

¿La política importa? Innovaciones y continuidades en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda en Uruguay (2005-2010)

Ponencia presentada al IV Congreso Nacional y
III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación
SAECE, Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011¹

Autor: Nicolás Bentancur

Tel. (5982) 410-64-11

nicobent@fcs.edu.uy

Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República, Uruguay

* Palabras claves: políticas educativas, Uruguay

* Eje temático propuesto: Estudios Comparados Nacionales

¹ Se retoman y reelaboran en este trabajo algunos desarrollos ya presentes en Bentancur y Mancebo (2010).

Introducción.

En este trabajo se indaga sobre la orientación, racionalidad y profundidad de las transformaciones operadas en el campo educativo por el advenimiento al poder político de la izquierda en Uruguay, tanto en el marco legal regulatorio como en los lineamientos de políticas impulsados. A tales efectos, prestamos atención a una variable de naturaleza político – procedimental, como lo son las modalidades de elaboración de las políticas públicas adoptadas, y también a otra variable de naturaleza sustantiva, consistente en el contenido y grado de innovación de dichas políticas. Previamente, daremos cuenta de las principales variables de las políticas educativas y de la normativa legal del sector al momento de la asunción del Frente Amplio al gobierno nacional y del Dr. Tabaré Vázquez a la Presidencia de la República.

1. Política y educación en Uruguay al año 2005

1.1. El antecedente inmediato: una reforma educativa relativamente heterodoxa, en un escenario neoconservador

En el año 2005 asumió por primera vez el gobierno uruguayo un partido de izquierda, el Frente Amplio. En la arena propiamente educativa vino a suceder a varias administraciones de los partidos “tradicionales”, que a lo largo del siglo XX constituyeron las señas distintivas del sistema educativo nacional y que, más cercanamente, a finales de los años noventa acababan de impulsar un ambicioso conjunto de políticas que fue conocido como la “Reforma Rama”, en mérito al intelectual que las prohiciera desde la presidencia del máximo organismo de la enseñanza nacional. Dicha reforma fue por un lado muy ambiciosa en sus metas, tiempos y procedimientos, y por otro lado muy disputada política y socialmente, tanto por su propia adscripción a un marco general de políticas gubernamentales predominantemente neoconservadoras como por su modalidad vertical y escasamente participativa de formulación e implementación. En sus aspectos sustantivos, se impulsaron una amplia batería de medidas, entre las que deben destacarse: expansión de la oferta educativa preescolar (obligatoria para los cinco años de edad), extensión de las Escuelas de Tiempo Completo en zonas desfavorecidas, instauración de un sistema de información y medición de los resultados educativos, creación de un sistema paralelo al existente de formación docente bajo nuevos patrones (los Centros Regionales de Formación de

Profesores, CERPs.), reforma curricular del ciclo básico de la enseñanza media (Plan 96, organizado en torno a áreas de conocimiento, y con mayor carga horaria), constitución de los Bachilleratos Tecnológicos, y diversas mejoras en la infraestructura locativa y equipamiento didáctico. En cambio, no se afectó el tradicional esquema de decisión y gestión centralizado, ni se introdujeron modificaciones en el sistema de financiamiento de la enseñanza, históricamente asentado en su mantenimiento por el erario y en la subvención de la oferta pública. El gasto público en educación se incrementó moderadamente, con el aporte de organismos financieros internacionales que también sustentaron el aparato técnico y de gestión que tuvo a su cargo la implementación de la reforma desde estructuras paralelas a la administración de la enseñanza. El conjunto de las transformaciones estuvo impregnado por una marcada preocupación por la inclusión y retención de estudiantes provenientes de sectores sociales desfavorecidos, con el consiguiente cuestionamiento de las lógicas más propiamente culturales y universalistas del sistema.

Por tanto, en el caso uruguayo el operativo de reforma prolijados por las administraciones anteriores al gobierno de izquierda no se apartó en sus líneas principales del tradicional modelo estatista, de financiamiento público y fuertemente centralizado que caracterizó históricamente a la organización del sistema educativo uruguayo. En efecto: la amplia mayoría de la literatura especializada ha coincidido –si bien con matices- en que las transformaciones educativas de la década de los noventa en Uruguay se apartaron de los rasgos más típicamente liberales que pautaron la ortodoxia de las reformas promovidas por entonces en buena parte de América Latina (Bentancur, 2008c; De Armas et al, 2004; Lanzaro, 2004; Mancebo, 2002).

1.2. El marco legal-institucional precedente

La Constitución Nacional vigente desde 1967 establece que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma –no precisada- de coordinación de la educación; el resto de la organización se confía a la ley. El organismo público más relevante en la educación no universitaria es la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (*en adelante: ANEP*), creado en 1985 por la Ley de Emergencia de la Educación (N° 15.739), norma sancionada para pavimentar el camino desde la salida de la dictadura a la normalización institucional. De conformidad con la previsión constitucional, a la ANEP se la concibió con naturaleza de

ente autónomo, y de acuerdo a la normativa es indudablemente la institución educativa de mayores y más amplias competencias, al punto de constituir un rasgo particular del sistema de gobierno de la educación uruguayo. A su vez, constituye el organismo más complejo: se compone de un Consejo Directivo Central (CODICEN) con competencias generales de gobierno, y de tres Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) dotados para la administración de los subsistemas. Hasta la sanción de la nueva ley de educación en el año 2008 la elección de los integrantes del CODICEN era esencialmente política, al ser designados a propuesta del Poder Ejecutivo y con venia del Senado; y su Presidente era denominado “Director Nacional de Educación”. Por contrapartida, el Ministerio de Educación y Cultura estaba (y lo está aún) fuertemente retaceado en competencias si se lo compara con sus pares de la región, con excepción de algunas áreas particulares como la educación inicial y superior privadas. Sin embargo, su pertenencia al Poder Ejecutivo y visibilidad pública -con todo lo que ello implica- constituye un activo político potencial, escasamente explotado en las últimas dos décadas.

En un primer diagnóstico, por tanto, el sistema de gobierno de la educación conformado en su evolución histórica puede ser caracterizado por su adscripción a la laicidad, gratuidad y obligatoriedad como principios rectores. A su vez, puede catalogarse en sus vectores organizativos como fragmentado –aunque jerarquizado-, centralizado funcional y territorialmente, de hegemonía estatal y estatus autonómico. En ese contexto normativo y legado institucional se inscribe la nueva Ley de Educación General N° 18.437 de 12 de diciembre de 2008.

2. Un nuevo marco legal para el sistema educativo

2.1. El proceso de elaboración de la Ley General de Educación N° 18.437

Tras la experiencia de la reforma de la enseñanza de los años noventa, construida verticalmente, de controvertida legitimidad política y social y, por ende, de dificultosa implementación y pervivencia en el tiempo, la Administración Vázquez apostó a un proceso de elaboración de una normativa general para el sector sin duda mucho más extendido y complejo, pero presumiblemente dotado de niveles mayores de consenso en la sociedad en general, y en los sujetos protagónicos en la vida educativa en particular. Con ese objetivo se diseñó un esquema de deliberación y decisión compuesto por dos

grandes momentos, el primero de naturaleza societal, encarnado en el Debate Educativo y el posterior Congreso Nacional de Educación, y el segundo político-institucional, tramitado con la iniciativa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y resuelto luego de la discusión y aprobación de una Ley General de Educación en el parlamento (Bentancur, 2008b).

El momento societal de preparación de la Ley se encarnó en el “Debate Educativo” llevado a cabo a lo largo del año 2006. El Debate tuvo como objetivo explícito la promoción de la más amplia discusión sobre educación, velando por su pluralidad y amplitud. Contó con una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) integrada por 22 miembros provenientes de diversos ámbitos de la educación nacional (cuatro de ellos, notorios miembros de partidos políticos) y se realizó a través de 620 asambleas territoriales (Comisiones Zonales y Comisiones Departamentales) y 24 encuentros sectoriales en los que participaron aproximadamente 20.000 personas. Confluyeron en el debate 380 documentos de organizaciones sociales, políticas, gremiales y de particulares. Deliberadamente, el rol de las autoridades de la educación en el direccionamiento del Debate fue poco significativo. El MEC sólo anticipó las discusiones con el documento “Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo” (2005), en el que se manifestaba expresamente la voluntad del poder político de no iniciar el proceso con una propuesta articulada y acabada. Más tardíamente, sobre el final de la etapa propiamente deliberativa y en la antesala del Congreso de Educación, la ANEP presentó su propio aporte, titulado “El CODICEN ante el Debate Educativo” (ANEP-CODICEN, 2006).

En la instancia organizativa, los dos aspectos más conflictivos que debió resolver la CODE fueron la vinculación entre las resoluciones del Congreso y la futura ley de educación, y la composición y cupos a asignar a las distintas organizaciones en el evento. Sobre el primer punto, la CODE resolvió que el Congreso tendría carácter resolutivo, pero que sus resoluciones sólo constituirían recomendaciones a las autoridades autónomas de la enseñanza y a los poderes Ejecutivo y Legislativo, criterio que fue posteriormente avalado por las autoridades de gobierno. Esta decisión no fue acompañada por los representantes de todos los partidos políticos de oposición, que no compartían el carácter resolutivo otorgado al Congreso, y de varios gremios de la enseñanza, que cuestionaron que esas resoluciones no resultaran vinculantes. En cuanto a la composición del Congreso, se estableció como criterio que del total de congresales,

aproximadamente el 75 % surgirían de las Asambleas Territoriales y el restante 25 % de las organizaciones que habían presentado documentos al Debate. Finalmente, se habilitó la participación de 1960 delegados, 1426 de ellos provenientes de las Asambleas Territoriales, a razón de dos por cada una de ellas (73%), y 534 de organizaciones (27%) (CODE, 2007:7). No se asignó representación a los partidos políticos, por considerarse que podrían hacer oír su voz en ocasión de la discusión de la futura Ley en el Parlamento. En los hechos, a los delegados que respondían a los gremios de la enseñanza les correspondió el 53% de las plazas, por lo que en acuerdo con otros sectores actuaron como fuerza hegemónica del posterior Congreso.

El Congreso Nacional de Educación realizado a finales del año funcionó en torno a quince “Comisiones Temáticas” y un Plenario. La Declaración Final del Congreso fue muy escueta. En ella se reafirmaron algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregaron participación, integralidad, autonomía y cogobierno.² Se definió a la educación como derecho humano irrenunciable, demandando su consideración como política de Estado y la asignación de un presupuesto no menor al 6% del PBI. El delicado vínculo entre el cierre de esta fase social y la apertura de la subsiguiente fase política se expresa en la “máxima aspiración” de ver reflejados en la futura Ley de Educación los principios aprobados por el Congreso, y que todos los aportes recogidos durante el Debate Educativo y en el Congreso constituyeran una “referencia ineludible” para las autoridades.

Si bien las características de las etapas preparatorias del proceso de formulación del proyecto de Ley General de Educación auguraban un ensanchamiento de su base de respaldo social a expensas de más amplios apoyos políticos, el producto enviado al Parlamento expuso flancos débiles en los dos terrenos. Por un lado, luego de haber concedido a lo largo del Debate un relevante espacio de legitimación a los intereses y perspectivas gremiales, posteriormente el Poder Ejecutivo, a través del MEC, se distanció de las recomendaciones del Congreso y elaboró una propuesta ecléctica que

² En una de las mociones más relevantes aprobadas por el Congreso, la autonomía de gobierno fue entendida como “... la consagración del cogobierno por parte de todos los actores involucrados, definiendo las políticas educativas con independencia del gobierno del momento, a través de mecanismos democráticos de participación. Por tanto para garantizar la autonomía, las autoridades deben ser electivas, rechazando su designación por el Poder Ejecutivo” (CODE 2007:199).

recogió parcialmente los postulados gremiales y de círculos afines, y resultó insuficiente para satisfacer las demandas de los sectores más movilizados de estos grupos. Por otro lado, el proyecto tampoco estuvo anidado en consensos político - partidarios extendidos. Las divergencias se plantearon aquí en dos círculos: el interior, perteneciente al propio Frente Amplio, en virtud de los cuestionamientos de sectores relevantes que comulgaban con el diagnóstico y la propuesta de los sindicatos de la enseñanza; el segundo círculo político, exterior al gobierno, estuvo conformado por la oposición, que se despegó tempranamente del itinerario “participacionista” que condujo al Congreso de la Educación, y censuró la incorporación de actores extrapartidarios a una instancia orgánica que consideraban propia (Bentancur, 2008a).

La circunstancia de que se haya constituido una comisión interna del partido político de gobierno a efectos de tratar el texto de la Ley, comisión que efectivamente logró el acuerdo de la mayor parte de los sectores de la coalición, tuvo efectos directos en las modalidades y alcances de la posterior discusión parlamentaria. El delicado equilibrio logrado en esa instancia, luego plasmado en modificaciones al proyecto del Poder Ejecutivo introducidas en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, inhibió la consideración de modificaciones sustantivas en aspectos críticos regulados por la norma y, en consecuencia, redujo sensiblemente las posibilidades de acuerdos interpartidarios o de incorporación de las demandas y puntos de vista de los distintos actores sociales que se presentaron ante las comisiones parlamentarias. Por ello, la Ley resultó aprobada tras una breve tramitación parlamentaria, con los únicos votos de los legisladores del gobierno.

2.2. Características fundamentales de la nueva normativa

La **Ley General de Educación** preserva algunos arreglos institucionales típicos del gobierno de la educación uruguaya tales como la autonomía de la ANEP, el carácter colegiado de los órganos clave de gobierno educativo y la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional (que se amplían y robustecen).³ También introduce algunas novedades, entre las que debe mencionarse seis:

³ Nos concentramos aquí en las transformaciones institucionales, sin perjuicio de señalar que la Ley introdujo además novedades significativas en aspectos programáticos de la organización educativa (para este punto ver Bentancur, 2009).

- La *redefinición de los consejos desconcentrados* de la ANEP: los anteriores tres consejos desconcentrados (Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional) fueron sustituidos por cuatro consejos: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Media Básica (CEM Básica), el Consejo de Educación Media Superior (CEM Superior) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU).
- La *representación de los docentes en los órganos de gobierno educativo*: los cuatro consejos mencionados se integran con tres miembros, uno de los cuales es electo por el cuerpo docente, al tiempo que entre los cinco integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN) dos son electos por los docentes, lo que constituye una innovación de evidente trascendencia.
- La *“universitarización” de la formación docente* a través de la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), buscando un desplazamiento de la tradición de formación de maestros y profesores en los institutos normales de la ANEP.
- La creación del *Instituto Terciario Superior (ITS)*, con el propósito de formar técnicos de nivel superior en las diversas áreas de la producción y de los servicios.⁴
- La constitución de un *Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)*, como órgano desconcentrado del MEC con competencia sobre toda la enseñanza pre-universitaria.
- La instauración de *mecanismos de descentralización*: conformación, en cada departamento, de una Comisión Coordinadora Departamental de la Educación, y en la base del sistema, concesión de ciertas competencias y recursos a los Centros Educativos.
- El diseño de *canales de participación* para los estudiantes, docentes, padres y representantes de la comunidad, a través de los Consejos de Participación que funcionarán en cada centro educativo público, y de las Comisiones

⁴ Corresponde precisar que la definición de la naturaleza jurídica, estructura y modalidad de funcionamiento del IUDE y del ITS fueron diferidas por la Ley a sendas “comisiones de implantación”.

Consultivas que se instituyen para cada consejo desconcentrado. Asimismo, la consagración de nuevos espacios de participación, como el Congreso Nacional de Educación, en carácter de instancia de debate, y la Comisión Nacional de Educación (COMINE), de conformación amplísima con representantes públicos y privados, como ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas.

En síntesis, la mayor parte de las novedades institucionales introducidas por la Ley General de Educación apuntaron a la ampliación de los espacios de participación de los diversos actores de la vida educativa, de manera de ensanchar las bases de sustento de las políticas a impulsarse en el futuro.

3. Estrategias y repertorio de políticas educativas bajo el gobierno del Frente Amplio

Las políticas educativas de la ANEP se guiaron en el período 2005-2010 por las siguientes cinco líneas estratégicas: (i) promover una conducción institucional democrática y respetuosa de los derechos humanos; (ii) mejorar la gestión académica y administrativa de la ANEP en el marco de su conducción democrática; (iii) asegurar la pertinencia social de la educación, mejorar su calidad y ofrecer igualdad de oportunidades; (iv) impulsar una educación técnico profesional sinérgica con el nuevo proyecto productivo nacional; (v) fortalecer y renovar la formación y el perfeccionamiento docente (2009: 27).

Más allá de estas orientaciones generales, entre las medidas de políticas efectivamente implementadas se destacan:

- La significativa ampliación de los recursos financieros destinados a la enseñanza pública. En el sector no universitario pasaron de representar un 2.5% del Producto Bruto Interno en el año 2004 a un 3.1% en el año 2009; en términos reales, el incremento fue de un 68% en el quinquenio. Esta expansión financiera se reflejó tanto en los salarios docentes (el salario real de un maestro grado 4 aumentó un 42%, y el de un profesor de enseñanza media del mismo grado en un 36%), como en el gasto por alumno (creció un 77%) y las inversiones (que se triplicaron) (ANEP - CODICEN - Dirección Sectorial De Programación y Presupuesto, 2009).

- La continuidad con la línea de expansión del acceso a la educación inicial en 4 años y 5 años, hasta lograr una cobertura de 100% para 5 años y de 94.5% para 4 años.
- La reducción sistemática del tamaño de los grupos en educación primaria, que en promedio pasaron de 29 a 25 alumnos; en este punto, cabe señalar que el descenso de la población escolar (derivado de la baja en los nacimientos), la reducción de la repetición y el mayor presupuesto educativo conformaron una verdadera ventana de oportunidad, que fue bien aprovechada por las autoridades de la educación en el sentido expuesto.
- El incremento de las Escuelas de Tiempo Completo, que pasaron de 102 a 130 en el quinquenio. En correspondencia, el número de estudiantes atendidos en esta modalidad institucional ascendió de 24.670 en el año 2004 a 31.588 en el año 2009.
- La universalización de la Educación Física en las escuelas -lo que demandó la incorporación de más de mil profesores de la disciplina- y la extensión de la práctica del deporte en secundaria (programa “Pintó Deporte”).
- La actualización de los planes de estudio de primaria y la educación media. En primaria el “Programa de Educación Inicial y Primaria” del año 2008 sustituyó al vigente desde la transición democrática (1986), programa éste que a su vez había sido una revisión del de 1957. En el ámbito del CES el llamado “Plan 2006” del Ciclo Básico significó la supresión de una de las líneas más controvertidas de la “Reforma Rama” -el Plan 1996, “Plan Piloto”- y aún cuando no supuso una revisión curricular en profundidad, incluyó la extensión del tiempo pedagógico, así como un cambio en el régimen de evaluación de los estudiantes para favorecer la retención educativa. Asimismo, en el bachillerato hubo un tímido intento de diversificación de la oferta de educación media superior a través de la instrumentación de una nueva opción (“Arte y Expresión”). En el CETP también se puso en marcha un nuevo Plan de Ciclo Básico Tecnológico y de Ciclo Básico Tecnológico Agrario.
- La implementación de programas de inclusión educativa que aspiraron a superar la dicotomía universalismo-focalización, planteando que ésta es una

estrategia ineludible para efectivizar las políticas universales. Entre otros, se destacan el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), el programa de Formación Profesional de Base (FPB), y el Programa de Maestros Comunitarios (PMC). Estos programas se inscribieron en el marco del Plan de Equidad y han supuesto para ANEP una estrecha articulación de esfuerzos con otros organismos estatales (MIDES, MEC y MSP). Las principales características de estos programas son las siguientes:

- El PMC se orienta a la superación del fracaso escolar en escuelas desfavorecidas; se inició en el 2005 y funciona en 334 escuelas del país.
 - El PIU tiene por objetivo la mejora de los índices de promoción en el ciclo básico de liceos públicos. Se instaló en el año 2008 en 74 liceos. A través de sus tres componentes (fortalecimiento técnico-pedagógico de los liceos, fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social y transferencia de recursos de ejecución local), el PIU constituye un dispositivo de amplia cobertura para enfrentar la seria problemática de deserción y repetición en la educación media uruguaya.
 - El PAC busca el reingreso a la educación media formal de adolescentes desvinculados de la misma. Para ello se han instalado 18 Aulas Comunitarias que son gestionadas por organizaciones de la sociedad civil y de las que se espera aporten su experticia en materia de educación no formal.
 - El FPB se implementó en 29 escuelas técnicas del CETP. Al igual que en el caso del PAC, se trata de un programa de reingreso que permite a los estudiantes completar el ciclo básico, continuar la educación media superior si lo desean e iniciar su formación profesional.
- Con el respaldo político de la Presidencia de la República y la participación decisiva del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) en su instrumentación, el “Plan Ceibal” (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) comenzó en el año 2007 y logró hacia fines del 2009 dotar de una computadora portátil a cada alumno de la escuela pública uruguaya. Además de las repercusiones internacionales de la medida -por ser Uruguay el primer país que aplicó a escala nacional una iniciativa del tipo “One Laptop Per Child”- el Plan concitó una fortísima adhesión de

los niños y sus familias, y rápidamente se convirtió en buque insignia de la Administración Vázquez.

- El CODICEN de la ANEP dio una gran importancia a la implementación de “políticas educativas transversales” que tuvieron como objetivo “impactar en todos los niveles del sistema educativo, con el fin de mejorar las condiciones de enseñanza en temáticas de alta relevancia social” (2009: 39). Tal el carácter que asumieron la enseñanza de la historia reciente, la inclusión de educación sexual en el currículum escolar, el énfasis en la cuestión de los derechos humanos en el ámbito de la ANEP y el programa de políticas lingüísticas.
- En el campo de la formación docente se apostó a conseguir el estatus universitario de la formación de grado, que resultó consagrado en la Ley General de Educación. Simultáneamente, a partir del 2008 el Plan Nacional Integrado de Formación Docente reemplazó la política instaurada por la “Reforma Rama” por la que convivían dos modalidades nítidamente diferenciadas de formación del profesorado: el histórico Instituto de Profesores Artigas (IPA) y los Centros Regionales de Profesores (CERP).

4. ¿La política hace la diferencia? Inercias, novedades y rupturas en las políticas educativas de un gobierno de izquierda.

Al igual que en otras arenas de políticas pública, y en vista de la novedad representada por el acceso de un partido de izquierda al gobierno nacional, las políticas educativas durante el quinquenio 2005-2010 pueden ser interpeladas en primer lugar por su grado de innovación y transformaciones con respecto a las gestiones correspondientes a los partidos tradicionales que le precedieron. Con ese propósito, dimensiones tales como el rol del estado, la relación público–privada en la orientación y la prestación del servicio, las modalidades de financiamiento o los procesos de descentralización del sistema suelen ser de utilidad para confrontar las administraciones precedentes y la que ascendió en el año 2005.

Para el caso de las políticas educativas -y a diferencia de otras políticas sectoriales nacionales en salud o política tributaria, por citar dos casos bien distintos- ese cotejo

no arroja novedades de significación, por cuanto como referimos más arriba las políticas educativas llevadas adelante en los años anteriores por los partidos tradicionales de centro-derecha no cumplieron con otras reformas privatizadoras y descentralizadoras llevadas a cabo en los años noventa en varios países de América Latina.

Por ende, la elucidación de los espacios de innovación en las políticas educativas bajo el gobierno de izquierda requiere de su evaluación en otros planos, entre los cuales seleccionamos su impronta transformadora dentro de la misma matriz de “Estado Docente”, su estrategia procedimental, y las medidas de mejoramiento educativo impulsadas.

Con respecto a la primera de esas perspectivas, puede argumentarse que en el período 2005-2010 se desarrolló una gestión dotada de algunos rasgos “transicionales”, por cuanto puso el énfasis en la creación de precondiciones que se consideraron clave para el buen funcionamiento y el desarrollo del sistema educativo. Tal como se describieron más arriba, el incremento del presupuesto educativo y la reingeniería institucional derivada de la nueva Ley General de Educación se inscriben en esa tendencia. La asunción cabal de esta prioridad descartó alternativas de reestructura radical de la organización y funcionamiento del sistema, que por lo demás, estaban muy alejadas de las concepciones arraigadas en las autoridades educativas. Así lo reconoció recientemente el Presidente de ANEP, Luis Yarzabal, al oponer las estrategias de “reforma”, por un lado, y de “transformación constante”, por otro:

*“... no considero que se deba plantear en ningún caso una reforma puntual del sistema educativo. Las reformas son traumáticas y producen los resultados que se produjeron aquí: dislocaciones, traumatismos, enfrentamientos que no convienen a la educación. Yo me afilio a quienes impulsan procesos de transformación constante. Es lo que tratamos de hacer en esta gestión”.*⁵

⁵ Yarzabal, Luis. En “La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima”, pág. 3. Separata incluida en Semanario Brecha de 12 de marzo de 2010.

Esta estrategia de instalación de pilares sobre los cuales pudieran sustentarse transformaciones a largo plazo se articuló estrechamente con la ya referida tónica inclusiva de formulación de las políticas, de manera de propiciar el compromiso de los influyentes actores colectivos docentes con el proceso. Naturalmente, y por la negativa, ello también contribuyó a la exclusión de la agenda decisoria de temas cruciales pero de alta sensibilidad (a título de ejemplo, el estatuto docente), capaces de frustrar el clima más propicio que se pretendió recrear. Responde cabalmente, por tanto, al modelo de hechura de políticas “incrementalista” que delineara en su formulación ya clásica Charles Lindblom.

A falta de propuestas de reformas estructurales y de modelos de organización alternativos, esa diada gradualismo – inclusión proyectó hacia la clase política y buena parte de la sociedad civil una imagen más bien opaca de las políticas promovidas por la ANEP, alimentada por el contraste entre la escasa visibilidad y atractivo de éstas y el alto perfil y legitimidad social del “Plan Ceibal”, engendrado fuera del sistema educativo e incontestablemente identificado como “la” política educativa del gobierno de izquierda. De manera coadyuvante, la expansión de los recursos financieros disponibles sometió a la gestión de las autoridades educativas a un escrutinio más riguroso sobre la efectividad de las líneas de política, frecuentemente sin contemplar que la mayor parte de ellos recién fueron asignados en los últimos dos años del período, por lo cual no sería razonable aguardar impactos de porte en tan corto plazo.

Con estos alcances, entonces, deben ponderarse las medidas tendientes al mejoramiento del sistema educativo efectivamente implementadas en el quinquenio. Por un lado, no es posible arriesgar todavía juicios definitivos sobre el mérito de las modificaciones –de tintes restaurativos- de los planes de estudio de varios niveles, que insumieron energías y recursos humanos calificados, aunque si se atiende al resultado de experiencias previas que pretendieron incidir en la calidad de la enseñanza por esta vía, es de presumir que su impacto no será muy importante (Bentancur y Fernández 2009). Entre los espacios de innovación merecen ser destacados dos lineamientos generales de políticas: los desarrollados en torno a temas que pueden ser catalogados como de “nueva generación” (derechos humanos, educación sexual, violencia en los centros educativos); en segundo lugar, los orientados a la búsqueda de mayores niveles de equidad educativa, como parte del

rearmado del sistema de protección social (PMC, PAC, FPB, etc). Aún cuando todavía no pueda evaluarse debidamente sus impactos, es indudable que se tratan de iniciativas significativas, que abren nuevas agendas e incorporan prácticas y soluciones alternativas con miras a la resolución de problemas enquistados en el sistema que han probado ser de difícil solución.

Otras políticas de tipo “constitutivo” (en términos de Lowi, 1994) y potencialmente de alto impacto en los desarrollos futuros fueron la creación de instituciones como el IUDE y el ITS, también concebidas en el período pero que recién terminarán de delinearse entre los años 2010 y 2011. Aunque en otro plano, algo parecido puede afirmarse de los lineamientos programáticos incorporados a la Ley General de Educación, como la obligatoriedad del ciclo medio superior o la ampliación del tiempo escolar. También es necesario aguardar algunos años para evaluar los efectos de algunos dispositivos institucionales introducidos por la Ley General de Educación, más allá de consideraciones axiomáticas sobre la bondad o perversidad de instituciones tales como el cogobierno docente.

En síntesis, en un balance preliminar de las políticas educativas del lapso 2005-2010 es menester resaltar la continuidad de los principios inspiradores y de los criterios organizativos tradicionales de un sistema caracterizado por la concepción de la educación como un derecho ciudadano, la fuerte presencia estatal en la provisión del servicio educativo, el financiamiento público y la centralización de las decisiones. La tendencia predominante ha sido en todo el caso a la expansión en cada una de estas líneas (a través de una enunciación explícita de la “carta de ciudadanía educativa”, de la extensión de la enseñanza pública y obligatoria a nuevos niveles de la enseñanza, y del incremento de los recursos destinados al sector). Sólo el carácter centralizado del sistema experimentó algunas leves mutaciones, tanto por la matriz de hechura de políticas más participativa puesta en práctica, como en virtud de las incipientes modificaciones legales que empoderan – si bien moderadamente- a instituciones de coordinación y de base.

Más allá de estas permanencias y desarrollos, la principal novedad fue de naturaleza procedimental más que en el contenido y la orientación de las políticas. La asumida estrategia de transformaciones graduales, sustentadas en bases amplias de legitimación de los actores educativos y parcialmente encarnadas en incipientes

construcciones institucionales, muy probablemente condujo a un diferimiento temporal en el logro de niveles notoriamente más elevados de calidad y equidad educativa. La parsimonia inherente a procesos que se autodefinen como de “transformación permanente” tiende a ensanchar la legitimidad de las decisiones, pero no se compadece con el salto cualitativo que múltiples sujetos sociales y políticos demandan hoy al sistema educativo, aún con percepciones incompletas sobre las modificaciones posibles y deseables. Cuestiona, por tanto, la asunción simplista de que un cambio de cierta radicalidad en la orientación ideológica y programática de las autoridades de gobierno supondrá necesariamente una redirección de similar entidad en las distintas políticas sectoriales. En este contexto, y ante un segundo período gubernamental para la izquierda uruguaya, la dicotomía reforma – transformación se constituye en una disyuntiva estratégica sobredeterminante para las políticas educativas de los próximos años en este país.

Bibliografía

- ANEP (2008). Censo Nacional Docente ANEP 2007. Montevideo, ANEP.
- ANEP – CODICEN (2009). Políticas educativas y de gestión 2005-2009. Informe a las comunidades educativas sobre las acciones desarrolladas y los principales resultados obtenidos en el cuatrienio. Montevideo, ANEP.
- ANEP - CODICEN (2006). El CODICEN ante el Debate Educativo. Montevideo, ANEP.
- ANEP - CODICEN - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto (2009). Gastos y salarios 1985-2009. Montevideo, ANEP.
- Bentancur, N. (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, 8 y 9 de septiembre.
- Bentancur, N. (2008a). “Apuntes para un análisis institucional del Proyecto de Ley General de Educación”. En Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- Bentancur, N. (2008b). “La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)”. *Revista Debates*, v. 2, n. 2. Porto Alegre.
- Bentancur, N. (2008c). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad
- Bentancur, N. y T. Fernández (2009). “Diagnóstico y repertorio de políticas para el rediseño institucional de la enseñanza media en Uruguay”, en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 24, Montevideo.
- política, impactos y legados para la agenda actual. Montevideo, FCS – ICP.
- Bentancur, N. – Mancebo, Ma. E. (2010). “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Narbondo, P. y Mancebo, Ma. E., *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- Bentancur, N. – Mancebo, Ma. E. (2007). “El debate instalado en el campo de la educación”. En La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2006 –2007. Montevideo, EBO - Instituto de Ciencia Política.
- Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). (2007). Informe Final. Montevideo: MEC.
- De Armas, G. y A. Garcé (2004). “Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay”. *Prisma* n° 19, Montevideo.
- Fernández, T. (2009). “Algunos desafíos institucionales para el nuevo Instituto de Evaluación Educativa de Uruguay”. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR, Montevideo, 8 y 9 de septiembre.
- Lanzaro, J. (2004). “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”. *Serie Políticas Sociales* n° 91, CEPAL, Santiago de Chile.

- Lindblom, Charles. (1992). “Todavía tratando de salir del paso”, en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lowi, Th. (1994). “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En Aguilar Villanueva (Comp.) *La hechura de las políticas*. Porrúa Grupo Editorial, México D.F.
- Mancebo, Ma. E. (2009). El Instituto Universitario de Educación y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa: una ventana de oportunidad para el desarrollo educativo en Uruguay. Ponencia presentada en VIII Jornadas de Investigación “El futuro del país en debate” de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR, Montevideo, setiembre de 2009.
- Mancebo, Ma. E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En: Bentancur, Nicolás (Coord.). *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura.
- Mancebo, Ma. E. (2002). “La ‘larga marcha’ de una ‘reforma exitosa’: de la formulación a la implementación de políticas educativas”. En: Mancebo et al (Comps.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo, ICP- EBO.