecimiento de los centros educativos, resulta necesario analizar los principales rasgos del diseño institucional de la educación en nuestro país. A nuestro juicio estos son:

- **Protagonismo del Estado en el gobierno de la educación así como en la provisión de servicios de enseñanza**

La LGE le atribuye al Estado la responsabilidad de las políticas educativas así como “desarrollar acciones” en dicho campo de actividad (art. 12).

Las peculiaridades de la variante uruguaya de la matriz estado-céntrica del modelo son que concentra en una misma entidad el gobierno de la educación y la prestación de servicios, y que concentra en los mismos órganos la regulación del subsector privado y la administración cotidiana de los establecimientos estatales

Como se ha expresado, en la LGE la competencia de formulación e implementación de políticas educativas está en la ANEP, aunque sin una atribución clara si en el nivel superior del CODICEN o en los Consejos desconcentrados. Este escenario facilita los conflictos porque la separación tradicional del modelo burocrático, que distingue los niveles políticos y los administrativos (Osborne 2010), en el caso de los Consejos de la ANEP, no está claramente definido. La crisis que llevó a la remoción de los directores no electos del Consejo de Educación Secundaria, probablemente se gestó en esta confusión de roles, dado que los jefes



removidos no solamente discrepaban con la política definida por el CODICEN, sino que también consideraban que era de su competencia definir políticas en su nivel educativo.<sup>5</sup>

La ubicación del eje de las políticas educativas en la ANEP, produce dos importantes efectos políticos. El primero es que reduce la incidencia del Poder Ejecutivo en el campo educativo a la designación y remoción de los jefes que conducen la ANEP. Esa es la causa por la cual, ante la insatisfacción del Poder Ejecutivo con la marcha de la educación este año, el instrumento que utilizó, finalmente, fue la remoción de los directivos por él designados.<sup>6</sup> Debe destacarse que esta es la primera vez que se utiliza este mecanismo desde la restauración democrática.<sup>7</sup> Una segunda consecuencia es que, por ser la ANEP un ente de naturaleza autónoma sus mecanismos de control político y ciudadano son más restringidos, en la medida que sus integrantes no pueden ser interpelados por el Parlamento.

El sistema educativo uruguayo es de naturaleza dual con entidades educativas tanto estatales como privadas. Lo que resulta excepcional en términos comparados es que la ANEP, cumpla la doble función de regular al conjunto del sistema educativo uruguayo (incluyendo el subsistema privado) y al mismo tiempo, actúe como jerarca administrativo de la enseñanza estatal. Corresponde a los Consejos desconcentrados en cada nivel habilitar a los institutos privados de educación, supervisar y fiscalizar su funcionamiento.

- **Organización centralizada, vertical y burocrática**

El sistema educativo uruguayo es fuertemente centralizado. El ámbito de competencia de la ANEP es nacional y las decisiones se concentran en los organismos de dirección ubicados en Montevideo.

La centralización de los procesos de toma de decisiones incluyen los aspectos de ejecución presupuestal, del manejo de la infraestructura, del manejo de los recursos humanos, la supervisión de los procesos de enseñanza – aprendizaje, y los aspectos curriculares.

Las instancias intermedias del sistema, de hecho funcionan como una cadena de transmisión hacia y desde el centro, donde se toman las decisiones. Este tipo de organizaciones que han sido denominadas por Mintzberg (1992) “*sistemas cerrados*” otorgan a los administradores un amplio poder organizacional mediante el manejo de las normas burocráticas, muchas de ellas no escritas pero ampliamente aceptadas como vinculantes por los actores internos.

En esta estructuración burocrática, cumplen una tarea crítica los inspectores que tienen como responsabilidad la fiscalización de la provisión educativa en el país (tanto estatal como privada) con base en normas administrativas generales (Fernández y Bentancur 2008).

---

<sup>5</sup> Ver <http://www.elpais.com.uy/120206/pnacio-623020/politica/asume-nueva-conduccion-de-educacion-secundaria/>

<sup>6</sup> Ver <http://www.elpais.com.uy/120923/pnacio-665436/nacional/anep-dos-anos-de-gestion-trancada/>

<sup>7</sup> Habiéndose producido varios cambios de Ministros de Educación en los seis períodos presidenciales desde el año 1985, un hecho político significativo es que todos los Presidentes del CODICEN (Pivel Devoto, Gabito Zóboli, Rama, Bonilla y Yarzabal) completaron los períodos de gobierno sin cambios.

Este modelo de gestión centralizado y burocrático ha entrado en profunda crisis a nivel internacional y también en nuestro país (Corbo 2012). Especialmente relevante es el punto relativo a la gestión de los recursos humanos docentes que ha probado ser manifiestamente problemático, especialmente en la educación secundaria, donde se da un alto ausentismo docente, no solamente por razones de salud (significativamente más alto que en el resto de los trabajadores), sino también por la propia organización del sistema, dado que por su diseño no puede evitar la coincidencia de compromisos de los docentes en el dictado de clases, reuniones de profesores o exámenes.

El sistema centralizado tiene como consecuencia la insensibilidad frente a la diferencia y lo particular. Al involucrar las decisiones al conjunto de sistema, inevitablemente se produce una agregación de las demandas provenientes de la base organizacional que impide reconocer las particularidades. Como consecuencia, se terminan descartando o minimizando preferencias minoritarias que en muchos casos son oportunidades de innovar y de mejora.

- **Centralismo pedagógico y efectos homogeneizadores**

Los Consejos de educación primaria e inicial, de educación secundaria y de educación técnico-profesional establecen los planes de estudio a dictarse en sus niveles, los contenidos de los programas a impartir, los recursos didácticos a utilizar e incluso los métodos pedagógicos a utilizar. Este sistema de organización de la provisión de la educación ha sido catalogado de “centralismo pedagógico” (da Silveira 2009).

El centralismo pedagógico produce fuertes efectos de homogeneidad en el sistema, con un modelo único de establecimiento educativo, un solo currículo, un formato indiferenciado de cursos y recorridos formativos iguales para educandos que se saben son diferentes.

Es creciente el consenso a nivel académico que en el país está en crisis el mito que la uniformidad de currículo construye equidad. Las importantes desigualdades educativas en el país que pusieron de manifiesto las pruebas PISA, reclaman respuestas diferenciadas que puedan ser mejor atendidas desde la acción de las unidades más cercanas a dichas demandas, como son los centros educativos. Como expresa da Silveira (2009 p.190):

*“...lejos de favorecer la justicia social, esos sistemas (burocráticos y centralizados) tienden a reflejar las diferencias de origen y, con demasiada frecuencia, a amplificarlas.”*

- **Sistema cerrado no sensible a demandas**

En el sistema educativo uruguayo, las demandas de diversos “stakeholders” son escasamente tenidas en cuenta, como es el caso de los padres, los propios alumnos así como otros actores externos.

Los padres no pueden elegir el establecimiento educativo estatal al que enviar sus hijos, porque el mismo está determinado por su lugar de residencia. Las únicas maneras de poder hacer valer sus preferencias son mediante el pago de una formación privada,

modificando su lugar de residencia o engañando al sistema, indicando un lugar de residencia diferente al real.

La LGE insta en cada centro educativo un Consejo de Participación (art.76) integrado por padres, estudiantes, educadores y representantes de la comunidad. Se le atribuye la posibilidad de formular propuestas en temas relevantes como el proyecto educativo, el funcionamiento del centro y la realización de obras. El problema central de este instrumento de gestión es que no se le atribuye a la Dirección del centro educativo ninguna autoridad para responder a las inquietudes de los Consejos de Participación y solamente oficia de espacio de enlace con el Consejo desconcentrado respectivo. En definitiva, una demanda específica ingresa a la estructura burocrática general, y difícilmente reciba una respuesta específica sin que sufra una agregación como demanda colectiva.

Lo mismo sucede con las demandas que puedan realizar actores locales con centros educativos en su zona. Existen muchos ejemplos de colaboración de las comunidades con centros educativos, pero los mecanismos suelen ser informales y de apoyo económico y/o en arreglos de infraestructura, con escasa incidencia en la gestación de un proyecto educativo compartido.

Además de insensibilidad frente a las demandas de los actores externos, existen evidencias de incapacidad para responder a demandas de los propios estudiantes. De Armas y Retamoso (2010) en el estudio UNICEF sobre la universalización de la Educación Media, presentan datos sobre las razones por las cuáles los adolescentes y jóvenes culminaron educación primaria y no ingresaron a educación media. Según los autores más del 70 % de los consultados declaran razones que tienen que ver con una suerte de desfase entre intereses propios y la oferta o utilidad que la educación les brinda. En particular, sorprende que un 27,5% de los que responden exprese que le interesaba aprender otras cosas, un 7,8% indique que no le parecía útil lo que les iban a enseñar, y un 7,7% que los temas de la educación media no tenían que ver con sus intereses.

La insensibilidad a las demandas de los stakeholders se produce a pesar de que la LGE define a la participación como uno de sus ejes principales (arts. 12). En este sentido, la participación de actores se consagra en varios de los órganos previstos en la ley, pero solamente se consagra la participación de los docentes en órganos de conducción (CODICEN y Consejos desconcentrados de la ANEP). En la exposición de motivos que enviara el Poder Ejecutivo con su proyecto de ley se indica:

*“La participación docente en la elección de dos consejeros del CODICEN y uno en cada Consejo constituye un cambio sustancial, promueve la coparticipación de los docentes y responde a la consideración de que no hay transformaciones en la educación sin su participación”.*<sup>8</sup>

El resultado es que, de todos los actores internos y externos vinculados a la educación, la voz que ha primado a la hora de recibir demandas ha sido la de los docentes, para quienes se ha institucionalizado un mecanismo de participación en los órganos de conducción de la

---

<sup>8</sup> Exposición de motivos del Proyecto de Ley General de Educación (Mayo 2008).

educación, en lo que ha sido considerada la principal innovación introducida por la LGE (Bentancur 2009).

La consecuencia natural de este diseño institucional es que los docentes que integran los órganos de conducción priorizan la mirada de su “constituency” interna, rindiendo cuentas ante sus electores y no frente a la ciudadanía en general. Esto explica algunos de los conflictos que se vienen manifestando dentro de los Consejos de la ANEP, en la medida que sus integrantes tienen diferentes mecanismos de rendición de cuentas. Los miembros designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado tendrán una mirada hacia la institucionalidad externa, y los electos por los docentes, tendrán incentivos para priorizar una mirada interna-corporativa. Al punto que en los dos cambios de autoridades procesadas en el año 2012, se pidió la renuncia de los miembros designados por el Poder Ejecutivo, pero el gobierno no se atrevió a utilizar los mecanismos constitucionales establecidos para producir un cambio total de los integrantes de los órganos.

Sin duda, la arquitectura establecida para la conducción de la educación en los diversos Consejos de la ANEP, ha reforzado la mirada interna y la naturaleza cerrada e impermeable a las demandas de stakeholders externos, con consecuencias importantes en términos de acotar los márgenes a la capacidad de conducción de las instituciones educativas, dificultando los procesos de toma de decisiones y cambiando las miradas en términos de rendición de cuentas pública.

- **Sistemas de rendición de cuentas y aprendizaje exclusivamente internos**

El modelo burocrático tradicional que ha seguido la educación uruguaya parte del principio que el sistema educativo debe evaluarse y corregirse a sí mismo mediante mecanismos de contralor y evaluación internos, especialmente a través del instrumento de la inspección (Da Silveira 2009). Los procesos de rendición de cuentas externa y pública en general se perciben como intromisiones del poder político.

Especialmente interesante de analizar es el uso que se ha definido en Uruguay de las evaluaciones que se realizan sobre la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Las autoridades educativas han decidido informar solamente datos acumulados nacionales, con limitadas comparaciones entre los subsistemas estatal y privado. Los resultados son usados como un instrumento de aprendizaje al interior del sistema educativo, priorizando la devolución de resultados a cada establecimiento en forma confidencial y apostando al uso de la información como instrumento de aprendizaje profesional de los educadores (Ravela y otros 2001). La consecuencia es que las pruebas estandarizadas tienen escaso impacto sobre los centros escolares. Cada establecimiento escolar, sea estatal o privado, recibe los datos de su establecimiento y datos acumulados nacionales. Pero no se ha instrumentado ningún incentivo asociado a los resultados de las evaluaciones.

La preocupación por la rendición de cuentas estuvo presente en la discusión de la LGE y en el comienzo del actual gobierno, en las negociaciones del acuerdo educativo suscripto en mayo de 2010. En el año 2008, en el proceso de redacción de la Ley General de Educación, el

artículo 115 en el que se establecen las competencias del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed) sufrió una modificación importante en su literal c) que originalmente expresaba **“Rendir cuentas a la sociedad”** y que finalmente quedó redactado de la siguiente forma:

*“Dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas.”*

Esta modificación, unida a la incorporación de una disposición que exige que la difusión de la *información “...resguardará la identidad de los educandos, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización y discriminación”* (art. 116 LGE) seguramente impliquen que los niveles de rendición de cuentas que se esperaban con la creación del Ineed, sean difícil de alcanzar (Scrollini y Landoni 2011).

El tema de la rendición de cuentas volvió a abordarse en el proceso de negociación en temas educativos al comienzo de la administración Mujica donde se acordó:

*“Instaurar una política de transparencia y un sistema de rendición de cuentas, promoviendo la responsabilidad institucional a nivel general, particularmente respecto del cumplimiento de las metas y objetivos previamente establecidos y en la utilización de los recursos, en el marco de la planificación estratégica que se desarrolle.”<sup>9</sup>*

En dicho documento, los partidos políticos con representación parlamentaria expresan su preocupación por la inexistencia en el país de un verdadero Sistema Nacional de Evaluación Educativa y reclaman que se avance en el establecimiento de instancias institucionales de evaluación que proporcionen información pública, comparable, elaborada con independencia y rigor técnico, así como mantener y ampliar la participación del país en evaluaciones internacionales.

La demora de cuatro años en la instalación del Ineed indica que este es un tema no saldado en el sistema educativo nacional. Hasta la fecha, ha predominado la rendición de cuentas interna y auto-referenciada del sistema educativo. Es probable que la actuación del Ineed aumente la información disponible pero no es posible asegurar que su actuación aumente los niveles de rendición de cuentas a la sociedad del sistema educativo.

### **3. El concepto de gobernanza y su aplicación al sistema educativo uruguayo.**

#### **3.1 Conceptualización**

El concepto de gobernanza se ha incorporado al léxico del campo de las políticas públicas con el objetivo de comprender los procesos por los cuales el Estado conduce y al mismo tiempo se ve influido por la sociedad. Implica una conceptualización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y en particular de cómo los órganos de gobierno demuestran capacidad y eficacia directiva sobre los actores sociales y comunitarios.

---

<sup>9</sup> Documentos de Acuerdos sobre Educación (11 de mayo de 2010) p. 18 Numeral 9.4

Frederickson (2005) atribuye el origen del término a Harlan Cleveland cuando en 1972 acuñó la frase que puede ser traducida como *“lo que la gente quiere es menos gobierno y más gobernanza”* (“governance”). Lo que se comenzaba a vislumbrar era que los procesos de toma de decisiones en las políticas iban a implicar un complejo proceso de relacionamiento e interacción tanto dentro de las organizaciones como con su entorno. Asimismo, la organización administrativa se iba progresivamente haciendo más horizontal, cambiando el modelo tradicional de una cúspide organizacional dedicada a la formulación de políticas y una base administrativa exclusivamente dedicada a la implementación y la prestación de servicios.

La gobernanza ha sido definida por Aguilar Villanueva (2006 p.90) como:

*“El proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.”*

En la literatura se reconoce que el concepto de gobernanza implica dos dimensiones vinculadas: la primera, es una dimensión teleológica que refiere a la definición de objetivos y propósitos, y la segunda, de acción directiva que refiere a la capacidad del gobierno de transformar dichos propósitos en realidades. En definitiva, la gobernanza como proceso de conducción del gobierno a la sociedad, implicar definir fines e instrumentos institucionales aptos para alcanzarlos.

La gobernanza asume que en los procesos de conducción sociales se producen interacciones entre instituciones gubernamentales y actores, con una frontera permeable entre el ámbito del Estado y los diversos tipos de organizaciones que operan en la sociedad. Entre dichos actores se producen relaciones de interdependencia en términos de poder, de información y de recursos. En muchos casos, y de forma creciente cada vez más, las relaciones entre los actores implican la construcción de redes sociales. En este sentido, la resolución de los problemas sociales no siempre implica decisiones obligatorias por parte del Estado, sino que los actores y las redes que conforman, en muchos casos asumen capacidades de auto gobierno y auto regulación (Aguilar Villanueva 2006).

El concepto de gobernanza es fruto de los profundos procesos de cambios sociales que abarcan también la acción gubernamental. Las democracias pluralistas enfrentan el desafío de dar respuesta a demandas sociales crecientes (Crozier 1987). La reflexión sobre la gobernanza de los estados contemporáneos, implica su capacidad para orientar la acción colectiva y su capacidad administrativa para el logro de los objetivos definidos mediante el uso eficiente de recursos.

La gobernanza responde a la idea que se están dando nuevas formas de dirección social, más descentralizadas y menos ancladas en la acción gubernamental. La acción administrativa deja de ser estado céntrica y se reconoce una mayor autonomía social donde la acción de los actores sociales y productivos incide decisivamente. Esto implica menos coordinación política por medio de formas de coacción legítima en la terminología de Weber, y más formas de coordinación social, incluyendo tanto las dinámicas de mercado como las producidas por las redes de actores (Klijn 2005). En este sentido, los gobiernos se preocupan

por las dimensiones institucionales elaborando marcos normativos que aseguren una adecuada regulación, y de coordinar la acción de los organismos estatales. En la acción administrativa, los gobiernos asumen el rol de un nodo más de la red de interacciones y cooperación. El rol del Estado estará en muchas ocasiones condicionado por la densidad de actores e interacciones en la sociedad, porque en aquellos casos en que los actores sociales actúan de manera cooperativa y respetando ciertas condiciones mínimas de igualdad, el Estado asume más tareas de orientación (“steering”) que de ejecución (“rowing”) (Landoni 2008b).

### 3.2 Un mirada evolutiva sobre los modelos de gestión pública

Osborne (2010) argumenta que la gestión pública abocada a la implementación de políticas y la provisión de servicios, a lo largo de la historia ha pasado por tres distintos regímenes. La preeminencia tradicional de la administración pública fue cuestionada a partir de la década de los '80 por la Nueva Gerencia Pública (“New Public Management”). En esta obra, el autor sostiene que la Nueva Gerencia Pública fue una fase transitoria de la evolución de la administración pública, y que en la actualidad asistimos al nacimiento de un nuevo régimen que denomina la Nueva Gobernanza Pública (“New Public Governance”).

La administración pública tradicional fue el instrumento privilegiado por el Estado de bienestar para proveer servicios sociales por parte de los gobiernos. En este sentido, el rol central de la burocracia en la formulación e implementación de políticas, aplicando normas generales y reglamentos administrativos, fue por décadas la forma tradicional de la gestión estatal. La administración pública tradicional separa los espacios políticos y administrativos en las organizaciones estatales. La implementación de las políticas queda en manos de los profesionales de la administración adquiriendo especial importancia los que entran en contacto con el ciudadano / usuario de los servicios públicos, los que en la literatura se denominan “*street-level bureaucrats*” (Meyers y Vorsanger 2003). El control por parte de los jefes de la acción de estos funcionarios ha implicado la adopción de instrumentos de control jerárquico y vertical, y un aumento significativo de los costos de operación con una tendencia creciente al aumento incremental de los presupuestos públicos.

La Nueva Gerencia Pública puso en cuestión el paradigma tradicional de la administración pública (Hood 1991). Un rasgo típico del nuevo paradigma propuesto es el uso del modelo de la gestión privada empresarial al ámbito público con un énfasis en el liderazgo emprendedor de los responsables. Asimismo, para promover la eficiencia, incentiva la competencia en la prestación de servicios, con la finalidad de bajar costos y evitar la captura por parte de actores con intereses creados. El Estado es definido como “catalítico” (Osborne y Gaebler 1992) en la medida que incentiva la participación ciudadana mediante su empoderamiento. La descentralización es uno de los mecanismos utilizados para evitar las estructuras piramidales y jerárquicas. Una de sus principales prioridades de la Nueva Gerencia Pública es la preocupación por los resultados (“outputs”), la performance de los servicios públicos y el incremento de los mecanismos de rendición de cuentas (Peters 2007).

La Nueva Gobernanza Pública, en la definición dada por Osborne (2010) aparece como el resultado de un nuevo tipo de relacionamiento del Estado con su entorno social. No implica una sustitución de los otros modelos, sino que coexisten e interactúan en un escenario que se ha vuelto más complejo. Una de las rasgos fundamentales del modelo de nueva gobernanza pública es que los procesos de direccionamiento político deben tener en cuenta los diversos actores (“stakeholders”) que tienen intereses en las políticas, muchas veces organizados en redes articuladas. La estructura de red de las políticas (“policy network”) aparece como un concepto importante en la idea de la gobernanza pública, en la medida que el Estado se define como plural y pluralista. El concepto de gobernanza le debe su conceptualización a la teoría de los sistemas naturales abiertos donde las instituciones influyen y se ven influidos por las presiones del entorno, y de esta forma las variables contextuales son decisivas a la hora de favorecer o restringir la formulación e implementación de las políticas.

El siguiente cuadro intenta comparar las principales dimensiones de la evolución reseñada, entre la administración pública, la nueva gerencia pública y la nueva gobernanza pública.

**Cuadro 3: Dimensiones comparativas entre los distintos paradigmas de la gestión pública**

	Paradigmas		
	Administración Pública	Nueva Gerencia Pública	Nueva Gobernanza Pública
<b>Base teórica</b>	Ciencia política y políticas públicas	Elección racional y ciencias gerenciales	Teoría institucional y de las redes
<b>Rol del Estado</b>	Estado céntrico	Regulador	Plural y pluralista
<b>Foco de análisis</b>	El sistema político y la administración	La organización	Las relaciones entre la organización y el entorno
<b>Énfasis de política</b>	Formulación e implementación de las políticas	Manejo de recursos organizacional y logro de resultados	Negociación de valor y manejo de las relaciones.
<b>Mecanismo de asignación de recursos</b>	Jerárquico	El mercado o la creación de cuasi-mercado y contratos de desempeño.	Redes y contratos de relación.
<b>Modelo organizacional</b>	Burocracia	Horizontal y desburocratizada	Gestión de las relaciones con los stakeholders
<b>Relación con el entorno</b>	Relacionamiento político	Promoción de la competencia	La sustentabilidad
<b>Valores organizacionales</b>	Profesional	Resultados	La interacción
<b>Valores perseguidos</b>	Ética del sector público	Eficacia en el mercado.	Diversidad

Elaboración propia sobre la base de Osborne (2010 pp. 10 y 414).

### 3.3 Consecuencias sobre el sistema educativo uruguayo

Los procesos de cambio que se han operado en la gestión pública, que han transformado las formas de organización, los objetivos organizacionales y sus valores, interpelan de forma radical la institucionalidad del sistema educativo uruguayo y cómo se encuentra organizado para la provisión de los servicios de enseñanza.



La estructura centralizada, burocrática y vertical tradicional de la educación uruguaya entra en crisis. Como señala da Silveira (2009), los cambios políticos y educativos, han llevado a que la estructuración dada a la organización educativa no tenga capacidad suficiente para responder a las nuevas demandas sociales.

El nuevo paradigma de la nueva gobernanza pública le plantea algunos desafíos relevantes al diseño institucional y organizativo del sistema educativo uruguayo. En primer lugar, a su arquitectura institucional. El sistema educativo uruguayo se organiza como un sistema cerrado propio de la administración pública tradicional, donde los políticos y los administradores se atribuyen las culpas por los malos resultados. En general se considera a los burócratas los “malos de la película” por los déficits de implementación. Los nuevos modelos de prestación de servicios, tienen en cuenta las demandas y opiniones de los diversos actores involucrados, y articulan la implementación con soluciones provenientes de la propia sociedad mediante mecanismos de autoregulación. Una de las principales consecuencias del diseño actual del sistema educativo uruguayo es su incapacidad de experimentación, innovación y aprendizaje organizacional.

Un segundo desafío que la gobernanza pública plantea al sistema educativo uruguayo refiere al tipo de competencias requeridas para las profesionales involucrados en la gestión pública. La administración pública jerarquiza la formación profesional, en nuestro caso, de los docentes. Los cambios en los paradigmas de la gestión pública, le agregan (no cambian sino que requieren más competencias), la importancia del desempeño (la nueva gerencia pública) y del capital relacional (la nueva gobernanza pública) en términos de trabajo colaborativo y de relacionamiento intra e inter organizacional. En definitiva, los docentes, además de su formación disciplinar, están llamados a un desempeño profesional que les permita trabajar con otros docentes e integrantes de la comunidad educativa, así como también a un relacionamiento intenso con actores del entorno, como son los padres pero también otros actores comunitarios que crecientemente se relacionan con los centros educativos.

Un tercer desafío relevante se vincula a los cambios en los sistemas de evaluación y de rendición de cuentas que operan en los nuevos paradigmas de la gestión pública. La administración pública usa como criterio de evaluación los estándares propios de la profesión. El proceso de inspección parte de un desempeño esperado del docente. La nueva gerencia pública cuestionó fuertemente esta formulación y priorizó la definición de resultados esperados. El foco cambió de los insumos a los resultados (Hood y Peters 2004). La definición de estándares y la medición de resultados tal vez sea uno de los principales aportes del “New Public Management” (Osborne 2010). El sistema educativo uruguayo ha dado algunos pasos en esta orientación, al participar desde el año 2003 en las pruebas PISA. La nueva Gobernanza Pública le agrega nuevas variables a los resultados educativos, como son la evaluación del desempeño de las redes de colaboración existentes y los grados de articulación con el entorno.

Estos cambios operados en la conducción y gestión de los servicios públicos, tienen consecuencias relevantes en los procesos de descentralización que tímidamente se encuentra dando el sistema educativo uruguayo.

#### **4. El movimiento a favor de la descentralización mediante el empoderamiento de los centros educativos**

En la administración Mujica, la descentralización educativa ha estado en el centro del debate político y de políticas. Impulsado por argumentos esgrimidos desde la academia, los actores políticos y la administración estatal han comenzado a dar pasos hacia el fortalecimiento de los centros educativos desde una perspectiva descentralizadora. A continuación se sintetizan los principales argumentos utilizados y las peculiares características de su implementación en el país.

##### 4.1 Principales argumentos a su favor aportados desde la academia

Fernández y Bentancur (2008) sostienen que hasta ese momento, los centros educativos habían sido objetos e instrumentos desestimados por las políticas educativas. Argumentan, en primer lugar, basándose en resultados de las pruebas PISA, que las escuelas hacen una diferencia en los resultados educativos. En segundo lugar, partiendo de comparaciones internacionales, deducen que el diseño institucional autónomo de los establecimientos educativos influye en los rendimientos, en particular si eso asegura la permanencia de los docentes en el centro educativo, factor especialmente problemático en el Uruguay. Un tercer argumento utilizado es la crítica al modelo organizacional del Liceo (educación media) basado en una estructura burocrática centrada en la figura del Director que adopta decisiones y se conecta formalmente con la cúspide organizacional. El mecanismo de control es a través de inspecciones (supervisores).

A partir del diagnóstico realizado, los autores proponen un rediseño del sistema sobre la base de transferir competencias directamente a los centros educativos. En particular proponen asignarles competencia en el ordenamiento de gastos para el mantenimiento y limpieza de los establecimientos, la adquisición de material didáctico (textos y laboratorios). En términos de contratación de docentes y de diseño curricular, prefieren mantener un sistema centralizado pero matizado.

Da Silveira (2009) sostiene la necesidad de buscar alternativas ante el agotamiento del “único mejor sistema”. En primer término, aboga por una redefinición del rol del Estado en educación, donde se mantenga en su función de gobierno y conducción, pero se cuestione la gestión cotidiana de los establecimientos estatales. En particular, argumenta a favor de la descentralización de la gestión educativa, en aplicación del principio de subsidiariedad, en el sentido que los problemas se resuelven mejor cuando más abajo en la pirámide organizacional.

Presenta una crítica demoledora a la estructura burocrática centralizada de la educación, en la medida que sostiene que favorece la presión de los intereses corporativos, por lo que aumentan los poderes de veto y los bloqueos. La centralización produce como consecuencia natural el aumento de la burocracia, y el aumento de las demandas, más estructuras para gestionarlas. En respuesta sostiene que la descentralización de la gestión, debe implicar que los centros educativos puedan gestionar sus recursos humanos y la infraestructura.

El autor sostiene la importancia de la diversidad pedagógica en el sistema educativo. La estructura actual de centralismo pedagógico restringe los cambios y la experimentación, al obligar a todos los centros a aplicar el mismo plan de estudios y los mismos programas. Considera que el centralismo pedagógico fracasa por no adaptarse a la diversidad de los alumnos que asisten a los centros educativos. En este sentido, propone un sistema de objetivos pedagógicos en los cuales se establezcan objetivos de aprendizajes para los alumnos, a los cuales se pueda llegar por diferentes caminos por parte de los docentes. De esta manera se les presentan estímulos a los educadores quienes podrán innovar y no aplicar mecánicamente planes, programas y metodologías impuestas desde la cúspide del sistema.

El integrante del CODICEN que ha promovido el Programa Promejora de fortalecimiento de las instituciones educativa, ha sostenido la necesidad de reforma de la arquitectura del sistema educativo, modificando su estructura centralizada y verticalista por una que apunte al protagonismo de los Centros Educativos (Corbo 2012). El argumento central de su propuesta es que se debe poner en cuestión el mito de que la uniformidad construye equidad. Sostiene que la homogeneidad es ineficaz y empobrecedora de la propuesta pedagógica y que el currículo único prescripto no es garantía de igualdad de oportunidades. Y presenta como evidencia:

*“Ahí están los resultados de nuestra educación, que se ha empeñado en distribuir de modo homogéneo e igualitariamente el derecho a la educación para quienes no son iguales, obteniendo como consecuencia un aumento inaceptable en la brecha social de los aprendizajes y mayores disparidades en las oportunidades educativas.” (Corbo 2012 p.82)*

Considera que la respuesta a estos problemas provendrá de convertir a los centros educativos en las unidades básicas de gestión e innovación del sistema educativo. Sostiene una concepción “comunitaria” del centro educativo como espacio de empoderamiento de la comunidad educativa la que deberá crear capital social, intelectual y organizativo. En este sentido, considera que los centros educativos deben convertirse en comunidades de aprendizaje basados en un proyecto educativo propio que refuerce un sentido de identidad, que construya una comunidad educativa con liderazgo pedagógico y relaciones de cooperación entre las autoridades, los docentes y los padres.

Las ideas de los autores reseñados y otros que permiten sustentar que existe un creciente consenso en la academia uruguaya que los procesos de cambios imprescindibles en la educación uruguaya pasan por el fortalecimiento de los centros educativos. Esa perspectiva se ha reflejado en la discusión de políticas y en la formulación del Programa Promejora.

#### 4.2 Acuerdos políticos y el Programa Pro Mejora

En los acuerdos suscritos por todos los partidos políticos al comienzo de la administración Mujica (11 de mayo de 2010), la frase que más se repite es el necesario fortalecimiento de los centros educativos, porque con redacciones parecidas se menciona para la educación primaria (numeral 2.6.d), la educación media básica (numeral 3.5), media

superior (numeral 4.4) y la educación técnico profesional (numeral 5.10.a). La más abarcativa es la referida a educación media básica que expresa:

*“La gestión del centro educativo debe ser fortalecida, promoviendo la elaboración de proyectos educativos institucionales con participación de la comunidad educativa, y la innovación en contenidos y formatos. Ello permitirá atender la diversidad de intereses, expectativas y realidades de los adolescentes y su contexto. Para esto, se deberá transferir recursos económicos. Será preciso dotar al centro educativo de mayores competencias y responsabilidades, con equipos de dirección dotados de mayores atribuciones y con evaluación de sus proyectos de centro y sus desempeños. También, es preciso promover la participación de estudiantes, docentes, padres y comunidad.” (Acuerdo educativo 11/5/2010 Num. 2.6.d p. 8).*

Como consecuencia de los acuerdos políticos, la ANEP mediante resolución del 29 de diciembre de 2010, decide desarrollar un Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones para la Mejora Educativa (luego denominado Promejora) con los objetivos de:

- *“Lograr el fortalecimiento de la capacidad interna de las instituciones educativas para liderar un proceso de cambios positivos, que se expresen en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, en una más rica y positiva convivencia entre los actores del Centro y un fortalecimiento de la gestión y de la profesionalidad docente.*
- *Velar por la mejora educativa de los establecimientos y asegurar mayores y mejores oportunidades educacionales para los estudiantes más vulnerables.”<sup>10</sup>*

El proyecto propone una nueva perspectiva para los centros educativos en torno a tres ejes fundamentales. En primer lugar, la creación en cada centro de una verdadera comunidad educativa con condiciones de aprendizaje para el desarrollo de los docentes. Un segundo eje, es la formulación de un plan estratégico de fortalecimiento institucional y de mejora educativa en cada centro, basado en un proceso participativo con adecuado sustento técnico. El tercer eje es el otorgamiento de mayores márgenes de autonomía y protagonismo a los centros educativos para el desarrollo de una propuesta pedagógica propia dentro de un marco de política nacional (Corbo 2012).

El trabajo del proyecto está diseñado en tres fases: una inicial de autoevaluación que implica un diagnóstico institucional realizado por la comunidad educativa, una segunda fase de elaboración del Plan Estratégico de fortalecimiento y mejora, una fase final de evaluación de resultados e impactos.

El documento de Diagnóstico Institucional promueve una guía de autoevaluación en tres ámbitos. En primer lugar la gestión donde se evalúa el liderazgo del director, las relaciones interpersonales en la comunidad educativa, la promoción del trabajo en equipo, el desarrollo profesional de los docentes, la capacidad de mejora institucional del centro y su coherencia institucional, así como también los procesos de programación anual. Una segunda dimensión de evaluación es la convivencia, en la que se apreciará cómo se maneja y resuelven conflictos,

---

<sup>10</sup> En <http://www.anep.edu.uy/promejora/>

el tipo de vínculos que se dan en las interrelaciones docentes/alumnos, los vínculos entre los propios alumnos, el clima institucional, el relacionamiento con la comunidad y con las familias. El tercer ámbito de evaluación refiere a las prácticas de aula, y en este sentido se evalúan las estrategias didácticas, la planificación anual y los sistemas de evaluación.<sup>11</sup>

A fines del año 2011, cuando comienza a implementarse el Programa Promejora, surgen desavenencias entre el CODICEN y el Consejo de Educación Secundaria, que se salda con la sustitución de los consejeros designados por el Poder Ejecutivo y la suscripción de un nuevo acuerdo entre todos los partidos políticos el 23 de febrero del 2012. Allí se respalda el documento denominado “Fortalecimiento de los Centros Educativos” elaborado por los representantes de los partidos políticos. En dicho documento se expresa:

*“Así pues, en este caso existe un renovado consenso, crecientemente fundamentado y respaldado por muchas experiencias en el mundo, acerca de la importancia de fortalecer a los centros de enseñanza en el proceso de transformación que requiere la educación uruguaya.”*

Se definen como orientaciones estratégicas que existan en cada centro educativo un proyecto de centro, una dirección estable del centro educativo y un cuerpo docente estable.

Entre agosto y setiembre de 2012, se cierra el proceso de acuerdos políticos en el campo de la educación, con una interpelación al Ministro de Educación en la que los partidos de oposición sostienen que el gobierno ha incumplido los acuerdos.<sup>12</sup> Posteriormente, el Poder Ejecutivo procedió a la sustitución del Presidente y la Vicepresidente del CODICEN.<sup>13</sup>

El Programa Promejora sigue en ejecución, pero al caerse los acuerdos políticos que le daban un especial respaldo, dependerá del apoyo político que le puedan otorgar los nuevos jerarcas designados para el CODICEN. Un factor a favor del mismo es que uno de los consejeros designados integraba la Comisión coordinadora del Proyecto en representación del Consejo de Enseñanza Técnico Profesional.

## **5. Tensiones entre el diseño institucional de la educación y el empoderamiento de los centros educativos**

El proceso de descentralización educativa que comienza en el país, con el objetivo de instalar centros fortalecidos con ámbitos de competencia propios, cuestiona algunos aspectos del diseño institucional tradicional de la educación, especialmente su estructuración centralizada y burocrática. Las propuestas en curso, dan algunos pasos para cambiar el centralismo pedagógico y la naturaleza cerrada del sistema educativo. Sin embargo, no se plantean cambios en lo relativo al protagonismo del Estado en la educación ni su sistema de rendición de cuentas.

---

<sup>11</sup> Documento Diagnóstico Institucional Fase I – Promejora ANEP 2011

<sup>12</sup> Ver <http://www.elpais.com.uy/120823/pnacio-659343/nacional/piden-cese-de-ehrllich-nadie-cree-que-la-educacion-mejoro/>

<sup>13</sup> Ver <http://www.elpais.com.uy/120923/pnacio-665436/nacional/ANEP-Dos-anos-de-gestion-trancada/>

El debate que se ha dado en el país sobre el fortalecimiento de los centros educativos, no se ha planteado cambiar **el rol del Estado en la educación**. La separación de las funciones de conducción de las políticas de la prestación de servicios no ha estado en la agenda pública (Landoni 2008a). En cierto sentido, las propuestas planteadas, refuerzan el rol docente del Estado y no se cuestiona sobre si es conveniente promover nuevas formas de coordinación social con mayor protagonismo de actores sociales, comunitarios y privados propios del concepto actual de gobernanza pública (Aguilar Villanueva 2006). En este sentido, tanto Fernández y Bentancur (2008) como Corbo (2012), argumentan que su apoyo al fortalecimiento de los centros implica descartar cualquier opción de “privatizar” el sistema o financiar a la demanda en cualquier de sus formas, incluyendo financiamiento público al sector privado, la transferencia de la gestión de los centros, o fijación de condiciones de igualdad entre los diversos subsistemas de la educación.

En cuanto al rol del Estado, el sistema educativo uruguayo permanece anclado en el paradigma de la administración pública estado-céntrica. El Estado no asume las funciones regulatorias que propone la Nueva Gerencia Pública, definiendo estándares para todos los centros educativos en el país, respecto de los cuáles deberían evaluarse resultados luego de los procesos de fortalecimiento. Este es un tema no resuelto en el diseño institucional uruguayo y que va a continuar generando problemas en los Consejos desconcentrados en la medida que centralizan las funciones tanto de supervisar como de administrar los servicios, y por ende, es difícil que se conviertan en buenos jueces de sus propios desempeños.

La principal tensión que el fortalecimiento de los centros educativos presenta al diseño institucional de la educación es en su rasgo de **organización centralizada, vertical y burocrática**. Existe un acuerdo cada vez más generalizado en el ámbito académico que se ha expresado también en el campo de las políticas, que es conveniente otorgar a los centros educativos mayores recursos económicos para que puedan resolver problemas de infraestructura. De la misma forma, se apoya la conformación de comunidades educativas más estables y con mayor identidad.

El fortalecimiento de los centros educativos plantea al menos cuatro dimensiones de conflicto a la organización burocrática y centralizada de la educación. El primero refiere a la distribución de poder organizacional entre los actores (Mintzberg 1992). El empoderamiento de los centros implica, necesariamente, que el poder de los niveles centrales se vea acotado, en particular el de los Consejos desconcentrados. La teoría de la agencia es útil para entender este tipo de dinámicas (Aguilar Villanueva 2006). La delegación de poder al agente aumenta sus márgenes de discrecionalidad. La nueva gerencia pública propone que es fundamental la estructura de incentivos para que el agente oriente su acción de acuerdo a las metas definidas por el principal. Los flujos de información y los instrumentos de control (y sus costos) se convierten en factores relevantes para la teoría de la agencia. Para evaluar el grado de alineamiento de los agentes, el principal debe asegurarse que los agentes estén informados de sus objetivos y diseñar indicadores que les permitan evaluar los desempeños en términos de resultados. Asimismo, el principal debe instrumentar mecanismos de control para evaluar los resultados (Fukuyama 2004).

Un nuevo ordenamiento del poder organizacional implica también cambios y fortalecimiento en el principal. En particular debe tener la capacidad institucional para orientar la acción de los agentes fijando objetivos y metas, así como diseñar indicadores que le permitan evaluar el desempeño y los resultados de la acción educativa de los agentes. En definitiva, debe aumentar sus capacidades regulatorias del sistema, reduciendo incertidumbres y orientando las expectativas de los actores mediante la definición de incentivos tanto positivos como negativos, reduciendo los costos de transacción, y de esa forma facilitando el logro de los resultados esperados de los nuevos arreglos organizativos.

Una segunda dimensión de conflicto asociada es que, el fortalecimiento de los centros implica un cambio copernicano en el sistema de supervisión e inspección actualmente existente. El sistema actual está basado en la inspección por asignatura (Corbo 2012). Si el eje de la acción educativa va a estar en los centros que realizan ejercicios de auto-evaluación y diseñan planes de fortalecimiento y mejora, la supervisión deberá transformarse en procesos de evaluación externa por pares especializados del tipo de los que en la actualidad se realizan en el campo de la educación superior.

Una tercera dimensión de tensión refiere a los actores que se benefician de la centralización de la educación, en la medida que dicha estructuración da más fuerza a su capacidad de presión (da Silveira 2009). Dado los rasgos institucionales del sistema, pierden poder los niveles altos de la burocracia estatal. Siendo la ANEP, la oficina del Estado con más personal a cargo, algunos de sus gestores disponen de amplio poder organizacional. De igual forma, por los cambios introducidos por la LGE que incorpora a docentes electos por sus pares en los órganos de conducción, los actores docentes organizados, perderían cuotas de poder con los procesos de descentralización. Este factor ha estado presente en las pujas vinculadas a Promejora y los cambios recientes de autoridades en el CODICEN y el Consejo de Educación Secundaria.

Una cuarta dimensión de tensión refiere a las competencias requeridas por parte de las personas que deban conducir los nuevos centros educativos empoderados. La mirada de nueva Gerencia Pública requiere de los gestores nuevas competencias de liderazgo emprendedor, y la nueva Gobernanza, competencias relacionales que le permita articular su acción con otros centros conformando redes, así como con los diversos actores que operan en el entorno. Los procesos de formación docente no incluyen procesos de capacitación y entrenamiento en estas competencias.

El **centralismo pedagógico**, también se encuentra desafiado pero parcialmente, por las nuevas dinámicas de fortalecimiento de los centros educativos. El programa Promejora apunta a evaluar y modificar las prácticas de aula, pero no necesariamente se está proponiendo la descentralización curricular.

En el país, aparecen nuevas propuestas de diseño curricular más abiertas, como la que realiza Opertti (2011) en la que propone la utilización de “marcos curriculares” a los que concibe tanto como una herramienta técnica que establece los parámetros para el desarrollo de otros documentos curriculares, tales como los programas de las asignaturas, así como un documento socialmente consensuado que define y expresa las prioridades nacionales para la

educación y las aspiraciones para el futuro de la nación. De forma similar, Fernández y Bentancur (2008) sostienen que la idea de un currículum nacional no es igual a la existencia con un único modelo de desarrollo curricular, y proponen que establezca la obligación para cada centro educativo de desarrollar un proyecto curricular propio con énfasis contextuales apropiados a los estudiantes y acciones compensatorias, dentro un marco de contenidos mínimos nacional.

De todos modos, no hay hoy en la agenda de las autoridades educativas, propuestas de flexibilizar el currículum único. Lo que se están realizando son acciones preparatorias, identificando áreas de mejora en los resultados escolares y de aprendizajes, que impliquen el aseguramiento de la permanencia de los estudiantes en el sistema, la mejora de las estrategias de enseñanza y los aprendizajes en áreas críticas, apoyando a los docentes en su acción educativa y a los estudiantes en la atención a compensaciones pedagógicas (Corbo 2012).

El Programa Promejora como experiencia de fortalecimiento de centros educativos apunta a un relacionamiento en red entre los mismos, y a que los centros se vinculen más con las familias de sus estudiantes y su entorno comunitario. Existe una perspectiva de horizontalidad en la gestión (Peters 2006). De todos modos, el grado de avance del programa no permite visualizar todavía cuáles serán los mecanismos concretos para compartir experiencias e innovaciones entre los centros.

En los procesos de auto evaluación se establece dentro de la dimensión de convivencia, que los integrantes de la comunidad educativa se pregunten cómo se están relacionando con la comunidad y qué tipo de acciones se están realizando con la misma. Los criterios óptimos de desempeño para la relación con la comunidad se definen de la siguiente forma:

- *“El centro educativo se relaciona en forma activa con diversos actores y organizaciones de la comunidad para fortalecer los objetivos pedagógicos.*
- *“El centro educativo es percibido por los miembros de la comunidad como un referente educativo importante.”*

Esta apertura al entorno, propia de la nueva gobernanza pública, desafía la **estructura cerrada e insensible a las demandas** que caracteriza al sistema educativo uruguayo. Se advierte una mayor sensibilidad a la opinión de los “stakeholders” en la medida que se plantea una preocupación sobre cómo es percibido el centro educativo por el entorno comunitario y también por las familias.

En el sistema educativo uruguayo, existen importantes asimetrías de información entre los actores. El acceso a la información, es una de las dimensiones fundamentales de todo proceso descentralizador (Pollitt 2007) y también de los educativos en la medida que los centros requieren el uso de información para poder auto gestionarse.

En el documento de Diagnóstico Institucional del Programa Promejora se establece que la Dirección de Investigación y Evaluación Estadísticas (DIEE) de la ANEP proporcionará a



cada Centro un informe que incluirá un conjunto de indicadores sobre ciertas dimensiones básicas. Un Centro educativo con capacidad de auto-gestión incrementada requiere de un sistema de información elemental que permita a su equipo de Dirección adoptar decisiones claves. El uso de indicadores es fundamental tanto para procesos de planificación como para los de evaluación y mejora.

Es probable que el proceso de fortalecimiento de los centros educativos aumente el conjunto de información disponible en el sistema. Conjuntamente con la implementación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed), puedan ser factores que incrementen los niveles de **rendición de cuentas** del sistema educativo siempre que permitan el acceso a los resultados de una forma pública y transparente al conjunto de la sociedad.

El tema de la rendición de cuentas pública (externa) es crítica en los procesos de descentralización (Hanushek, Link y Woessmann 2012). Los autores argumentan, basándose en la experiencia comparada internacional que los procesos de descentralización que implican tomas de decisiones a nivel local funcionan mejor cuando existen mecanismos de rendición de cuentas externas (“external accountability”) porque de esa forma se limita el comportamiento oportunista de los centros educativos. En este sentido, los mecanismos de rendición de cuentas funcionan en sintonía con la teoría de la agencia. Los procesos de descentralización que empoderan a los centros educativos reclaman, conjuntamente con el aumento del margen de la autonomía de los centros, el diseño de mecanismos de rendición de cuentas que aseguren a las familias y a la sociedad la amplia disposición de información respecto de los resultados educativos de los centros, como forma de alinear los incentivos de los gestores de los centros con los intereses colectivos en términos de resultados de aprendizajes de los alumnos (da Silveira 2009).

## **6. ¿Son posibles nuevos escenarios de gobernanza en la educación?**

Las políticas educativas han estado en el centro del debate político del año 2012 como pocas veces ha sucedido en la historia del país, incluyendo acuerdos de todos los partidos políticos, debates e interpelaciones parlamentarias, y cambios de las autoridades de la educación. En un contexto de insatisfacción generalizada por los resultados educativos, el debate ha girado en torno a si esta situación puede ser cambiada si se le asigna mayor protagonismo y autonomía a los centros educativos.

El análisis realizado indica que una política educativa que apueste al fortalecimiento de los centros enfrenta importantes desafíos desde los principales rasgos del diseño institucional dado a la educación uruguaya. La propia estructura burocrática de la administración pública tradicional se ve afectada como paradigma. Pero es posible pensar, desde los cambios en curso en la gestión pública internacional (y en algunos ámbitos también en el país) que una nueva gobernanza de la educación es posible, y que centros educativos empoderados pueden ser una alternativa convincente para avanzar en dicha dirección. Para ello resulta imprescindible que el proceso de descentralización construya condiciones de interacción entre los actores que reduzcan incertidumbres y ajusten las expectativas. Para ello resulta imprescindible, que las autoridades de la educación definan resultados esperados a los centros educativos en cuanto a

efectividad de los aprendizajes y la continuidad escolar, y al mismo tiempo se diseñen e implementen mecanismos de rendición de cuentas respecto de dichos resultados sobre la base de poner a disposición de las familias y la comunidad información transparente sobre el desempeño de los centros y del conjunto del sistema.

### **Bibliografía**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006) Gobernanza y Gestión Pública. México, Fondo de Cultura Económica.

BENTANCUR, Nicolás (2008) Las Reformas Educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual Montevideo, ICP / Ediciones de la Banda Oriental.

BENTANCUR, Nicolás (2009) *“Ley General de Educación, derecho a la educación y políticas educativas. Estado de situación y desafíos futuros”*. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Investigación Científica de la FCS- UDELAR. Montevideo.

BENTANCUR, Nicolás (2010) *Las políticas educativas tras el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿transformación o reforma?* Ponencia presentada al III Congreso de Ciencia Política. Montevideo, AUCIP.

BENTANCUR, Nicolás y Ma. Ester Mancebo (2010) *El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda*. En Mancebo, Ma. Ester y Narbondo, Pedro (coord.) Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos Montevideo, ICP, CLACSO.

CORBO, Daniel (2012) La alegría de aprender: Centros educativos autónomos, potentes e innovadores Montevideo, Fin de Siglo

CROZIER, Michel (1989) Estado Modesto, Estado Moderno: Estrategia para el cambio FCE, México.

DA SILVEIRA, Pablo (1995). La Segunda Reforma: Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha. Montevideo: CLAEH – Fundación Banco de Boston

DA SILVEIRA, Pablo (2009) Padres, maestros y políticos: El desafío de gobernar la educación Montevideo, Taurus.

DE ARMAS, Gustavo y RETAMOSO, Alejandro (2010) *La universalización de la educación media en Uruguay: Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro* Montevideo, UNICEF.

FERNÁNDEZ, Tabaré y BENTANCUR, Nicolás (2008): *“La enseñanza media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional”*. REICE vol.6 num.4

FREDERICKSON, George (2005) *“Whatever Happened to Public Administration? Governance, governance everywhere. En Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt. The Oxford Handbook of Public Management. Nueva York: Oxford University Press.*

FUKUYAMA, Francis (2004) *“La Construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI”* Ediciones B, Barcelona

GAJARDO, Marcela (1999). *“Reformas Educativas en América Latina: Balance de una década”*. En Documentos del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe N° 15. Santiago de Chile: PREAL

HANUSHEK, Eric; LINK, Susanne y Woessmann, Ludger (2012) *“Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates form PISA. Journal for Development Economics (en proceso de publicación).*

[http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/hlw%20pisa%20panel%20autonomy.final\\_.pdf](http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/hlw%20pisa%20panel%20autonomy.final_.pdf)

HOOD, Christopher (1991) *“A Public Management for all Seasons?”* En Public Administration, Vol. 69 Spring 1991 (3-19).

HOOD, Christopher y Peters, B. Guy (2004) *“The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”* Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 14, no. 3

KLIJN, Erik Hans (2005) *“Networks and Inter-organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management”* En Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt. The Oxford Handbook of Public Management. Nueva York: Oxford University Press.

LANDONI, Pablo (2004). *“Uruguay”* en Charles Glenn and Jan de Groof Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education vol. 3 Wolf Legal Publishers, Nijmegen Países Bajos.

LANDONI, Pablo (2008a) *“El Proyecto de Ley General de Educación y sus Desencuentros con los Paradigmas de los procesos de Reforma del Estado”* Trabajo aceptado para el Segundo Congreso Uruguayo de Ciencia Política - Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP) Octubre 2008.

LANDONI, Pablo (2008b) "Los Procesos de Reforma del Estado: Perspectivas, Modelos y Dilemas" En Ignacio de Posadas y Tomás Teijeiro (Comp) Crisis de la Democracia: Cinco Reflexiones Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

LANZARO, Jorge (2004): *“La reforma educativa en Uruguay 1995-2000: virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”*. CEPAL, Santiago de Chile.

MANCEBO, Ester (2002) *“La larga marcha de una reforma “exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas”*. En Mancebo, Ester Narbondo, P y Ramos, C. (Comp.) Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. Montevideo: Banda Oriental-ICP.

MARTINS, Daniel H. y Rotondo, Felipe (2010) Régimen Legal de Educación – Ley No. 18.437 Normas Constitucionales e Internacionales Montevideo, La Ley.

MEYERS, Marcia y Vorsanger, Susan (2003) *“Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy”* En En PETERS, Guy y Jon Pierre (eds.) (2003) Handbook of Public Administration. Londres, Sage.

MINTZBERG, Henry (1992) El Poder en la Organización. Barcelona, Editorial Ariel.

OSBORNE, David y Ted Gaebler (1993) “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector” Plume, New York

OSBORNE, Stephen (2010) (ed) The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance Londres, Routledge.

PETERS, B. Guy (1999) “La Política de la Burocracia” México, Fondo de Cultura Económica.

PETERS, B. Guy (2006) *Concepts and Theories of Horizontal Policy Management* En PETERS, Guy y Jon Pierre (eds.) (2006) Handbook of Public Policy. Londres, Sage.

PETERS, B. Guy (2007) *“Performance-based Accountability”* En SHAH, Anwar (ed.) Performance Accountability and Combating Corruption Washington, World Bank

POLLIT, Christopher (2007) *Decentralization* en Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt. The Oxford Handbook of Public Management. Nueva York: Oxford University Press.

RAVELA, Pedro (Ed.) y otros (2001). *Los Próximos Pasos: ¿Cómo Avanzar en la Evaluación de Aprendizajes en América Latina?* En *Documentos del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe N° 20*. Santiago de Chile: PREAL

SCROLLINI, Fabrizio y LANDONI, Pablo (2011) *“Educación e Información Pública: Perspectivas para la Transparencia del sistema”*. En Revista Uruguay de Ciencia Política - Vol. 19 – Montevideo, Instituto de Ciencia Política/ UDELAR.

TYACK, David (1974) The One Best System Cambridge, Harvard University Press.

WOLFF, Laurence; NAVARRO, Juan C. y GONZÁLEZ, Pablo (eds.) (2005) *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington D.C., PREAL.