

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Maestría en Ciencia Política**

**Regímenes políticos de conocimiento y política  
sectorial: estudio comparado de la política  
educativa en Chile y Uruguay postdictaduras**

**Lucas D'Avenia Frávega**  
Tutor: Adolfo Garcé

**2016**

## **Agradecimientos**

La Comisión Sectorial de Investigación Científica contribuyó a la realización de este trabajo a través del financiamiento del proyecto I+D “Regímenes Políticos de Conocimiento: evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación entre Uruguay y Chile” en el que se inscribió la investigación y mediante la financiación de una pasantía en Santiago de Chile a través del Programa de Movilidad e Intercambios Académicos. El equipo de investigación que también integraron Camilo López y Belén Villegas fue un espacio fundamental de intercambio y formación. Adolfo Garcé ha sido un entusiasta impulsor para la realización de esta tesis. Los tres han demostrado hospitalidad y generosidad.

Los investigadores del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Antoine Maillet y Alejandro Olivares, me recibieron con suma amabilidad durante la estancia en Santiago en julio-agosto de 2016. Todos los entrevistados e investigadores contactados contribuyeron también muy generosamente.

Tanto el Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, como el Instituto Superior de Educación Física ofrecieron excelentes condiciones para poder culminar esta tesis, gracias al apoyo de sus responsables académicos, Pablo Martinis y Nilia Viscardi (FHCE) y Paola Dogliotti (ISEF). Los compañeros con quienes comparto actividades en ambas instituciones han contribuido a una tarea intelectual que es esencialmente colectiva.

Agradezco también a mi familia y, muy especialmente, a Lucía Rodríguez.

## **Resumen**

El trabajo se propone analizar el papel del conocimiento especializado en la elaboración de las políticas públicas de educación en Chile y en Uruguay, a partir del concepto “régimenes políticos de conocimiento”. Para ello se reconstruyó la trayectoria histórica de la política educativa de cada país, atendiendo especialmente al uso de conocimiento especializado en la historia y se describió el comportamiento de las dos variables que inciden en el régimen político de conocimiento: el régimen de elaboración de políticas y la valoración de la ciencia. Asimismo se estudiaron dos eventos de cambio en la política educativa correspondientes a dos momentos del período posterior a la transición democrática (1985 en Uruguay y 1990 en Chile). La investigación permite concluir que la tipología sometida a discusión en términos generales puede confirmarse con la evidencia recogida. Sin embargo se proponen algunas observaciones en relación a la variación en el tiempo del régimen político de conocimiento y las particularidades de la dinámica entre conocimiento especializado y políticas públicas en el sector educación.

## **Palabras clave:**

políticas educativas; Chile; Uruguay

## **Keywords:**

educational policies; Chile; Uruguay

## Tabla de contenidos

1. Introducción	5
2. Discusión teórica	8
3. Estrategia metodología y casos	16
4. Uruguay	21
4.1. Trayectoria histórica de la política educativa en Uruguay.	
4.2. Policymaking regime. Instituciones y actores.	
4.3. Valoración de la ciencia.	
4.4. Evento 1: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)	
4.5. Evento 2: Debate Educativo y Ley General de Educación (2006-2008)	
5. Chile	60
5.1. Trayectoria histórica de la política educativa chilena.	
5.2. Policymaking regime. Instituciones y actores.	
5.3. Valoración de la ciencia.	
5.4 Evento 1: la reforma educativa en Chile y el Diálogo para la Modernización de la Educación (1994)	
5.5. Evento 2: la movilización estudiantil y el Consejo Asesor Presidencial (2006)	
6. Conclusiones	101
7. Entrevistas realizadas	107
8. Documentos consultados	108
9. Referencias Bibliográficas	111

## 1. Introducción

Este trabajo se propone analizar el papel del conocimiento especializado en la elaboración de las políticas públicas de educación en Chile y en Uruguay, a partir del concepto “regímenes políticos de conocimiento”<sup>1</sup> (Garcé, 2014). Hacer foco en una política sectorial permite profundizar en las particularidades de la arena respecto a un problema general. En ese sentido el trabajo se propone discutir los alcances de la tipología de RPC empleada para ambos casos nacionales de forma general, en tanto característica estructural del sistema político<sup>2</sup>. El estudio se concentra en el período que se inicia con el fin de las dictaduras en 1985 en Uruguay y en 1990 en Chile.

A lo largo de las primeras décadas del siglo XXI, tanto en Chile como en Uruguay, la educación ha pasado a ocupar un lugar relevante en la agenda de las políticas públicas. Sin embargo, la forma en que se da la discusión pública, los ejes por los que transcurre y la trayectoria que llevó a ambos países a esta coyuntura presentan diferencias. Mientras en Uruguay se discuten las características de una reforma que permita alcanzar niveles aceptables de cobertura del sistema educativo en su tramo medio, superando la persistente correlación entre desigualdades sociales y resultados de aprendizaje, en Chile está puesto en cuestión el diseño institucional del sistema educativo y los niveles de desigualdad y segregación que dicho diseño produce. Esto se explica en buena medida por la trayectoria reciente de las políticas de educación en cada país. Como veremos, la transformación radical implementada durante la dictadura chilena pautó la agenda posterior de la política educativa de ese país. La introducción de mecanismos de mercado en el sistema educativo dista mucho del carácter estatal de la prestación del servicio educativo en Uruguay y su tradicional organización jerárquico-burocrática. El sistema educativo uruguayo no sufrió transformaciones estructurales a lo largo del período estudiado, incluso durante el llamado período reformista de la segunda mitad de la década de 1990 que aquí analizaremos. Pese a estas trayectorias los resultados de los sistemas de educación no son satisfactorios para amplios sectores de la sociedad en ambos países según los registros de opinión pública como el Latinobarómetro (ver gráfico)<sup>3</sup>. Esto vuelve interesante revisar cómo se procesan las agendas de cambio en ambos sistemas democráticos.

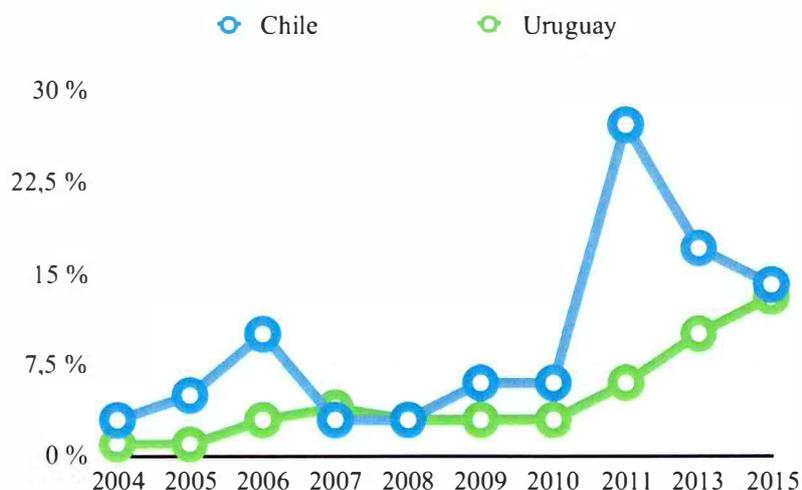
---

<sup>1</sup> Utilizaremos RPC para referirnos al concepto “régimen político de conocimiento”

<sup>2</sup> Esta tesis se inscribe en el trabajo realizado en el marco del proyecto “Regímenes Políticos de Conocimiento: evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación entre Uruguay y Chile” financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, y dirigido por Adolfo Garcé en el Instituto de Ciencia Política (FCS, Udelar) entre abril de 2015 y setiembre de 2016.

<sup>3</sup> En la primera mitad de los 2000 la educación ocupaba un lugar marginal en las preocupaciones de la opinión pública en términos de “problema más importante en el país” en ambos países. En Chile esto se modificó, especialmente en los años 2006 y 2011 en que la opinión pública fue sensible a las movilizaciones estudiantiles que analizaremos en este trabajo alcanzando el 10 y el 27 % de las respuestas en cada uno de esos años. En Uruguay a partir de 2006 se superó el 1 % de respuestas, alcanzando 6 % en 2011 y 13 % en 2015 (Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

### Evolución de la respuesta “problemas en la educación” como “problema más importante en el país?” (2004-2016)



Elaboración propia. Fuente Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)

Una hipótesis que orienta este trabajo es que hay diferencias importantes en la forma en que se tramita la discusión pública, se diseñan, implementan y evalúan las políticas, especialmente en el uso de conocimiento especializado, la incidencia de la investigación académica y el papel de los expertos. Esta ha sido una dimensión del proceso de elaboración de políticas que ha estado presente en las discusiones más recientes de ambos países. Por ejemplo, en Uruguay, en el armado del tercer gobierno del Frente Amplio en 2015 se designó en la subsecretaría del Ministerio de Educación y Cultura al sociólogo Fernando Filgueira debido fundamentalmente a su perfil técnico. Filgueira había estado asociado a un programa de reformas del sector durante la campaña electoral de 2014<sup>4</sup>. La designación estuvo firme por poco más de siete meses cuando los desacuerdos a la interna del gobierno y las limitaciones institucionales del puesto lo llevaron a renunciar. Este episodio puso sobre la mesa el lugar del Ministerio en la conducción de la política educativa y el papel que desempeñan funcionarios con perfil marcadamente técnico en el liderazgo de procesos reformistas. En Chile, por su parte, se han puesto en cuestión a partir de 2006 las reglas que estructuraron la política educativa. Estas reglas estaban ancladas en un acuerdo político al que un conjunto de especialistas habían contribuido a construir desde los últimos meses de la dictadura y durante tres gobiernos de la Concertación. Si bien el centro de las críticas fue el modelo educativo aplicado en el país y sus desiguales resultados, también quedaría en entredicho una forma de tramitar la discusión política con protagonismo tecnocrático. Sin embargo, como veremos, en Chile el uso de

<sup>4</sup> Filgueira había ocupado un lugar destacado durante la campaña electoral como experto en temas educativos y portavoz del candidato Tabaré Vázquez. El puntapié de este rol público puede reconocerse en la presentación del documento “La educación prioridad de país: aportes a la construcción de una educación genuinamente inclusiva” junto con Martín Pasturino, Renato Opertti y Ricardo Vilaró en marzo de 2014. En el ciclo “Presidenciables 2014” organizado por Deloitte y radio El Espectador el 26 de setiembre de 2014, junto con la fórmula presidencial frenteamplista participaron Filgueira y Miguel Brechner como especialistas en educación (ver: <http://www.espectador.com/politica/300728/cuarto-encuentro-del-ciclo-presidenciables-2014-tabare-vazquez-candidato-del-frente-amplio#1>).

investigaciones académicas sobre esos resultados educativos ocupa un lugar destacado en la discusión pública y en la elaboración de nuevos diseños institucionales<sup>5</sup>.

Proponemos aportar evidencia a la explicación de estas diferencias en términos de regímenes políticos de conocimiento, un concepto que se inserta en la discusión sobre el papel de las ideas en las decisiones de cambio de las políticas públicas y, más específicamente, de las ideas que son resultado de actividades especializadas de producción de conocimiento. Esta literatura ha tenido interesantes niveles de acumulación en la ciencia política.

En el siguiente apartado se presenta la discusión teórica sobre la cuestión general de la relación entre conocimiento especializado y políticas públicas que permite arribar al concepto de RPC. Asimismo, se presenta la literatura que se ha ocupado de la conformación de campos académicos en educación y su relación con el Estado y los procesos de toma de decisiones de las políticas educativas, con especial énfasis en la realidad latinoamericana. Luego se presenta la estrategia metodológica empleada y los criterios de selección de los casos y eventos analizados. En los siguientes apartados se presentan los dos casos nacionales. Para cada uno se reseñan las principales tendencias históricas en la conformación de los sistemas educativos nacionales y la conformación de campos de conocimiento específicos. Luego se caracterizan las dos variables que definen el régimen político de conocimiento y finalmente se analizan dos eventos de cambio en cada país, correspondientes al período posterior a la transición democrática. Por último, se establecen los principales hallazgos de la investigación, señalando las diferencias que presentan Chile y Uruguay en los regímenes políticos de conocimiento en la arena educativa. También se señalan las particularidades de esta política sectorial. Esto permite discutir el alcance de una tipología general que abarque indistintamente al conjunto de políticas sectoriales. Con esto se busca contribuir, tanto a la discusión general sobre la relación entre conocimiento especializado y políticas públicas, como a la caracterización de este problema en el sector educativo.

---

<sup>5</sup> Si bien los episodios del período de gobierno iniciado en 2015 en Uruguay no formarán parte del análisis en profundidad en esta tesis, el estallido de la crisis del sistema educativo chileno a partir de 2006 y su tramitación posterior será uno de los eventos de análisis estudiados para ese país.

## 2. Discusión teórica

La relación entre saber y poder es un tópico clásico de la reflexión sobre la política y también sobre el conocimiento. Con esto, más que indicar la densidad histórica del problema, se establece la necesidad de delimitar el alcance de los términos empleados y de los fenómenos históricos comprendidos en nuestra formulación del problema de investigación. Poco tiene que ver la preocupación de Platón sobre el lugar de los filósofos en la vida de la polis, con la preocupación por el “ascenso de los economistas” en la gestión pública contemporánea. Si persisten viejos problemas en torno a la relación entre la búsqueda de conocimiento verdadero y la acción política, sus manifestaciones históricas son tan variables que difícilmente podamos hablar de un único fenómeno sin solución de continuidad. Este trabajo se ocupa tan solo de algunas formas particulares y contemporáneas en que se manifiesta ese viejo asunto.

La constitución de los Estados modernos y el progresivo desarrollo de sus funciones, estuvieron asociados al despliegue de saberes específicos. El “desencantamiento del mundo” que acompañó a la modernidad (Weber, 2009: 30) implicó un programa de racionalización que alcanzó a la forma en que se organizaron los estados. La descripción weberiana del Estado reservaba a la burocracia profesional una esfera de actuación autónoma que era posible, entre otras cosas, por el dominio de ciertas formas de experticia por parte de un cuerpo de funcionarios que debía distinguirse de los líderes políticos. De esta forma puede distinguirse un nivel de los fines reservado a las instancias políticas, y un nivel de los medios, propio de las instancias técnico-burocráticas. El mismo Weber también realizó una distinción clásica entre las profesiones del científico y del político (Weber, 2009), delimitando esferas que funcionan bajo lógicas distintas. Mientras el científico debía mantenerse ajeno a la controversia política, evitando usar a las ideas como “espadas contra el adversario” (2009: 37), la política estaría definida por la “aspiración a la participación en el poder” (2002: 1056). Esta distinción sería muy cara a los intentos por delimitar la actividad científica en tanto forma especializada de producción de conocimiento, y deslindarla de los vaivenes a los que necesariamente están sometidas las decisiones gubernamentales. En el ámbito científico la producción intelectual debería ser sometida básicamente a reglas que resultasen de mecanismos de autorregulación y no a criterios definidos en función de un interés político. Tanto la noción de “comunidad científica” khuneana que comparte y defiende un paradigma científico (Kuhn, 2007), como la de “campo” de disputas que para Bourdieu caracteriza a la ciencia (1994), comparten la condición de poseer altos niveles de autonomía respecto de otras instancias sociales, particularmente políticas.

Si bien la imagen de separación entre universos regidos por lógicas antagónicas ha sido puesta en cuestión tempranamente, la idea de dos polos parece tener vigencia. Conocer una realidad e intervenir sobre ella son acciones distintas y los criterios que las rigen difieren. Sin embargo estos límites son problemáticos. La sociología, la historia, los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, o la ciencia política se han ocupado de entender los vínculos que se producen entre la producción de conocimiento (sus productos, sus agentes y sus instituciones) y la toma de decisiones en diversos ámbitos, incluyendo las políticas públicas. Múltiples son las intersecciones y afectaciones recíprocas de espacios que, en

algunos casos, se presentan con más porosidad que autonomía. En la medida en que el funcionamiento estatal supone la disposición de medios para obtener fines, en su funcionamiento está implícita la necesidad de soluciones técnicas de diverso nivel de sofisticación para disponer de esos medios. Incluso la definición de fines ha sido objeto del trabajo intelectual. Esto expresa una diversidad de niveles y formas en que se produce la relación entre lo que genéricamente llamaremos “conocimiento especializado” y las decisiones de políticas públicas. No es lo mismo la discusión de una solución técnicamente eficiente para un problema que una discusión ideológica respecto a un criterio normativo que debe guiar una política.

En esta línea Peter Hall reconoció tres niveles en los que se producen cambios en las políticas públicas como procesos de aprendizaje en que las ideas desempeñan un papel relevante: las metas y orientaciones generales, los instrumentos de la política y los ajustes y definiciones propios de la aplicación de esos instrumentos (Hall, 1993: 5-6). Mientras los cambios de instrumentos o los ajustes periódicos a los mismos son más fácilmente resultado de decisiones al interior del Estado, con protagonismo de la burocracia experta y como resultado de ajustes incrementales a partir de la experiencia previa, los llamados *policy paradigms* implican una controversia política mayor que involucra a más actores sociales más allá del propio estado. Modificar un paradigma supone redefinir los términos en que se concibe un problema o un área de política y por lo tanto los límites de los instrumentos que se pueden poner en práctica. Más recientemente, Jal Mehta (2011) sostuvo que las ideas no sólo inciden en la definición de soluciones de política, sino que también son muy importantes en la definición de los problemas sobre los que la política debe intervenir, pero también cumplen la función de establecer algo así como filosofías políticas de alcance general (Mehta, 2011: 27).

Este tipo de distinciones permite entender que estamos frente a fenómenos de distinta naturaleza, ya que hay distintos niveles y formas en que las ideas inciden en decisiones de políticas públicas. Nuestro trabajo se ocupa de un tipo específico de ideas, aquellas que son resultado de un trabajo especializado de producción de conocimiento (investigación). Sin embargo, también este tipo de ideas supone un espectro amplio de actores, productos y formas de incidir en la toma de decisiones. Tempranamente Carol Weiss propuso una clasificación de los distintos modelos de uso de la investigación social en políticas públicas que pone en evidencia las múltiples formas que asume este tipo de interacciones.

## Modelos de uso de investigación social en políticas públicas (Weiss, 1979)

<i>knowledge-drive model</i>	Siguiendo el modelo de las ciencias naturales, de forma más o menos mecánica se pasa de la investigación básica a la investigación aplicada, al desarrollo y a la aplicación.
<i>problem-solving model</i>	Es el estudio orientado a resolver un déficit de conocimiento necesario para la política pública a partir de la identificación de esta necesidad. La investigación puede ser requerida por el decisor o éste puede utilizar investigaciones previas que deberán estar alineadas con sus objetivos de política.
<i>interactive model</i>	El conocimiento llega a los decisores como resultado de un conjunto variado de interacciones en búsqueda de información, no exclusivamente con científicos sociales.
<i>political model</i>	Los resultados de investigación se utilizan para defender posiciones que ya han sido previamente asumidas y difícilmente se modifiquen por obtener nueva evidencia. El uso de investigación está subordinado a la lógica política de los actores.
<i>tactical model</i>	La investigación se utiliza tácticamente, sin importar sus resultados sustantivos, por ejemplo para legitimar una decisión.
<i>enlightenment model</i>	Los conceptos más que los resultados de la investigación social se utilizan por parte de los actores y de la sociedad en general para pensar y definir los problemas sociales más allá de soluciones específicas.
<i>research as part of the intellectual enterprise of the society</i>	La investigación en ciencias sociales es entendida como parte de la vida intelectual de una sociedad que interactúa con las políticas públicas pero no necesariamente interviene como una variable independiente.

Elaboración propia. Fuente: Weiss (1979)

La tipología que discutiremos para la política educativa de Chile y Uruguay se inscribe en una tradición que ha buscado avanzar en modelos explicativos y en establecer ciertos tipos ideales que den lugar a variables estructurales para explicar las diferencias en el uso de investigación. Un antecedente en este sentido es el trabajo de Margaret Weir y Theda Skocpol. Los cambios en las ideas que orientan la política económica han recibido especial atención en la literatura dedicada a este tema. El giro keynesiano, por ejemplo, ha exigido comprender cómo inciden sobre las decisiones de política económica, los cambios en las interpretaciones del funcionamiento de la economía. Weir y Skocpol (1993) ofrecen una explicación de las variaciones nacionales que tuvo la respuesta keynesiana a la crisis económica. Las autoras entienden que la explicación de los rasgos nacionales en el cambio de instrumentos para combatir el desempleo y el crecimiento debe incluir a los Estados “como actores y estructuras”, es decir “como lugares de acción potencialmente autónoma de los funcionarios o como un complejo de políticas preexistentes y acuerdos institucionales” (Weir y Skocpol, 1993: 95). En ese sentido establecen como variables explicativas las características de las estructuras estatales más o menos favorables a la incidencia de expertos en la toma de decisiones y la herencia de políticas. En esta línea argumental la historia cobra un peso significativo.

Un esfuerzo reciente por avanzar en una tipología es el trabajo de John Campbell y Ove Pedersen<sup>6</sup>. En un artículo de 2011 los autores plantearon la existencia de regímenes de

---

<sup>6</sup> Los resultados de esta investigación han sido publicados en un libro (Campbell & Pedersen, 2014) y en dos artículos (Campbell & Pedersen, 2011 y 2015).

conocimiento (*knowledge regimes*) que presentan variaciones nacionales que se explican por la combinación entre el tipo de régimen de elaboración de políticas (*policy making regime*) y la variedad de capitalismo de cada país.

*Knowledge regimes are sets of actors, organizations, and institutions that produce and disseminate policy ideas that affect how policy-making and production regimes are organized and operate in the first place. Knowledge regimes are important because they contribute data, research, theories, policy recommendations, and other ideas that influence public policy and, thus, national economic competitiveness* (Campbell & Pedersen, 2011: 167)<sup>7</sup>

### Tipología de Regímenes de conocimiento (Campbell & Pedersen, 2011)

		Variedad de capitalismo	
		Liberal de mercado	Coordinado de mercado
Tipo de <i>policy making regime</i>	Centralizado, cerrado	<p><b>Politically-tempered KR.</b> Hay competencia que es atemperada por financiamiento público junto con el privado y producción de conocimiento también en el Estado con un servicio civil fuerte. UI de distinto tipo.</p> <p>(Reino Unido, Australia)</p>	<p><b>Statist-technocratic KR.</b> El conocimiento se produce principalmente al interior del Estado. Pocas UI partidarias o de advocacy y muchas UI académicas y estatales con financiamiento público.</p> <p>(Francia, Japón)</p>
	Descentralizado, abierto	<p><b>Market-oriented KR.</b> Altamente competitivo y en general partidista y adversarial, con fuerte peso del financiamiento privado. UI académicas y de advocacy, algunas estatales en competencia.</p> <p>(EEUU)</p>	<p><b>Consensus-oriented KR.</b> Arreglos institucionales asociativos y corporativos, coaliciones parlamentarias y financiamiento público hacen que el conocimiento se oriente a construir consensos. UI en la sociedad civil, más académicas que de advocacy, con importante financiamiento público</p> <p>(Alemania, Países Bajos)</p>

Elaboración propia. Fuente: Campbell & Pedersen (2011)

En el tipo de régimen de conocimiento inciden tanto la forma que adopta la economía, ya sea con un mercado más coordinado (estatal o corporativamente) o más liberal, como las características institucionales del estado para elaborar políticas, más o menos cerradas, con la intervención de más o menos instancias de decisión, con procesos más o menos controlados por el gobierno y con burocracias más o menos profesionalizadas, aisladas y extendidas (Campbell & Pedersen, 2011: 170-171). Al combinar los tipos ideales de régimen de producción o variedad de capitalismo y los tipos ideales de régimen de

<sup>7</sup> En el libro de 2014 el concepto se planteaba en los términos siguientes: “Knowledge regimes are the organizational and institutional machinery that generates data, research, policy recommendations, and other ideas that influence public debate and policymaking.” (Campbell & Pedersen, 2014: 3) “(...) knowledge regimes are nationally specific constructions whose structure and practices are largely determined by—but not reducible to—the surrounding policymaking and production regimes.” (Campbell & Pedersen, 2014: 16)

elaboración de políticas (*policy making regime*) se obtendrían cuatro tipos ideales de regímenes de conocimiento<sup>8</sup>.

Esta perspectiva hace foco en las formas nacionales que adoptan las instancias de producción de conocimiento sobre políticas públicas. Estas formas suponen arreglos institucionales que establecen límites a las actividades de análisis de la realidad y elaboración de ideas que puedan orientar las políticas. Por lo tanto Campbell y Pedersen prestan especial atención al tipo<sup>9</sup> y número de unidades de investigación dedicadas al estudio de políticas públicas que hay en cada país y cómo es la dinámica en que producen conocimiento. La utilización de las ideas que se producen en un determinado régimen de conocimiento por parte de los decisores no es el centro del modelo. Tampoco el tipo de ideas que se puede producir en una coyuntura determinada, que responde a las complejas relaciones de poder que se establecen entre los regímenes de elaboración de políticas, de producción y de conocimiento (Campbell & Pedersen, 2014: 17).

La tipología de Campbell y Pedersen ha sido discutida en Garcé (2014). Allí se busca profundizar el esfuerzo de modelización, pero se discuten las variables explicativas identificadas, en la medida en que algunos casos nacionales de América Latina no quedarían adecuadamente comprendidos.

*En primer lugar, por definición, refiere solamente al lado de la oferta de investigación. Por ende, tanto el lado de la demanda como las instituciones y actores que median entre oferta y demanda quedan automáticamente en un segundo plano. En segundo lugar, está demasiado atado a los rasgos de la economía. Es importante tomar en cuenta el papel relativo de Estado y Mercado cuando se estudia la dinámica del conocimiento especializado. Pero el énfasis en la estructura económica y sus actores centrales (las empresas) hace que queden en un segundo plano las instituciones políticas y sus organizaciones clave (los partidos políticos).* (Garcé, 2014: 442)

Uruguay no quedaría bien explicado por el modelo de regímenes de conocimiento de Campbell y Pedersen, donde un Estado fuerte en materia económica y un policy-making regime abierto lo asemejarían a la situación de Alemania. Sin embargo, en principio, en Uruguay las unidades de investigación y las ideas que producen participan de una lógica adversarial más similar a la de Estados Unidos, donde la racionalidad técnica está subordinada a la racionalidad política. Es buscando capturar este tipo de particularidades, que se propone una nueva tipología recostada en variables más políticas que económicas y que incluyan muy especialmente a la demanda de conocimiento por parte de los actores del sistema políticos. Este argumento lleva a plantear que, además del grado de apertura del régimen de elaboración de políticas, debe considerarse la “valoración de la ciencia”. Esta nueva formulación busca incluir una dimensión cultural en el análisis, que refiere al

---

<sup>8</sup> En Campbell & Pedersen (2014) se ofrece un trabajo empírico exhaustivo sobre cuatro casos nacionales: Estados Unidos, Alemania, Francia y Dinamarca. El último caso se plantea como un híbrido de los anteriores con un Estado fuerte y formas corporativas de negociación, cuya escala pequeña incide en la configuración del régimen de conocimiento (Campbell & Pedersen, 2014: 31-32). En este trabajo el foco está puesto expresamente en la política económica (Campbell & Pedersen, 2014: 34).

<sup>9</sup> Se reconocen cuatro tipos de unidades de investigación: a) *scholarly research units*, de perfil académico, muy concentradas en la investigación de calidad con independencia; *advocacy research units*, organizaciones privadas con fuerte vocación de incidir; *party research units*, ligadas a los partidos políticos y por lo tanto con fuerte carga ideológica; *state research units*, que son todas aquellas organizaciones estatales dirigidas a producir información, evaluaciones e investigación en distintas áreas tanto en el ejecutivo como en el legislativo (Campbell & Pedersen, 2011: 171-172).

lugar que ocupa en una sociedad, y más especialmente en la élite política, el conocimiento científico. El valor que tenga el conocimiento académico para los actores de un sistema político incidirá en el grado en que estos permitirán la utilización de conocimiento especializado en la definición de políticas. Pero el tipo de uso, es decir, si los resultados de investigación son utilizados para la construcción de consensos o para la controversia de posiciones previamente adquiridas, estará influenciado por el tipo de proceso político que supone la elaboración de políticas públicas (policy making regime): en regímenes más abiertos regirá un uso instrumental y adversarial, mientras que regímenes más cerrados incentivarán un uso que persiga consensos con legitimidad científica.

### Tipología de Regímenes políticos de conocimiento (Garcé, 2014)

#### Valoración de la ciencia en el sistema político

	Racionalismo, iluminismo	Pragmatismo, anti-intelectualismo
<b>Centralizado, cerrado</b>	<p><b>Tecnocracia.</b> Uso intenso de la investigación y papel importante de los expertos en el Estado y los partidos. Importancia de la formación en las carreras políticas.</p> <p>(Chile)</p>	<p><b>Mayoritarismo plebeyo</b> El mercado de ideas no es competitivo, pero puede haber uso importante de investigación. Las estrategias políticas subordinan el uso de conocimiento especializado</p> <p>(Argentina)</p>
<b>Descentralizado, abierto</b>	<p><b>Pluralismo tecnocrático</b> Hay un importante desarrollo de las ciencias sociales y un uso intensivo de sus resultados. Conviven paradigmas en pugna.</p> <p>(Brasil)</p>	<p><b>Pluralismo plebeyo</b> Bajo nivel de uso de conocimiento y utilización instrumental. La política prevalece aunque la competencia de ideas tiene incentivos.</p> <p>(Uruguay)</p>

Elaboración propia. Fuente: Garcé (2014)

Como veremos en el siguiente apartado, esta nueva tipología exige el esfuerzo de establecer los indicadores que nos aproximen a la variable “valoración de la ciencia”. Y también introduce la complejidad de trascender a las “unidades de investigación” como el centro del fenómeno estudiado e incluir una diversidad mayor de ámbitos y actores. Para plantear este abanico, recogeremos algunas discusiones en torno a la constitución de campos de conocimiento específicos sobre educación y su relación con la política educativa, con énfasis en el proceso histórico latinoamericano.

La política educativa y la producción académica sobre asuntos educativos guarda estrechas y complejas relaciones desde el siglo XIX. En esta área de conocimiento la constitución de campos académicos específicos es relativamente reciente y en alguna medida posterior a la configuración de sistemas de escolarización de masas. Puede afirmarse que la constitución de campos académicos que se ocupan de los diversos aspectos de los fenómenos educativos está fuertemente condicionada por las demandas de los sistemas educativos y por la profesionalización de sus cuerpos de especialistas, los docentes (Suasnábar, 2013). Claudio Suasnábar, en una revisión de la literatura para varios casos nacionales de Europa y Estados Unidos, concluye que esta conformación tiene variantes nacionales, que compartiendo las características antes mencionadas presentan diferencias sensibles. No existe algo así como una disciplina científica unificada. El conocimiento especializado en

esta área es inicialmente, resultado de demandas propias de los sistemas educativos y su masificación. En ese sentido, la educación es un ejemplo neto de desarrollo del conocimiento social en zonas con fronteras borrosas entre espacios académicos y espacios estatales, cuya comprensión es particularmente relevante para explicar los procesos de institucionalización de estas disciplinas en países periféricos como los latinoamericanos (Neiburg y Plotkin, 2004: 17). Según Neiburg y Plotkin, en general el conocimiento social en América Latina no surgió en instituciones académicas que gozaran de altos niveles de autonomía, por lo tanto en su desarrollo ocupó un lugar central el Estado a través de demandas de conocimiento y asignación de recursos a este tipo de actividades. El desarrollo de lo que genéricamente puede llamarse producción de conocimiento sobre educación o investigación educativa se inicia, entonces, con la conformación de sistemas educativos de masas en el siglo XIX y se ve reforzado con los procesos de institucionalización académica del conjunto de las ciencias sociales durante el siglo XX (Palamidessi, Gorostiaga & Suasnabar, 2014: 51.52).

En el último tercio del siglo XIX los Estados nacionales en América Latina tuvieron un papel activo en los procesos de construcción de la unidad nacional. Además de controlar el territorio, se trataba, entre otras cosas, de instalar pautas culturales, lingüísticas y civilizatorias comunes. En ese proceso la expansión de la escolarización fue muy importante (Ossembach, 1993). La legislación sobre la obligatoriedad escolar fue un hito en este sentido, así como la definición de currículos nacionales, instalación de escuelas, conformación de una burocracia especializada y formación de maestros. Tres procesos son relevantes para la conformación de un campo de saberes en ese contexto: creación de escuelas normales y mecanismos de formación de maestros que en general no estuvieron en los niveles más altos de reconocimiento social; conformación de burocracias estatales especializadas responsables de la administración de los servicios educativos, creando cuerpos inspectivos; constitución de espacios universitarios dedicados a estudios sobre educación o a áreas conexas como la psiquiatría o la medicina. La formación docente más o menos científica o normalista, las características de las organizaciones estatales o las formas que adoptó el positivismo fueron algunas de las variantes nacionales en juego. Este período estuvo fuertemente marcado por los conflictos con el pensamiento y las estructuras sociales del período colonial, así como por los procesos de secularización en países como Chile y Uruguay.

Un segundo momento relevante para el desarrollo de los estudios en educación está relacionado al impulso modernizador y a los procesos de expansión de los sistemas educativos que se produjo hacia mediados del siglo XX. A lo largo de la primera mitad del siglo, diversos movimientos pedagógicos dinamizaron la reflexión sobre la realidad educativa y las técnicas de enseñanza. En este sentido se destaca la recepción de las ideas reunidas bajo el programa de la Escuela Nueva o Nueva Educación. Ya en las décadas de 1950 y 1960 la reflexión sobre problemas educativos se articuló con los procesos de institucionalización de las ciencias sociales, el auge del planeamiento educativo y las disputas en torno a las nociones de desarrollo y modernización. La educación y su participación en procesos sociales y económicos formaron parte de una agenda de programas modernizadores más amplios, recayendo sobre el sistema escolar un nuevo conjunto de demandas relativas a su expansión (aumento de años de escolarización,

incorporación de nuevos sectores sociales) y desarrollo de nuevas funciones (por ejemplo modificación de la orientación del nivel medio, trascendiendo su finalidad exclusivamente propedéutica de los estudios de nivel superior). En este nuevo contexto se produjeron renovadas articulaciones entre la actividad estatal y la investigación, incrementándose la especialización y la profesionalización del trabajo académico a partir de la realización de estudios de posgrado, el desarrollo de políticas científicas y la creación de organismos estatales destinados a producir información y conocimiento. La producción de conocimiento se desarrolló en universidades que asistieron a procesos de modernización que incluyeron el fomento de la investigación y a un incremento sensible de su matrícula. Pero además este tipo de actividades crecieron en oficinas estatales responsables de procesos de planificación, en centros de investigación privados, en organismos internacionales y también en la órbita de movimientos sociales y de docentes. Las ciencias sociales, especialmente la sociología y la economía, se incorporaron a un campo en que preexistían un conjunto de saberes como la pedagogía o la didáctica que habían mantenido importantes lazos con la filosofía, con la psicología y con la medicina. Si en general los economistas y la política económica han ampliado su radio de acción (Montecinos, 1997), en educación además la sociología ha ocupado un lugar relevante.

El período que se inicia en las últimas dos décadas del siglo XX, tras las dictaduras, se caracterizó por un notable incremento y diversificación del campo académico y de la generación de información. En el terreno de la producción de información deben destacarse el desarrollo a nivel nacional, regional y mundial de los sistemas estadísticos, así como la novedad que implicaron las pruebas estandarizadas de aprendizaje. Esta disponibilidad de información modificó el campo de estudios en educación y sus posibilidades de incidencia en las políticas.

En el siglo XIX las figuras intelectuales de este campo eran algunos integrantes de las élites ilustradas con formación general que ocuparon lugares destacados en los procesos de conformación de los sistemas educativos, redactando leyes o dirigiéndolos en sus fases de organización y expansión, y que tuvieron actuación en la formación de maestros y la redacción de textos de pedagogía. A lo largo del siglo XX aparecen, en buena medida de la mano de las ciencias sociales, otros perfiles de intelectuales que desarrollaron otras formas de producción de conocimiento y otras formas de vinculación con la actividad estatal. Se trata de expertos con formación especializada cuyas intervenciones en la política educativa se producen de diferentes modos: directamente ocupando cargos burocráticos en estructuras cada vez más complejas que incorporaron oficinas técnicas de planificación y evaluación, mediante consultorías o asesorías puntuales, o indirectamente a través de resultados de investigación cada vez más profesionalizada desarrollada en instituciones de diferente tipo.

En suma, la caracterización del régimen político de conocimiento para el sector educativo requiere capturar la pluralidad antes expresada. En el siguiente apartado se detalla la estrategia metodológica llevada a cabo para el estudio de cada uno de los casos nacionales.

### 3. Estrategia metodológica y casos

#### *Los casos: Chile y Uruguay*

El trabajo adopta la forma de un estudio comparado de dos casos nacionales. Chile y Uruguay funcionan para una comparación de este tipo como dos unidades de análisis en que un conjunto significativo de variables relevantes se comportan de forma similar, particularmente algunas variables estructurales y de largo plazo tanto en el sistema político como en las políticas sectoriales de educación. Sin embargo también deben señalarse algunas diferencias importantes, muy especialmente en las variables que nos interesa indagar para definir régimen político de conocimiento en cada uno.

Ambas democracias presentan similitudes en aspectos importantes. Fueron construidas en torno a sistemas de partidos fuertes y altamente institucionalizados y los partidos además tienen altos niveles de estructuración ideológica en relación a América Latina (Luna & Alcántara, 2004: 137). Los regímenes burocrático-autoritarios implantados durante las dictaduras que se iniciaron en 1973 compartieron el signo autoritario y el protagonismo de las Fuerzas Armadas, sin embargo en Chile el régimen modificó la matriz política, económica y social en un grado significativamente mayor que en Uruguay, donde no puede hablarse de un proceso refundacional de ese tipo (Luna & Alcántara, 2004: 139). Las diferentes herencias de las dictaduras en la arena educativa merecerán especial atención en el trabajo.

Chile y Uruguay se encuentran entre los países de América Latina con mejores desempeños en indicadores tales como el nivel de pobreza, el producto bruto interno por persona y el Índice de Desarrollo Humano (UNESCO, 2013). Si se considera la distribución del ingreso medida por el Índice de Gini, los resultados de ambos países son dispares, siendo Uruguay uno de los países con menores niveles de desigualdad en la región, al tiempo que Chile se encuentra entre el grupo de países más desiguales del continente (Banco Mundial – datos 2013). Si se miran indicadores sociales del período reciente, puede reunirse a Chile y a Uruguay en un mismo grupo de países de la región con menos población, bajos niveles de pobreza y capacidad para mantener una situación social menos vulnerable en el tiempo (Rivas, 2015: 45).

En materia educativa, América Latina es la región con resultados más bajos en la medición de aprendizajes que realiza la prueba PISA, pero también es la región en la que el gasto por alumno es menor, así como el PBI per cápita. En los países con menor inversión, la correlación entre inversión y resultados de aprendizaje es alta (Rivas, 2015: 195). Sin embargo, entre las mediciones de 2000 y 2012 de las pruebas de la OECD, la mejora tanto en resultados de aprendizaje como en la tasa neta de cobertura del nivel secundario de la región, fue la más alta. “América Latina fue la región que más avanzó en calidad y equidad educativa en comparación con los demás países que participaron de PISA” (Rivas, 2015: 202).

En el continente la realidad por países varía, tanto en los resultados actuales como en la trayectoria de mediano y largo plazo. Los sistemas educativos chileno y uruguayo comparten un conjunto de características que los distinguen en buena medida de otros

países latinoamericanos, al tiempo que tienen importantes diferencias, en algunos casos significativas, en otra serie de aspectos.

Ambos países incrementaron el gasto educativo a partir de mediados de los 2000, alcanzando el 4,5 % del PBI en 2011, pero Chile había partido de 3,7 % en 2000 y Uruguay de 2,4 %. En Uruguay, en el mismo período el gasto educativo pasó de representar 7,5 % del gasto público a 13,7 %. En Chile el gasto público debe sumarse a una importante participación de las familias, lo que lo lleva a ser el país de la región con mayor inversión por alumno (Rivas, 2015: 54).

#### **Gasto público en educación, total (% del PIB) (\*)**

	1980	1990	2000	2011
Chile	4,4	2,4	3,7	4,1
Uruguay	2,2	2,5	2,4	4,4

Fuente: Banco Mundial – Instituto de Estadística UNESCO. (\*) Valor de Uruguay 1990 corresponde a 1991.

#### **Gasto público y gasto privado en educación (% del PIB) en 2005 (\*)**

	Fuente pública	Fuente privada	Total
Chile	3,3	3,1	6,4
Uruguay	2,6	0,3	2,9

Fuente: UNESCO – Compendio mundial de la educación 2007. (\*) Los datos de Uruguay corresponden a 2004.

La cobertura del sistema educativo también encuentra a Chile y a Uruguay en el segmento de países con mejores y más tempranos logros en la región. Hasta 1980, la cantidad de años de escolarización de la población adulta era similar en los dos, pero Chile ha acelerado su expansión llegando a 9,7 años en 2010, mientras que Uruguay alcanza 8,1, datos que los acercan a los demás países de la región (Rivas, 2015: 205)

#### **Años promedio de escolaridad primaria, secundaria y/o terciaria completada por la población adulta (+ 25 años) 1960-2010**

	1960	1980	1990	2000	2010
Chile	5,0	6,4	8,0	8,8	9,7
Uruguay	4,6	6,3	7,1	7,9	8,1

Fuente: Rivas (2015: 205). Elaboración: CIPPEC, en base a Barro Lee Dataset - Educational Attainment for Population Aged 25 and over.

Chile presenta muy altos niveles de progresión y egreso del nivel medio: en 2011 más de la mitad de los jóvenes de 17 años realizaba el curso con la edad teórica y el 81 % de las personas entre 20 y 24 años había culminado el nivel secundario. En contraste, en Uruguay solo 34 % de las personas de esa edad habían logrado terminar el ciclo medio y menos del

15 % de los jóvenes de 17 años cursa en la edad esperada (Rivas, 2015: 218)<sup>10</sup>. Este es uno de los principales problemas en materia de resultados del sistema escolar uruguayo<sup>11</sup>, que lo alejan de la concreción de la universalización de este tramo<sup>12</sup>.

La desigualdad en los resultados educativos es un problema que comparten ambos sistemas, pese a que Chile es uno de los países más desiguales y Uruguay uno de los menos desiguales en la distribución de la renta a nivel del continente. Uno de los factores que incide en la inequidad del sistema chileno es el alto nivel de segregación socioeconómica y académica de la población escolar (Bellei, 2015). La segregación socioeconómica se incrementó levemente entre 1999 y 2006; en los sectores de elite es más acentuada la experiencia de hipersegregación (Valenzuela, 2008: 142-143). En términos comparados, “la segregación socioeconómica del sistema escolar chileno presenta una situación extrema a nivel internacional” (Valenzuela, 2008: 145). La segregación académica es menor que la socioeconómica en el nivel básico, pero se incrementa en el nivel medio, posiblemente debido a los procesos de selección que se aplican en ese tramo del sistema chileno (Valenzuela, 2008:147). Justamente, algunos aspectos del diseño institucional del sistema chileno, como el financiamiento compartido y asimetrías entre la educación pública y la educación particular, explican en mayor medida la segregación escolar que la propia segregación social residencial (Valenzuela, 2008: 150)<sup>13</sup>. El sistema uruguayo, que no comparte las principales características institucionales del chileno, presenta niveles intermedios de segregación en secundaria en relación a América Latina (INEEd, 2014: 91). Sin embargo, Valenzuela, Bellei y De Los Ríos (2010) en base a datos de PISA 2006 encuentran que Chile y Uruguay están entre los cuatro países con mayores niveles de segregación entre los evaluados por las pruebas de la OECD<sup>14</sup>. En Uruguay, la segregación se ha profundizado en el período 2002-2013, siendo cada vez más homogéneas las características del alumnado al interior de los centros educativos de los estudiantes de 15 años evaluados por PISA (INEED, 2014: 90-91). Al mismo tiempo, Uruguay se encuentra en el grupo de países con menores niveles de segregación de América Latina en primaria (Murillo, 2016: 55).

---

<sup>10</sup> Esta diferencia ubica a Uruguay y a Chile en los dos extremos en la comparación de un conjunto de siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Chile y Uruguay) (Rivas, 2015: 218)

<sup>11</sup> Desde finales de la década de 1980 el nivel primario y el acceso al nivel medio es casi universal. Diversos estudios han presentado un conjunto de problemas en el nivel medio: altos niveles de repetición, especialmente en primer año donde se dan los niveles más altos de repetición de la región que contrastan además con los altos niveles de promoción en primaria; altos niveles de desvinculación a partir de los 15 años (10 % a los 15 años, 30 % a los 17 y casi 50 % a los 18); bajo nivel de culminación de ciclos y falta de mejora en este aspecto en los últimos 25 años (70 % de cada cohorte generacional completa los tres primeros años y 40 % la educación media superior); alta proporción de estudiantes con malos desempeños en pruebas estandarizadas de aprendizaje; brechas importantes de desigualdad en los resultados y fuerte inequidad asociada a condiciones sociales (no solo en el nivel medio) (Cardozo, 2016).

<sup>12</sup> La obligatoriedad de la educación media superior fue incluida en la Ley General de Educación sancionada en 2008.

<sup>13</sup> Diversos trabajos han estudiado diferentes aspectos de la segregación escolar en el caso chileno (Bellei, 2015; Valenzuela, 2008; Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2010).

<sup>14</sup> El Índice Duncan para el 30 % de niños con menor Índice Sociocultural PISA; en el caso del 30 % de niños con mayor Índice Sociocultural PISA Chile ocupa el primer lugar y Uruguay el tercero (Valenzuela, Bellei, De Los Ríos, 2010)

### ***Las variables y los eventos de cambio***

Para caracterizar los regímenes políticos de conocimiento en el sector educación en cada país se realizaron dos abordajes. En primer lugar se reconstruyó la trayectoria histórica de la política educativa, atendiendo especialmente al uso de conocimiento especializado en la historia y se describió el comportamiento de las dos variables en juego: el régimen de elaboración de políticas y la valoración de la ciencia. En segundo lugar se estudiaron dos eventos de cambio en la política educativa correspondientes a dos momentos del período posterior a la transición democrática (1985 en Uruguay y 1990 en Chile). A continuación detallaremos los criterios seguidos en ambos casos.

La primera variable obligó a la descripción del funcionamiento institucional, de los ámbitos en que se toman las principales decisiones y de los actores que intervienen en ella. Se trata, por un lado, del funcionamiento del gobierno y de las reglas institucionales, pero también de la dinámica de actores sociales. En la arena educativa, las organizaciones docentes, y en algunos momentos las organizaciones estudiantiles, son actores a los que se le debe prestar especial atención.

La segunda variable involucrada, como ya se señaló, presenta importantes desafíos metodológicos. La estrategia adoptada fue la reconstrucción de diversos indicadores que nos aproximen al reconocimiento del valor asignado a la actividad científica. En primer lugar, se reconstruyó el perfil profesional de los principales decisores en el período estudiado. En segundo lugar, se buscó describir la configuración del campo académico nacional dedicado al estudio de temas educativos: principales tradiciones de investigación, oferta de posgrados, estructuras estatales destinadas a producir información y evaluación, mecanismos dirigidos a financiar investigación de temas educativos.

La segunda estrategia desplegada fue la reconstrucción de dos eventos de cambio clave en cada país, analizando la incidencia que en ellos tuvo el conocimiento especializado. Siguiendo a Kingdon (1995), los eventos son presentados a través de las tres corrientes que confluyen en la posibilidad de un cambio en el curso de una política: la construcción de un problema que entra en la agenda, la disponibilidad de alternativas y la variable de liderazgo asociada a la oportunidad de impulsar un cambio.

Para los eventos, nos concentraremos en las políticas dirigidas a la educación escolar, dejando fuera del análisis las políticas de educación superior que tienen particularidades que requerirían un análisis específico. Dentro de las políticas de educación escolar no nos ocupamos de políticas específicas ni por nivel educativo ni por tipo de políticas. El foco está puesto en las orientaciones generales de la política educativa, con especial énfasis en procesos de reforma global y en la definición del diseño institucional de los sistemas educativos.

En el período estudiado, para ambos países, y en buena medida como resultado de procesos de alcance regional, pueden reconocerse dos momentos significativos y comparables. Por un lado, hacia mediados de la década de 1990, se produjeron una serie de reformas en los sistemas educativos latinoamericanos. Estas reformas consistieron en programas de acción que involucraron diversos instrumentos de política educativa: descentralización

administrativa y pedagógica, mejora en sistemas de información y evaluación, apoyos focalizados en escuelas más pobres, reformas curriculares, extensión de la jornada escolar y de las horas de clase, desarrollo profesional docente y sistemas de incentivo, cambios en los sistemas de financiamiento, entre otros (Gajardo, 1999: 13). En cada país, las reformas tuvieron señas de identidad propias, al punto que algunos autores discuten que pueda hablarse de un único proceso (Bentancur, 2008: 340), frente a quienes lo han intentado caracterizar de forma más unificada (Gajardo, 1999). Entre los aspectos más expandidos se destacan la preocupación por la equidad y la calidad de los resultados educativos. La descentralización y la inclusión de mecanismos de mercado en el funcionamiento de los sistemas educativos fue variable según los casos nacionales (Bentancur, 2008: 71). La tendencia fue alimentada por la acción transnacional de agencias como CEPAL, UNESCO, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que impulsaron los procesos de reforma, pero la forma y el grado de su incidencia han estado sometidas a discusión<sup>15</sup>.

Tras el ciclo de reformas y en el marco de lo que se ha dado en llamar “giro a la izquierda” en América Latina (Lanzaro, 2008), tanto Chile como Uruguay se embarcaron en procesos de revisión de las políticas educativas previas. Estos procesos tuvieron alcances variados. En general, en América Latina en la primera década del siglo XXI se experimentó una expansión de la matrícula y de la inversión pública en educación. La agenda de la inclusión educativa acompañó la agenda de la inclusión social y procuró expandir derechos en materia de acceso a la educación (Rivas, 2015: 47).

Los eventos seleccionados ya han sido abordados por la literatura especializada sobre políticas educativas, en algunos casos, abundantemente. La revisión de esta acumulación fue muy importante para la reconstrucción de los eventos, así como la revisión de documentos y la realización de 17 entrevistas en profundidad a protagonistas e informantes calificados, tanto en Santiago como en Montevideo. Se procuró combinar estas fuentes de información para la reconstrucción de los casos a la luz de la preocupación central de este trabajo: cómo incidió el conocimiento especializado en las decisiones de la política educativa en momentos clave.

---

<sup>15</sup> De Armas y Garcé (2002) discuten el alcance de la incidencia de las instituciones financieras internacionales en reformas sectoriales, a partir del estudio de la reforma educativa en Uruguay. La hipótesis que proponen establece una importante relación entre las capacidades técnicas nacionales y la baja influencia de las agencias externas.

## 4. Uruguay

### 4.1. Trayectoria histórica de la política educativa en Uruguay.

Los orígenes del sistema escolar público en Uruguay son decimonónicos, contemporáneos a un impulso modernizador general. Fue durante el último cuarto del siglo XIX que el nivel primario fue reformado bajo orientaciones positivistas y su cobertura se amplió significativamente, en buena medida, a partir de la obligatoriedad establecida por un decreto-ley de 1877<sup>16</sup> y la creación de escuelas en todo el país. Es a partir de la reforma iniciada por José Pedro Varela<sup>17</sup> que puede hablarse en Uruguay de un proyecto de escolarización de masas mediante un sistema de escuelas públicas en el que el Estado tuvo un rol preponderante. La escolarización fue reiteradamente invocada como factor de consolidación del Estado moderno, ámbito privilegiado de integración social y un potente vector de construcción de una identidad nacional<sup>18</sup>.

En la primera mitad del siglo XX el sistema continuó con la etapa de expansión inicial. La matrícula escolar pública se multiplicó por cinco entre 1900 y 1943 y el analfabetismo pasó del 35.44 % en 1908 a 9.47 % en 1963 (Marrero & Cafferatta, 2008). En la década de 1960 el sistema primario culmina el ciclo de fuerte expansión de la cobertura (MEC, 2014). La enseñanza secundaria, a partir del impulso que recibió durante el batllismo en la década de 1910, comenzó a ofrecerse en todos los departamentos del interior del país. La matrícula pasó de unos 300 alumnos en los primeros años del 900 a unos 6.000 en 1919, más de 50.000 en 1958 y más del doble diez años más tarde (Consejo de Educación Secundaria, 2008). La necesidad de ofrecer respuestas a la masificación de la enseñanza secundaria fue un asunto medular de la política educativa que atravesó el siglo XX. La primera expansión de la enseñanza media en Uruguay fue temprana en comparación con América Latina, pero tuvo como característica que se llevó a cabo a través de la expansión de la modalidad de formación general preuniversitaria, retrasando el desarrollo de la enseñanza media técnica (Solari, 1965).

La configuración del sistema educativo moderno tuvo como uno de sus instrumentos privilegiados la conformación de un cuerpo de especialistas que debían compartir un conjunto de saberes y actitudes para llevar adelante la empresa educativa. Los docentes debían encarnar el ideal educativo, para lo cual se desplegaron una serie de acciones desde el Estado con el fin de garantizar procesos más o menos homogéneos. La formación

---

<sup>16</sup> Decreto Ley n° 1.350, aprobado en agosto de 1877.

<sup>17</sup> José Pedro Varela, uno de los ideólogos de la reforma educacional del siglo XIX que luego la pedagogía nacional convertiría en mito, fue uno de los primeros introductores del positivismo en el país. Las primeras referencias a Spencer en Uruguay están en su obra *La Legislación Escolar*, escrita dos años después que *The Study of Sociology* de 1873 (Ardao, 2008). El vínculo de Varela con el positivismo fue más "vivencial" que académico; sus preocupaciones eminentemente prácticas respecto de la organización de la enseñanza fueron inspiradas por el contacto directo con el ambiente positivista y las reformas educacionales norteamericanas a partir de un viaje que tenía entre sus cometidos concretar negocios. Ardao (2008) ha destacado la originalidad de su pensamiento y su carácter de introductor de la corriente positivista del pensamiento sajón que revolucionaron el ambiente intelectual montevideano. El papel de Varela en la reforma escolar lo tuvo Eduardo Vázquez Acevedo en la Universidad en la década siguiente.

<sup>18</sup> Oroño (2016) ofrece un estado de la discusión académica sobre el papel del sistema escolar público en la construcción de fronteras nacionales a través de la enseñanza del castellano como lengua nacional en el último cuarto del siglo XIX, un asunto clave en ese contexto.

magisterial y la conformación de una estructura burocrática jerárquica que regulara el trabajo docente fueron estrategias privilegiadas que dieron forma, paulatinamente, a la profesión docente en la enseñanza primaria. La necesidad de escuelas normales para formar maestras fue expresada por el propio Varela en su obra clásica de 1874. El proyecto vio la luz en 1882 con la creación del Instituto Normal de Señoritas, que institucionalizó estos estudios que habían tenido experiencias previas dispersas y erráticas (Rodríguez Giménez, 2012). La llamada “tradición normalista”, que se articuló con la filosofía positivista<sup>19</sup>, orientó este proceso<sup>20</sup>. En nuestro trabajo resulta importante comprender la peculiaridad de esta tradición, en la medida que fue la que determinó la formación de los técnicos de la arena educativa durante su primer proceso de modernización, y que mantuvo una fuerza importante a lo largo del siglo XX en el sistema educativo uruguayo. La conformación de este cuerpo de especialistas está estrechamente ligada a la construcción de la institucionalidad estatal en la esfera educativa.

Los contenidos de la formación normalista estuvieron signados por preocupaciones de índole moral, civilizatoria y disciplinadora, más que por una agenda científica o académica. La educación estaba orientada a formar al ciudadano mediante una alfabetización básica para lo cual era más importante la inculcación de modelos de conducta que la transmisión de conocimientos científicos. El magisterio fue una opción mayoritariamente femenina, se trató de una formación más bien práctica y hasta avanzado el siglo XX no se trató de una formación de nivel terciario o superior, es decir, claramente inferior a las formaciones universitarias<sup>21</sup>.

Se ha subrayado tradicionalmente la escasa autonomía de la producción académica en el terreno educativo y la estrecha ligazón de la actividad profesional de los docentes con respecto de las esferas de gobierno (Suasnábar, 2013). La tradición normalista encarnó en este sentido una forma de actividad técnica subordinada en buena medida al funcionamiento burocrático. El disciplinamiento de maestros y profesores en función de la normativa emanada del aparato estatal “ha dado a la docencia mucho más la imagen de funcionarios de Estado que la de categoría profesional” (Davini, 1995: 27). Rodríguez Giménez (2012) ha anotado el marcado distanciamiento en nuestro país entre esta tradición y una tradición universitaria estructurada en torno a la producción científica y a la formación profesional.

A lo largo del siglo XX la tradición normalista no permaneció incambiada. La carrera magisterial pasó a tener estatuto terciario y se expandió la oferta en el interior del país. Sin embargo, la dependencia institucional de los ámbitos de formación docente continuó estando fuera de la Universidad y no se desarrolló a su amparo una tradición académica de

---

<sup>19</sup> También se ha subrayado la posterior articulación entre normalismo y espiritualismo para el caso argentino en el marco de las controversias filosóficas que se produjeron en torno al cambio de siglo, que alcanzaron a la pedagogía (Puiggrós, 2003).

<sup>20</sup> Ver Davini (1995) para una definición general, Bordoli (2015) para una discusión sobre la formación de maestros en Uruguay y Rodríguez Giménez (2012) para un tratamiento del caso uruguayo en relación a la educación física.

<sup>21</sup> En 1906, un grupo de diputados batllistas presentó un proyecto de creación de una Academia Normal de Montevideo que sustituyera a los Institutos Normales. La propuesta estaba orientada a la formación de nivel superior de los docentes y al desarrollo académico de las ciencias de la educación y no fue concretada (Delio, 2009: 168).

investigación sistemática sobre temas educativos. Cuando se institucionalizó la formación de profesores para la enseñanza secundaria compartió este formato institucional. El primer instituto creado a tales efectos fue fundado en 1949 en Montevideo y tuvo entre sus cometidos iniciales albergar a la investigación pedagógica, pero esta no tuvo un desarrollo especialmente destacado. Sin embargo, el Instituto de Profesores pasó a ocupar un lugar relevante en la escena intelectual montevideana, reclutando entre sus cuadros docentes a personas con alto nivel de formación. Hasta la década de 1990 este Instituto tuvo la hegemonía en la formación de docentes del nivel medio, sin lograr terminar de revertir los importantes déficits en la cantidad de docentes titulados en ese nivel.

La educación fue objeto del campo intelectual bajo distintas tradiciones. En la primera mitad del siglo XX primó una tradición ensayística fuertemente ligada a la filosofía, de la cual Carlos Vaz Ferreira fue el exponente principal<sup>22</sup>. Contemporáneamente en el magisterio se destacó un conjunto de referentes intelectuales que encarnaron una vertiente pedagógica que se volvió tradicional en el país, entre los cuales sobresalieron Julio Catro y Jesualdo Sosa, entre otros.

A los efectos del período que nos interesa estudiar debe considerarse el lugar que ocupó la educación en la agenda de las ciencias sociales en su etapa de institucionalización como campo académico en el país. Hacia las décadas de 1950 y 1960 economistas y sociólogos desplegaron estudios teóricos y empíricos acerca del sistema escolar. El principal hito de esta tradición lo representó un informe y un plan de desarrollo elaborado en la órbita de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) entre 1963 y 1965. Pero desde inicios de la década de 1960 varios trabajos de jóvenes científicos sociales se ocuparon de la relación entre educación y desarrollo y de la incidencia de variables sociales sobre los resultados educativos<sup>23</sup>. Deben destacarse dos tendencias de este proceso. Por un lado, en buena medida gracias al tratamiento estadístico sistemático de datos, se lograron construir nuevas imágenes del sistema educativo. Esto permitió mostrar problemas persistentes de cobertura del nivel primario y, especialmente, algunos problemas significativos de desigualdad educativa. Por otro lado, esta agenda colocó a la educación en relación estrecha con otros problemas económicos y sociales más amplios. Este segundo movimiento modificó los términos en que se discutía la política educativa: de ser un asunto propio del ámbito cultural y un fin en sí mismo, su relación con los problemas del desarrollo económico y social volvió a la educación un instrumento esencial en el combate a problemas en estas esferas. Si bien esto último ya estaba presente en los discursos fundacionales del sistema educativo, la irrupción en el siglo XX de las teorías del desarrollo y de la modernización en el marco de las modernas ciencias sociales, terminó por colocar este aspecto en el centro de los problemas educativos, desplazando a las perspectivas pedagógicas y filosóficas.

En suma, las líneas estructurantes de larga duración en la política educativa uruguaya que nos interesa subrayar son: la temprana estructuración de un sistema escolar de masas a

---

<sup>22</sup> No debería perderse de vista la influencia de médicos y psicólogos en la esfera educativa en tanto saberes científicos sobre la infancia. Ver por ejemplo Martinis (2012) para una discusión de la influencia de la medicina escolar y el higienismo en el sistema educativo uruguayo.

<sup>23</sup> Ver Solari, 1961; Rama, 1963; Couriel, 1964; Astori et al, 1964

fines del siglo XIX con hegemonía estatal; la temprana expansión y diversificación del sistema en la primera mitad del siglo XX; el peso de la tradición normalista en la conformación de un cuerpo de especialistas ligado a la estructura estatal; la débil y tardía configuración de espacios académicos destinados a la investigación en educación que tuvo un viraje a partir del desarrollo de las ciencias sociales a mediados del pasado siglo, pero que mantuvo distancia con los ámbitos de formación de docentes. El carácter autónomo de los organismos responsables de la enseñanza, es otra característica histórica que será desarrollada a continuación, como nota sobresaliente de la institucionalidad educativa en el país.

#### **4.2. *Policy-making regime. Instituciones y actores.***

El diseño institucional del sistema educativo público en Uruguay presenta como seña de identidad la organización autonómica de los organismos responsables de prestar los servicios de enseñanza.

Actualmente, el gobierno nacional a través del Ministerio de Educación y Cultura tiene escasas potestades para intervenir en los procesos decisorios de la política educativa. La Ley General de Educación vigente le otorga principalmente facultades de coordinación de las políticas del sector.<sup>24</sup> Según está establecido en la Constitución, “la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos” (Constitución de la República, artículo 202). Actualmente existen tres entes autónomos: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (Udelar) y la Universidad Tecnológica (UTEC). Por lo tanto, la ANEP es un organismo con altos grados de autonomía respecto del Poder Ejecutivo y es el órgano responsable de “elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas”<sup>25</sup> en el nivel inicial, primario y medio. Hasta que se cree una nueva institución independiente, también le compete la formación de docentes que tiene carácter terciario, no universitario. La ANEP es dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN) de cinco miembros: tres de ellos designados por el Poder Ejecutivo con venia de una mayoría especial del Senado y dos de ellos elegidos por el cuerpo docente de la ANEP<sup>26</sup>. De este consejo directivo dependen cuatro consejos desconcentrados que administran los establecimientos públicos de cada nivel educativo (primario, secundario, técnico profesional y formación en educación). Los docentes también participan de la designación de un miembro de cada uno de los consejos desconcentrados.

Esta autonomía tuvo rango constitucional desde 1919, pero pueden reconocerse mecanismos autonómicos en el período previo, especialmente en la educación superior<sup>27</sup>. Un motivo central de esta disposición lo constituyó el carácter técnico de la política educativa y la necesaria distancia que la esfera cultural debía mantener respecto de las

---

<sup>24</sup> Ley 18.437, artículo 51.

<sup>25</sup> Ley 18.437, artículo 53.

<sup>26</sup> Ley 18.437, artículo 58.

<sup>27</sup> Ver Cremanti (2012)

disputas partidarias<sup>28</sup>. En general, la creación de instituciones con autonomía permitió la coparticipación de los partidos políticos y la desconcentración de poder que limitaba las potestades del Ejecutivo en un Estado que crecía y se complejizaba (Lanzaro, 2004).

El alcance de la autonomía fue objeto de controversias a lo largo de la historia. Estuvo en juego la relación de los organismos con el Poder Ejecutivo, su capacidad para tomar decisiones, las potestades en la designación de funcionarios y la naturaleza de su contratación, el manejo presupuestal y la autonomía financiera, pero también la capacidad para orientar la política sectorial. En los entes autónomos, en general, la desconcentración administrativa conllevó el desarrollo de burocracias relativamente autónomas y formas de dirección política colegiadas con coparticipación de los partidos en el gobierno y la oposición. En la esfera educativa, esta forma de organización permitió que los docentes se convirtieran en un actor protagónico.

Si bien la autonomía ha sido y es una cuestión central de la discusión educativa en Uruguay, una revisión histórica pormenorizada permitiría identificar que fue entendida de diferentes maneras en distintos momentos. Puede reconocerse una tradición autonómica muy fuerte en la Universidad de la República que paulatinamente a lo largo de la primera mitad del siglo XX se asoció al régimen de cogobierno y que quedó consagrada por ley en 1958<sup>29</sup>. Primaba allí la idea de que la cultura y la investigación científica requerían de amplio margen de autonomía para poder tener una existencia cabal. La Enseñanza Secundaria permaneció en el seno de la Universidad hasta 1935 cuando –en el marco de una dictadura- se creó un consejo independiente con carácter de ente autónomo. La designación de los miembros del nuevo Consejo de Enseñanza Secundaria recaía en partes iguales en el Poder Ejecutivo y en una elección directa del cuerpo docente. Este régimen fue impugnado desde los sectores que se identificaban con la tradición universitaria y que veían limitada la autonomía (Batista, 2016). Pese a la injerencia del gobierno en la designación de autoridades, Secundaria cultivó una tradición autonomista en buena medida continuadora de la tradición universitaria. Fue desde las posturas radicalmente autonomistas que se propusieron las soluciones institucionales más extremas, defendiendo que el trabajo educativo tenía un carácter cultural e intelectual que debía ser completamente apartado de las pugnas partidarias propias de la arena política. Así lo expresaba en 1936 un miembro del grupo que se opuso a la separación de Secundaria de la Universidad, por entender que se avasallaba la autonomía:

*La función docente y cultural reclama especialización, independencia y unidad. (...)*

*El cuerpo de funcionarios que realizan el cometido educacional debe poseer, desde luego, incontrovertible aptitud técnica y estar, además, afectado a esa tarea en forma privativa. Su integración y labor, han de ser protegidas contra toda influencia ajena a los intereses de la cultura y esto sólo se logra descentralizando el servicio público que es la enseñanza, de modo que sea gestado independientemente del poder político ya que en éste actúan motivos*

---

<sup>28</sup> Paralelamente a la autonomía de la esfera educativa, se desarrolló la autonomía de los organismos comerciales e industriales del Estado uruguayo que también fue consagrada constitucionalmente. Análogamente se establecía la necesidad de una dirección orientada por principios técnicos, separada de las disputas políticas, para una efectiva intervención estatal en la economía. Así como la Universidad fue emblema de autonomía en la esfera educativa, el Banco de la República fue el modelo a seguir en el ámbito económico (Baudean, 2012).

<sup>29</sup> Ley orgánica de la Universidad de la República, n° 12.549 aprobada en octubre de 1958.

*generalmente ajenos al desarrollo de la cultura, y la subordinación directa de los organismos educadores a los cuerpos políticos determina, forzosamente, una serie de perturbaciones en la función técnica, con incalculable perjuicio para los fines sociales de la enseñanza.*

*La independencia funcional de la labor educativa, no es un mero privilegio administrativo que se reclama para determinado orden de funcionarios. Es una exigencia interna de la propia labor: es el ambiente lógico del trabajo espiritual, una de cuyas formas es la enseñanza, (tal vez la forma de influencia más vigorosa y continuada en los destinos de la humanidad).*  
(Machado Ribas, 1936: 126-127).

Sin embargo, como se señaló, Secundaria sufrió procesos de masificación de la matrícula y del profesorado que obligaron a discutir su modelo educativo y a distanciarse necesariamente del modelo universitario. Los desafíos que implicaron estos cambios no fueron necesariamente acompañados con el debido fortalecimiento institucional y organización burocrática, frente a lo que se presentaron sistemáticas denuncias en torno a la transparencia de las designaciones de cargos docentes o a los problemas de infraestructura. Es decir, que la autonomía institucional en el caso de Secundaria no estuvo acompañada de un desarrollo burocrático pleno.

En Primaria no primó la tradición de la autonomía universitaria. Sin embargo, un sello distintivo fue el temprano desarrollo burocrático, especialmente a través de un cuerpo inspectivo, el establecimiento de normativa para la carrera docente y la exigencia de título de maestro para ejercer la docencia. Además, no existió el modelo de elección de consejeros por parte del cuerpo docente. Esto configuró otra modalidad de gestión autónoma que tuvo formas específicas de relacionamiento con los gobiernos y los partidos políticos, que tuvieron una incidencia más directa en el organismo a lo largo de la historia.

Hasta la década de 1970, la enseñanza primaria, secundaria y técnica estaban a cargo de consejos autónomos del Poder Ejecutivo. Pero, además estos consejos eran sumamente independientes entre sí, lo que representaba un obstáculo para el desarrollo de políticas educativas sistémicas. La ley aprobada meses antes de la disolución del Parlamento que dio inicio a la última dictadura cívico-militar, unificó estos consejos en un único ente autónomo<sup>30</sup> cuya designación recaía en el gobierno. Este aspecto que había modificado sustantivamente el paisaje educativo del país en 1973, no fue alterado ni durante la dictadura, ni en 1985 al revisarse la legislación. Y, pese a los cambios legislativos introducidos en 2008, puede afirmarse que los pilares de la estructura institucional no se han modificado desde 1973 (D'Avenia, 2013). En esta materia, la novedad introducida por la Ley General de Educación aprobada en la primera década del siglo XXI fue la designación de autoridades por parte del Poder Ejecutivo y por parte de los propios docentes, tanto en el Consejo Directivo Central de la ANEP como en los Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico-Profesional. La gestión de cada uno de los niveles educativos permaneció en los diversos regímenes legislativos a cargo de consejos que, estando subordinados a un consejo directivo, mantuvieron altos niveles de autonomía en aspectos administrativos, pedagógicos y financieros.

---

<sup>30</sup> El Consejo Nacional de Enseñanza (CONAE) fue creado por la ley 14101. Este organismo fue sustituido en 1985 por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN).

La organización autonómica contribuyó para que el conglomerado de instituciones educativas tuviera dificultades para operar como un sistema unificado con orientaciones comunes. En este sentido, la política educativa en Uruguay tiene un régimen descentralizado, en el que toman parte un conjunto numeroso y variado de actores. El gobierno ha pasado a tener desde 1973 el protagonismo en la designación de autoridades, pero éstas actúan, luego de que son designadas, con niveles importantes de independencia respecto de las demás autoridades del gobierno y también respecto de las instancias parlamentarias. Los órganos de conducción de la ANEP son colegiados y múltiples, existiendo un nivel central de conducción y niveles desconcentrados para la gestión directa de los servicios. El Poder Ejecutivo tiene un momento de incidencia directa en la instancia crítica de designación de los miembros de los consejos, pero luego tiene escasos recursos institucionales. En el período estudiado pueden percibirse variaciones al respecto. Por ejemplo, la reforma impulsada por el gobierno que asume en 1995 fue desarrollada íntegramente desde la ANEP bajo el liderazgo del Presidente del Consejo Directivo Central, Germán Rama, con el respaldo directo del Presidente Sanguinetti. En este proceso el MEC y su Dirección de Educación no tuvieron injerencia.<sup>31</sup> Sin embargo en los gobiernos del Frente Amplio que se sucedieron desde 2005, el MEC cobró cierto protagonismo, más ligado al liderazgo político de ciertas iniciativas (como el proyecto de Ley General de Educación aprobado en 2008) y visibilidad pública, que a la capacidad específica de intervención en la toma de decisiones. Un ejemplo de este nuevo espíritu se refleja en la siguiente afirmación de Tabaré Vázquez durante la campaña electoral de 2014: “El MEC tiene que fijar las políticas de educación, ahí se debe centrar el cerebro de las políticas educativas. Y debe controlar además que la gestión se cumpla adecuadamente (...) [los consejos de la ANEP] tienen autonomía, pero las políticas generales las fija el Gobierno nacional.”<sup>32</sup> Al inicio de la segunda presidencia de Vázquez, la designación en la subsecretaría del MEC de uno de los referentes en educación de su campaña electoral, parecía estar alineada con esa premisa. Pero frente a discrepancias con la conducción de la ANEP, el sociólogo Fernando Filgueira renunció antes de cumplir un año en el cargo, dejando en evidencia que el Ministerio no era el lugar propicio para llevar a cabo transformaciones significativas en el sector si las autoridades de los organismos autónomos no estaban alineadas a la agenda ministerial.

En suma, puede afirmarse que el proceso decisorio de las políticas públicas de educación es abierto, en la medida en que intervienen diversos actores. Sin embargo la gestión del sistema educativo uruguayo es centralizada y su gobernanza es burocrático-jerárquica (Mancebo, 2012). A lo largo de la historia ha persistido un modelo nacional unificado de gestión. Los organismos tienen alcance nacional y los gobiernos subnacionales no tienen

---

<sup>31</sup> En algunos casos ni siquiera existieron contactos entre el Director de Educación del Ministerio y el Presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP, cargo que hasta la Ley General de Educación de 2008 se llama “Director Nacional de Educación Pública”.

<sup>32</sup> Ver: <http://www.espectador.com/politica/300728/cuarto-encuentro-del-ciclo-presidenciales-2014-tabare-vazquez-candidato-del-frente-amplio#1>

prerrogativas en materia de política educativa<sup>33</sup>. Al interior de la administración el funcionamiento se caracteriza por una fuerte centralización que deja muy pocas decisiones en el nivel de los centros educativos<sup>34</sup>. El sector público ejerce un amplio predominio, abarcando más del 80 % de la matrícula en educación primaria y en educación media (MEC, 2015).

Los docentes tienen dos vías tradicionales de participación: los sindicatos de cada una de las ramas y las Asambleas Técnico Docentes (ATD) consagradas en la legislación aprobada en la transición democrática<sup>35</sup> (Mancebo & González, 2015). Pero la legislación vigente a partir de 2008 incluyó la representación docente en los consejos desconcentrados y en el Consejo Directivo Central de la ANEP. Si las ATD tienen fines consultivos y de asesoramiento, la designación de miembros en los consejos directivos supone un nivel mayor de poder formal (Bentancur, 2014). Las organizaciones docentes, entonces, ejercen influencia en los procesos decisorios a través de diferentes vías: capacidad de organización, representación y movilización; participación en ámbitos de negociación; participación en espacios clave de la toma de decisiones.

El movimiento estudiantil, en general y comparativamente con otros períodos históricos, no tuvo una incidencia significativa tras la transición democrática. Sin embargo, como veremos con mayor detalle, desempeñó un papel de oposición a las propuestas de reforma iniciadas en 1995, particularmente a nivel de Secundaria. Tradicionalmente, la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay coordina acciones con el movimiento sindical y otros movimientos sociales, por ejemplo, en los momentos de discusión presupuestal y en discusiones en otras áreas de la vida social como la discusión reciente del régimen penal adolescente.

La participación es un principio orientador muy presente en la vigente Ley General de Educación. Allí se establecen diversos mecanismos: consejos de participación en centros educativos primarios y medios integrados por estudiantes, docentes, padres y representantes de la comunidad; elección de consejeros docentes en los consejos directivos de la ANEP; Congreso Nacional de Educación con fines consultivos y convocatoria preceptiva en cada período de gobierno. Asimismo, la Ley General de Educación (LGE) consagra un conjunto variado de instancias colegiadas en que quedan representadas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Educación Pública (Ministerio, ANEP, Udelar) y otros organismos según áreas de especialización.

---

<sup>33</sup> Puede afirmarse que existió un proceso de estatización y nacionalización de la política educativa a lo largo de la primera mitad del siglo XX en que una serie de instituciones creadas en el interior del país en la órbita de la sociedad civil –particularmente liceos e institutos de formación magisterial– fueron absorbidos por los organismos estatales nacionales. Este fenómeno ha sido escasamente estudiado como proceso global, más allá del estudio de experiencias locales.

<sup>34</sup> Este ha sido un punto de discusión destacado de la política educativa recién a partir de la década de 2010, aunque hubo antecedentes de promoción de proyectos de centro en la reforma iniciada en 1995.

<sup>35</sup> Funciona una Asamblea en cada uno de los consejos desconcentrados de la ANEP (Inicial y Primaria; Secundaria; Técnico Profesional; Formación en Educación), con una instancia a nivel de cada centro educativo y una instancia representativa nacional. El antecedente inmediato fueron las Asambleas de Profesores del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria previstas en el Estatuto del Profesor de dicho Consejo que comenzaron a reunirse a partir de 1949 (D'Avenia, 2015).

Algunos entrevistados han señalado que el actual diseño institucional del sistema educativo vuelve difusos los roles y las responsabilidades en la conducción de la política. Como veremos en el análisis de los eventos, la conformación de los organismos de dirección y su carácter autónomo fue objeto de discusión durante el trámite parlamentario de la ley vigente. Hay posiciones en el sistema político que consideran que el actual diseño deja sin potestades de manejo de la política educativa al Poder Ejecutivo, que actúa en el momento de designación de algunas de las autoridades de los organismos autónomos y luego se retira a funciones de coordinación muy limitadas. Además, que cada rama de la enseñanza dependa de un consejo desconcentrado al interior de la ANEP genera problemas de coordinación y también habilita que existan puntos de vista discrepantes respecto de las prerrogativas de estos consejos y del Consejo Directivo Central. En suma, pese a la administración centralizada de los servicios educativos, la orientación de las políticas educativas es el resultado de un juego de múltiples actores entre los que no necesariamente impera una lógica común y permite que se produzcan múltiples bloqueos a lo largo de los procesos decisorios.

#### **4.3. Valoración de la ciencia.**

De la revisión de las autoridades que ejercieron la titularidad del MEC y la presidencia del CODICEN de la ANEP entre 1985 y 2015 se desprende que el segundo cargo estuvo asociado a menores niveles de rotación, ya que solamente un gobierno, el de Mujica, modificó la designación hecha al inicio del mandato. Pero, además, quien fuera designado entonces, continuó en el siguiente período, es decir el segundo gobierno de Vázquez. El cargo de ministro, en cambio, tiene un carácter más político y las designaciones en general fueron realizadas por períodos más cortos: dos gobiernos tuvieron un único ministro, un gobierno tuvo tres y en los restantes se hicieron dos designaciones.

El perfil de quienes ocuparon ambos cargos presenta algunas diferencias. Los ministros tuvieron todos perfil político o el carácter de su designación fue fundamentalmente política, sin bien, la mayoría no tenían trayectoria como parlamentarios. En cambio, cuatro de ellos habían desarrollado carreras académicas, incluso alcanzando importantes cargos: dos habían sido rectores de la Universidad y otros dos decanos de Facultad en la Udelar. En estos casos la designación no recayó en técnicos especializados en educación, sino más bien en “hombres de la cultura” con experiencia de gestión en el ámbito académico y con filiación política, en dos casos con una identificación sectorial al interior de los partidos. Tres de estos académicos ejercieron el cargo en gobiernos del Frente Amplio, lo que refleja las cercanías entre la izquierda y la principal universidad. La formación de grado de los restantes ministros es en Derecho a excepción de una médica y es minoritario el número de quienes realizaron estudios de posgrado.

En la presidencia del CODICEN se designaron personas con variado perfil, pero en comparación con los ministros tuvieron más incidencia los perfiles técnicos. Puede afirmarse que dos de ellos son tecnócratas, otros tres tienen perfiles académicos cuyas áreas de especialización no son la educación, solo uno es docente de enseñanza media y en un caso el perfil sobresaliente es político. Varios habían desarrollado estudios de posgrado en el exterior, pero no necesariamente en educación o disciplinas sociales. En este grupo solo a quien le hemos asignado el perfil de político era abogado. Los presidentes del

CODICEN de la ANEP mayoritariamente tuvieron respaldo presidencial directo en su designación y solo en algunos casos tenían identificación sectorial dentro de los partidos.

### Ministros de Educación y Cultura de Uruguay (1985-2016)

Gobierno	Período de actuación	Nombre	Formación y antecedentes
Sanguinetti (1)	1985-1990	Adela Reta	Abogada
Lacalle	1990-1992	Guillermo García Acosta	Abogado. Parlamentario
Lacalle / Batlle	1992-1995 / 2000-2002	Antonio Mercader	Abogado, periodista, docente universitario
Sanguinetti (2)	1995-1998	Samuel Lichtensztejn	Contador (Udelar), programador industrial (ILPES, Chile). Ex rector Udelar
Sanguinetti (2)	1998-2000	Yamandú Fau	Abogado. Parlamentario
Batlle	2002-2004	Leonardo Guzmán	Abogado
Batlle	2004-2005	José Amorín Batlle	Abogado. Parlamentario
Vázquez (1)	2005-2008	Jorge Brovetto	Químico. Ex rector Udelar. Especialista en bioquímica, estudios en Italia y EEUU
Vázquez (1)	2008-2010	María Simón	Ingeniera. Ex decana Udelar.
Mujica	2010-2015	Ricardo Ehrlich	Biólogo, doctorado en Francia. Ex decano Udelar
Vázquez (2)	2015-continúa	María Julia Muñoz	Médica (epidemiología y salud pública)

Fuente: elaboración propia

### Presidentes del CODICEN de la ANEP (1985-2016)

Gobierno	Período de actuación	Nombre	Formación y antecedentes
Sanguinetti (1)	1985-1990	Juan Pivel Devoto	Historiador, profesor en el IPA
Lacalle	1990-1995	Juan Gabito	Abogado
Sanguinetti (2)	1995-2000	Germán Rama	Profesor de historia (IPA), estudios en sociología (Francia)
Batlle	2000-2005	Javier Bonilla	Sociólogo y economista. Estudios de maestría en Francia (economía política)
Vázquez (1)	2005-2010	Luis Yarzabal	Médico. Estudios en Francia (inmunoparasitología)
Mujica	2010-2012	José Seoane	Profesor de filosofía (IPA), estudios de maestría y doctorado en Argentina y Brasil (lógica). Ex decano Udelar
Mujica / Vázquez	2012-2015 / 2015-continúa	Wilson Netto	Profesor de física (IPA). Ex director general UTU.

Fuente: elaboración propia

En suma, puede afirmarse que la estructura institucional está relacionada a diferentes perfiles de quienes ejercen las máximas jerarquías en el sector. El Ministerio, con escasas prerrogativas directas en materia de política educativa, ha conservado un perfil más político, con menor duración en el ejercicio del cargo, preponderancia de abogados y bajo número de personas con formación de posgrado. Pero no se trata en general de hombres de partido con trayectorias parlamentarias previas o posteriores. La presidencia del CODICEN, en cambio, ha conservado un perfil más técnico, aunque no fue exclusivo un perfil de especialistas en educación o en temas sociales con altos niveles de formación. En ambos grupos llama la atención la figura de académicos de otras áreas, en algunos casos con experiencias previas de dirección de servicios universitarios.

Respecto a la estructuración de un campo de investigación en temas educativos, en Uruguay se produjo tardíamente el desarrollo de un campo académico específico, fenómeno que debe ser entendido en relación a varios procesos. Por un lado, Uruguay tuvo recién en la década de 1990 políticas más o menos sistemáticas de ciencia y tecnología, que por otra parte, han estado sumamente recostadas en la Universidad de la República<sup>36</sup>. Por lo que es recién allí que comienza a configurarse un incipiente sistema nacional de posgrados. Por otro lado, la formación de profesionales de la educación ha permanecido fuera de las instituciones universitarias<sup>37</sup>, siguiendo el modelo de las escuelas normales<sup>38</sup>.

Además de estas condicionantes históricas, el análisis del desarrollo de un campo académico de la educación en el país debe tener en cuenta que estos procesos han tenido variantes en distintos contextos geográficos y que existen diferentes tradiciones disciplinares que abordan problemas educativos (Suasnábar, 2013) y que por definición se trata de un universo heterogéneo y de fronteras muchas veces imprecisas.

En este escenario, en el período estudiado se desarrollaron tres grandes tipos de estudios: abordajes desde las ciencias sociales (sociología, economía y ciencia política); abordajes técnico-didácticos de parte de actores del sistema educativo y de los ámbitos de formación docente; estudios desde la tradición de las ciencias de la educación.

La educación ha ocupado un lugar relevante en la agenda de investigación de las ciencias sociales. En el período estudiado estas sufrieron un importante crecimiento y

---

<sup>36</sup> Para una reconstrucción de las políticas de ciencia y tecnología y su institucionalidad ver Davyt (2012) y para una discusión acerca de la evolución de las políticas de investigación en la Udelar ver Sutz y Bianco (2014).

<sup>37</sup> Existen experiencias de formación de docentes en universidades e instituciones terciarias privadas con alcance muy reducido. La experiencia de inclusión de un perfil docente como variante en la titulación de los licenciados de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación en la Udelar a partir de 1991, fue en términos generales fallida con respecto a su incidencia en la formación de docentes de nivel medio.

<sup>38</sup> El Instituto de Profesores Artigas fundado en 1949 merece un señalamiento específico. Si bien no se constituyó en un ámbito típico de profesionalización de la actividad científica, su perfil permitió reunir a un núcleo muy importante de la intelectualidad montevideana. Su dependencia institucional también parece haber ofrecido limitaciones: al momento de su creación dependió del Consejo de Enseñanza Secundaria, durante la década de 1970 pasó a depender de una institucionalidad que centralizó a todos los institutos de formación docente –magisterial y de profesores- en la órbita del Consejo Nacional de Enseñanza, dependencia que se mantuvo en la ANEP, creándose primero una Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente dependiente del CODICEN y luego de la Ley General de Educación se creó un Consejo de Formación en Educación con participación de docentes, estudiantes y consejeros designados por el CODICEN.

diversificación, y se consolidó su proceso de institucionalización. Ya desde el período fundacional de la sociología moderna en el Uruguay, la educación había sido objeto del trabajo de referentes como Aldo Solari o Germán Rama. Estas preocupaciones formaban parte de los estudios sobre el desarrollo económico y social del país y su crisis, y estuvieron muy ligados a procesos de diagnóstico y planificación e influidos por las corrientes del planeamiento educativo de los años 60. Esta tradición instaló en la agenda pública los problemas de desigualdad del sistema educativo y el papel de éste en la reproducción de las desigualdades sociales. Sus primeros cultivadores estuvieron muy conectados con los centros de producción académica de la región y organismos como la CEPAL. El trabajo que Rama lideró desde la Oficina de CEPAL en Montevideo que será estudiado más adelante, representa un hito en este sentido. Sin embargo en los primeros años del siglo XXI la producción sociológica sobre estos temas se diversificó y aumentó<sup>39</sup>.

El desarrollo de pruebas estandarizadas de evaluación de aprendizaje abrió un capítulo específico. Los informes de este tipo de estudios y los trabajos que utilizaron la información disponible, crecientemente ocuparon un lugar significativo en la agenda académica y política<sup>40</sup>. También se asistió a un impulso de los estudios económicos enfocados en el análisis del gasto educativo y en la evaluación de políticas. También desde la ciencia política se desplegaron investigaciones sobre las políticas públicas del sector educación, en diálogo con otra literatura específica<sup>41</sup>.

Paralelamente la tradición vinculada al normalismo desarrolló estudios de otro tipo, más bien de carácter técnico, pero que en algunos momentos acompañaron procesos de implementación de políticas educativas. Se trató generalmente de investigaciones aplicadas sobre aspectos didácticos, es decir de los procesos de enseñanza y de aprendizaje<sup>42</sup>. En algunos casos esta tradición dialoga con la psicología o la lingüística. Este tipo de enfoques ha logrado tener influencia en la generación de material didáctico y en los procesos de diseño curricular en los diferentes niveles del sistema. La investigación en los centros de formación docente no fue objeto de políticas sistemáticas y sus logros se basaron en esfuerzos personales y aislados. Esta dificultad pasó a formar parte de la agenda de transformación de la formación docente que ha tenido escasos avances (Mancebo y Villegas, 2016). Dentro de esta área temática, pero con un perfil más académico, se han desarrollado en la última década nuevos enfoques, por ejemplo, los que se ocupan del estudio de la utilización de tecnologías de la información y la comunicación (muy ligados

---

<sup>39</sup> En el último Congreso Uruguayo de Sociología (2015) el grupo de trabajo de sociología de la educación fue el que tuvo mayor número de ponencias de los 17 que funcionaron, reuniendo 1 de cada 10 trabajos (información disponible en: <http://www.colegiodesociologos.org.uy/iii-congreso-uruguayo-de-sociologia/programa.html>). En el II Congreso Uruguayo de Sociología (2013), el grupo de sociología de la educación fue también uno de los dos grupos que recibió más ponencias, reuniendo también más de 10 % de los trabajos (información disponible en: <http://www.uypress.net/andocasociado.aspx?42013.32693>).

<sup>40</sup> Por ejemplo, los estudios longitudinales realizados a partir de PISA (Boado & Fernández, 2010; Cardozo, 2016)

<sup>41</sup> Los trabajos de Nicolás Bentancur y María Ester Mancebo que serán referidos en este trabajo dan cuenta de esta línea que se desarrolló fundamentalmente en el Instituto de Ciencia Política de la Udelar en este período. También los trabajos de Gustavo de Armas desde el ICP y UNICEF o de Jorge Landinelli sobre educación superior son representativos de esta tradición.

<sup>42</sup> Un claro ejemplo de esta tradición es la revista *Quehacer Educativo* de la Federación Uruguaya de Magisterio que tiene un importante alcance fundamentalmente a nivel de los docentes de primaria.

al interés por conocer y evaluar la experiencia del Plan Ceibal) y un creciente interés por las neurociencias aplicadas a la educación<sup>43</sup>.

También en el período se reconoce una tradición que no puede ser identificada con las anteriores. Se trata de una serie de trabajos realizados bajo el arco de las llamadas “ciencias de la educación”, donde coexisten abordajes ligados a las ciencias sociales, a la didáctica y a la pedagogía, así como a la historia y la filosofía. En Uruguay, durante la dictadura cívico-militar se creó un Departamento de Ciencias de la Educación en la Facultad de Humanidades y Ciencias y una Licenciatura. Con la transición democrática este espacio fue refundado y allí se han desarrollado algunos trabajos que han tenido en algunos casos componentes críticos a las principales perspectivas sociológicas sobre los fenómenos educativos<sup>44</sup>, procurando al mismo tiempo conformar un espacio académico que lo ha distanciado de la tradición normalista. Si bien este espacio no ha sido numéricamente significativo, ofrecería posibilidades de mediación entre tradiciones intelectuales y grupos diferentes. Las ciencias de la educación también se han desarrollado con el surgimiento de espacios académicos en las universidades privadas que fueron habilitadas a partir de 1985. Se destacan la Universidad Católica y la Universidad ORT que han desarrollado ofertas de posgrado en educación, algo que en la Udelar se desarrolló tardíamente. También la Universidad de Montevideo, de la Empresa y el CLAEH han tenido ofertas en el área, aunque no todas ellas han consolidado centros de investigación con investigadores permanentes y líneas institucionales de trabajo.

Actualmente, en la Udelar se ofrecen cuatro maestrías con perfil académico vinculadas con temas educativos<sup>45</sup> y está previsto para 2017 el inicio de un doctorado en educación. La Universidad Católica del Uruguay desarrolla desde 1989 una maestría en educación con diferentes énfasis, la Universidad ORT ofrece una maestría y desde 2014 un doctorado en educación y la Universidad de la Empresa lleva adelante una maestría en educación. Además, el Instituto Universitario CLAEH tiene una oferta de maestrías y diplomas en didáctica y gestión. Las ofertas de maestría generalmente combinan perfiles profesionales y formación en investigación. En las instituciones privadas esto se complementa con una profusa oferta de diplomas y especializaciones. En la órbita de la ANEP se han desarrollado ofertas de nivel de posgrado en convenio con la Udelar limitadas a algunas áreas de conocimiento y en 2016 se estableció un acuerdo con FLACSO-Uruguay para la oferta de una maestría dirigida a docentes del sistema educativo. La discusión acerca de la creación de una nueva institución universitaria a cargo del conjunto de la oferta de formación de docentes actualmente dependiente de la ANEP, incluye la posibilidad de desarrollar esta área, que actualmente está limitada por el diseño institucional.

---

<sup>43</sup> Un ejemplo de esta línea es el Centro Interdisciplinario en Cognición para la Enseñanza y el Aprendizaje (CICEA) de la Universidad de la República (ver: <http://www.ei.udelar.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/37886/refererPageId/888>)

<sup>44</sup> Un ejemplo es Martinis (2006) que buscaba impugnar la noción de “contextualización” que se asociaba a “determinismos sociales y pedagógicos”, o Martinis (2013) en que se discute el sustento conceptual de la reforma educativa de la segunda mitad de la década de 1990 y su relación con las políticas de seguridad ciudadana.

<sup>45</sup> Maestría en Enseñanza Universitaria; Maestría en Ciencias Humanas opción Teorías y Prácticas en Educación; Maestría en Psicología y Educación; Maestría en Educación y Extensión Rural.

Las principales capacidades de producción de información en el Estado se han concentrado en el Consejo Directivo Central de la ANEP y más recientemente en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED).

En la órbita de la ANEP funciona una Dirección Sectorial de Planificación Educativa de la que dependen una División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIIE) y una División de Planificación y Desarrollo Estratégico Educativo. La DIIE concentra una serie de actividades de evaluación de aprendizajes mediante pruebas estandarizadas, producción de información y evaluación de proyectos, planes y programas. El antecedente inmediato de la DIIE fue la Gerencia de Investigación y Evaluación creada en el año 2000, que dependía de una Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa que estuvo a cargo del sociólogo Carlos Filgueira. Entre 1995 y 2000 había funcionado la Unidad de Medición de Resultados Educativos en la órbita del Programa MECAEP que comenzó a realizar pruebas de aprendizaje en primaria (ANEP, 2005). La primera etapa de funcionamiento de esta oficina recibió financiamiento externo (Banco Mundial / Programa MECAEP) y se realizó desde “agencias transitorias y cuasi-independientes” (Mancebo y Torello, 2000), en el marco de la reforma educativa impulsada en la segunda mitad de los años 90. La consolidación de la actual DIIE y de sus cargos fue un proceso lento que culminó hacia 2010.

El desarrollo de pruebas de aprendizaje, así como de diversos instrumentos de recolección de información, modificó significativamente las capacidades técnicas en esa área. Además de las pruebas PISA de la OCDE, en las que Uruguay participa desde 2003, en el país se aplicaron las pruebas SERCE y TERCE del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO. La DIIE es el centro responsable de la implementación de las pruebas del LLECE y de las pruebas PISA y su director Andrés Peri es coordinador nacional del LLECE e integra por Uruguay el organismo de la OCDE a cargo de las pruebas PISA<sup>46</sup>. Además, la DIIE aplica la Evaluación Nacional de Aprendizajes (ENA) cada tres años, en sexto año de primaria. La ENA tiene carácter censal y abarca lectura y matemática desde 1996 y ciencias naturales desde 2009. Desde 2010 se lleva adelante una evaluación formativa en línea que es aplicada autónomamente por los docentes y realizada mediante una plataforma web a través de las computadoras del Plan Ceibal (lectura, matemática y ciencias naturales desde 3º de primaria a 3º de enseñanza media) (DIIE, 2015).

El INEED es una institución de nuevo tipo que fue creada por la Ley General de Educación de 2008 como persona jurídica de derecho público no estatal, lo que implica independencia formal respecto de la ANEP y del Poder Ejecutivo. Su dirección recae en una Comisión Directiva de seis miembros. Originalmente la LGE dispuso que la Comisión Directiva se integrara por un presidente designado por el Ministerio de Educación y Cultura, tres miembros designados por el CODICEN de la ANEP, dos por la Udelar, y uno por la educación privada (inicial, primaria y media). Pero en 2011, como parte de un acuerdo

---

<sup>46</sup> La aplicación de las pruebas PISA en Uruguay ha estado a cargo de Pedro Ravela (2003 y 2006) que luego sería el primer director ejecutivo del INEED, de Tabaré Fernández (2007) que es docente en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar y de María Sánchez (2009, 2012, 2015) que se desempeña en la DIIE.

interpartidario sobre educación convocado por el presidente José Mujica, se acordó modificar la integración de la Comisión Directiva: se estableció que un segundo integrante sería designado por el MEC, previendo que pudiera ser nombrado a propuesta de los partidos de oposición<sup>47</sup>. La LGE le asignó cometidos generales en materia de evaluación del conjunto del sistema y estableció que bienalmente el Instituto proveería de un informe sobre el estado de la educación en el Uruguay. El primero de estos informes fue publicado en 2014. En su primera etapa de funcionamiento, el INEEd desplegó diversas líneas de acción, bajo una orientación de complementariedad de las capacidades ya existentes, produciendo información, pero con énfasis en la contribución al debate en materia de políticas educativas (INEEd, 2013). A partir de 2015 el INEEd trabaja en el diseño de un sistema de evaluación de logros educativos propio, que reporte información de resultados de aprendizaje al final de cada ciclo educativo, cada tres años. En 2016 cuenta con un presupuesto de 71 millones de pesos<sup>48</sup> y con un equipo técnico estable de 20 personas aproximadamente. Hasta 2014 fue dirigido por el magíster Pedro Ravela y a partir de 2015 la dirección ejecutiva recayó en el doctor Mariano Palamidessi. El Instituto combinó la realización de proyectos mediante su equipo permanente, contratación de consultorías y convocatorias concursables a proyectos.

Las políticas específicas dirigidas al fomento de la investigación en educación han sido escasas o nulas. A partir de la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en 2006 (ley 18.084) se estableció que al Gabinete Ministerial de la Innovación le competaría elaborar un Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) a ser aprobado por el Poder Ejecutivo. En febrero de 2010 el gobierno aprobó el primer PENCTI que, entre otras cosas, estableció “áreas estratégicas prioritarias” y “núcleos de problemas relacionados con sectores productivos y sociales” en los que se deberían focalizar los esfuerzos. “Educación y desarrollo social” es uno de los sectores priorizados, y esto implicó que diversos instrumentos de las políticas de ciencia, tecnología e innovación priorizaran las propuestas que se inscribían en ese sector, por ejemplo en convocatorias a proyectos de investigación o becas de posgrado. En 2015 se creó en la órbita de la ANII y en acuerdo con la Fundación Ceibal, el MEC, la ANEP y el INEEd, un Fondo Sectorial de Educación que desarrolló dos modalidades: a) “inclusión social”, dirigida a financiar “proyectos de investigación que aporten datos originales con respecto a los conocimientos ya existentes, vinculados a aspectos sociales y/o educativos del Plan [Ceibal]” y llevados a cabo por grupos de investigación radicados e instituciones públicas y/o privadas (ANII, 2015); y b) “investigación desde la perspectiva de los educadores sobre sus prácticas educativas”, dirigido a formar docentes del sistema educativo en investigación y financiar sus proyectos de investigación “sobre sus propias prácticas”. Esta segunda modalidad estuvo exclusivamente dirigida a “grupos de educadores (maestros, profesores, maestros técnicos, o educadores sociales) de

---

<sup>47</sup> La exposición de motivos de la ley de artículo único n° 18.869 que estableció el cambio se refería a la importancia de la evaluación educativa y destacaba el siguiente punto del acuerdo interpartidario que volvía necesaria la modificación del órgano de dirección: “Se reconoce la coincidencia en la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y se enfatiza en que debe ser independiente, con fuerte carácter técnico y con autonomía de funcionamiento, como fuente de legitimidad, competencia técnica y neutralidad política.” (C de RR Diario de Sesiones 15/11/2011).

<sup>48</sup> <http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/Presupuesto%202016.pdf>

instituciones públicas o privadas con marcado interés en la incorporación de herramientas de investigación a la práctica y reflexión docente”, identificando como un problema que mayoritariamente el conocimiento es producido “desde otras disciplinas de las ciencias sociales ‘sobre’ la educación”, y no ‘desde’ la educación por los propios actores involucrados” (ANII, 2015b). En 2016, en acuerdo con el Consejo de Formación en Educación, se lanzó una nueva convocatoria de este Fondo dirigida a grupos de investigación en los que al menos un responsable sea docente de dicho organismo.

Por último debe mencionarse que en la órbita de la Dirección de Educación del MEC funciona un Departamento de Investigación y Estadística que anualmente elabora un Anuario Estadístico con información actualizada del conjunto del sistema, a partir de los reportes de los diferentes organismos. El registro de datos básicos de funcionamiento del sistema en su conjunto ha sido deficiente debido a la parcelación de los sistemas de información que responde a una gestión con déficits de coordinación. Según se manifiesta en el Proyecto de Presupuesto 2015-2019 de la ANEP fue recién en el quinquenio anterior que se generaron las condiciones para desarrollar a partir de 2015 un sistema de información denominado Seguimiento Nacional de Alumnos (SENDA) que supone “una integración de sistemas bajo un esquema de integración de base de datos confederada” (ANEP, 2015: 298).

#### **4.4. Evento 1: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)**

##### **Problema**

En 1989 Germán Rama le propuso al Juan Pivel Devoto, entonces presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP, la realización de un convenio entre el organismo público y la CEPAL para la realización de un estudio diagnóstico del sistema educativo<sup>49</sup>. Rama dirigía la Oficina de CEPAL en Montevideo y había trabajado con Pivel en el marco de la CIDE entre 1963 y 1966, cuando este último era Ministro de Instrucción Pública<sup>50</sup>. Los

---

<sup>49</sup> Si bien formalmente los documentos consagran que la ANEP tuvo la iniciativa y encomendó a la Oficina de CEPAL en Montevideo el estudio, varios entrevistados confirmaron que fue el propio Germán Rama que realizó la propuesta a las autoridades. El primer convenio se firmó el 20 de febrero de 1990 (ANEP-CEPAL, 1992: 11), pero los trabajos se iniciaron a fines de 1989 (CEPAL, 1994: 7). Un segundo convenio firmado en setiembre de 1992 incorporó el estudio sobre el bachillerato publicado en 1994 (CEPAL, 1994: 7).

<sup>50</sup> Rama había egresado del Instituto de Profesores Artigas como profesor de historia y realizó estudios de sociología en Francia junto a Alain Touraine. A su regreso a Uruguay escribió uno de los primeros textos de sociología de la educación de carácter empírico (Rama, 1963) que identificaba los problemas de la masificación de la enseñanza secundaria. Trabajó en la elaboración del Informe sobre el Estado de la Educación y el Plan de Desarrollo Educativo producidos en el marco de una Comisión Coordinadora de Entes de Enseñanza que presidía el Ministro Pivel en coordinación con la CIDE cuya secretaria ejecutiva estaba a cargo de Enrique Iglesias, compañero de Rama del bachillerato y con quien coincidiría más adelante en CEPAL (Dominguez, 2011: 96). Uno de los asesores del equipo técnico de educación fue Aldo Solari, protagonista de la profesionalización académica de la sociología en Uruguay, quien integraría el CODICEN de la ANEP que presidió Pivel entre 1985 y 1990 y con quien Rama coincidiría en CEPAL en Santiago. En 1971 Rama entró a CEPAL, trasladándose a Santiago de Chile; en 1974 se radica en Buenos Aires y dirige el proyecto Desarrollo y Educación en América Latina; regresó a Santiago en 1980, dirigió la División de Desarrollo Social de la CEPAL y en 1987 la Oficina de Montevideo de dicho organismo (Dominguez, 2011: 101-103). La llegada a Montevideo de Rama fue fruto del pedido del presidente Sanguinetti a la CEPAL. Ambos cultivaron una amistad y mantuvieron encuentros mensuales en que Rama asesoraba al presidente en temas económicos y sociales durante la primera administración del período democrático (De Armas, 2002: 77-78).

trabajos que derivaron del acuerdo representan un hito en la historia de la producción de conocimiento sobre educación en Uruguay, que entre otras cosas aplicó por primera vez pruebas estandarizadas de aprendizaje en lengua y matemática. Es a partir de esta empresa realizada en los bordes del Estado que se construyó un problema de política pública que desembocaría en un programa de acción “de redefinición global y sistemática de la política educativa” (De Armas, 2002: 5). Sin embargo, la llamada “reforma” desplegó una propuesta de cambios que, más que alterar la matriz histórica, procuró reactualizar algunos rasgos vertebrales del sistema educativo uruguayo (Lanzaro, 2004: 7).

En 1985 el país había acordado, como parte de las negociaciones de la transición a la democracia llevadas a cabo en la Concertación Programática (CONAPRO), un arreglo institucional que mantenía el diseño de la ley 14.101, aprobada meses antes del golpe de estado en 1973 como una salida transitoria que a la postre se mantendría hasta 2008. Los entrevistados coinciden que el período 1985-1990 estuvo signado por la redemocratización y reorganización institucional, y que no se desarrolló una agenda de política educativa especialmente densa<sup>51</sup>. Entre otras debilidades, la ANEP no tenía estructuras técnicas con capacidad de elaborar propuestas o de desarrollar sistemas de información elementales (Mancebo, 1998). Los equipos técnicos a nivel de los consejos desconcentrados se limitaban básicamente a los cuerpos inspectivos. De las entrevistas surge que no existían oficinas de planeamiento educativo<sup>52</sup> o personal calificado para formular el presupuesto quinquenal, las autoridades padecieron “una orfandad muy grande” desde este punto de vista. Para el período 1985-1995, Mancebo (1998) señala carencias de información estadística, de evaluación del rendimiento del sistema, de recursos humanos capacitados para dinamizarlo (1998: 106) y de evaluaciones de las innovaciones introducidas. Un entrevistado que realizó actividades técnicas a partir de 1995 también destacó un panorama similar al inicio de la gestión de Rama al frente de la ANEP.

Los estudios desarrollados por la Oficina de CEPAL en Montevideo entre 1989 y 1994 permitieron, reunir y sistematizar información hasta el momento dispersa, producir evidencia de nuevo tipo acerca del funcionamiento del sistema educativo. Además, articularon una visión acerca de los problemas de la educación en Uruguay y de las orientaciones de una reforma, al tiempo que permitieron conformar un pequeño grupo técnico que compartiría esa visión.

Se publicaron cuatro informes entre octubre 1990 y noviembre 1994 que suman más de mil páginas. El primero de ellos se propuso “establecer una visión de la educación en la

---

<sup>51</sup> Se destacan, como intentos de conformar una agenda de política educativa en este período, la reforma curricular del ciclo básico de enseñanza media de 1986, concebido como ciclo común entre secundaria y enseñanza técnica (Mancebo, 1998), así como la preocupación por la extensión del tiempo pedagógico en primaria (a través de clases los sábados en algunas escuelas). Los entrevistados también destacaron los niveles altos de conflictividad con los sindicatos docentes que llevó a una huelga prolongada en 1989. La creación de 48 liceos entre 1990 y 1994 buscó acompañar un crecimiento de la matrícula que pasó de 186.000 alumnos en 1985 a 226.000 en 1994 (Mancebo, 1998: 103), pero las transformaciones se limitaron a aspectos curriculares y no a la gestión o a los aspectos estructurales (Mancebo, 1998).

<sup>52</sup> Sin embargo los informes elaborados por CEPAL entre 1990 y 1994 reconocen la colaboración de la División Planeamiento Educativo del CODICEN, del Departamento de Investigación y Planeamiento Educativo de Primaria y del Departamento de Investigación y Estadística de Secundaria (ANEP-CEPAL, 1990: viii). El accionar de estas oficinas fue más bien limitado en el período.

estructura social uruguaya a partir de la información estadística disponible y de las fuentes que se lograron procesar en nuevas series estadísticas” (ANEP-CEPAL, 1990: vii).<sup>53</sup> El segundo (Rama, 1991)<sup>54</sup> y el tercero (Rama, 1992)<sup>55</sup> se ocupan del desempeño del nivel primario y del ciclo básico de enseñanza media, respectivamente, a partir de la utilización de pruebas de aprendizaje. Un cuarto informe (Rama, 1994)<sup>56</sup> se ocupa de la enseñanza media superior (bachillerato).

Para De Armas, “la principal conclusión de los diagnósticos fue la necesidad de introducir cambios en el sistema educativo para acortar la brecha en los desempeños escolares entre los estudiantes de distintos contextos socio culturales, a fin de preservar niveles básicos de integración social” (2002: 63). El papel que estaba desempeñando el sistema educativo en relación a las desigualdades sociales resultaba inadmisibles en amplios sectores a partir de una cultura política igualitarista fuertemente arraigada en el país. La izquierda política y los sindicatos incorporaron las críticas de la CEPAL en la medida en que permitían criticar al gobierno, pero también porque tenían una orientación estatista, porque recogían viejas banderas de los sindicatos como el desarrollo de la educación inicial y porque su elaboración había sido independiente y bajo el liderazgo de una figura con reconocimiento académico (De Armas, 2002: 65).<sup>57</sup> Este último aspecto formó parte de la legitimidad pública del nuevo discurso que se construyó desde estos textos. Por otra parte, el carácter no partidario del trabajo se articulaba bien con la tradición autonomista de los actores del sistema educativo.

Otro esfuerzo contemporáneo lo representó el Programa de Inversión Social (PRIS)<sup>58</sup> desarrollado desde la OPP con financiamiento parcial del BID durante el gobierno de Lacalle (1990-1995), que luego continuaría como Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS) pero perdiendo peso. Se trató del principal esfuerzo por modificar las características del Estado Social uruguayo (Midaglia 1998: 83). Las estrategias de

---

<sup>53</sup> Germán Rama fue el coordinador técnico del estudio y redactor del texto. Oscar Licandro, Ester Mancebo y Karen Lehrhaupt los consultores que trabajaron en los aspectos estadísticos y además colaboraron Rafael Diez de Medina, Alberto Nagle y Sara Silveira y Carlos Filgueira (CEPA-ANEP, 1990c: vii).

<sup>54</sup> Participaron, en la coordinación general, análisis de la información y redacción del informe: Germán Rama; como técnicos: Oscar Licandro, Ester Mancebo, Alberto Nagle; como asistentes de investigación: Rosina de Souza, Pedro Ravela, Juliana Martínez. También colaboraron con el estudio Juan Carlos Tedesco (director de la Oficina Regional UNESCO) y personal técnico de la ANEP: Ester Gamio, Isabel Pigrau, Jorge Carbonell, Renarto Opertti, Juan Pablo Severi (CODICEN), Susana Iglesias, Lilia Beltrame, Beatriz Picaroni, Sonia Berhau (Inspección Departamental Montevideo de Primaria), Elma S. de Tebot y Ana María Bertoa (DIPE-Primaria).

<sup>55</sup> El autor es German Rama, con la colaboración de Ester Mancebo, Pedro Ravela y Rosina de Souza. Participaron en la elaboración, revisión y/o evaluación de las pruebas: Graciela Barrios, Raquel Erramouspe, Mirta Pérez, Alma Pedretti, Mónica Salinas, Cristina Píppolo y Sara Silverira (idioma español) y Oscar Dodera, Alicia Villar, Inés Piedra Cueva y Oscar Licandro (matemática).

<sup>56</sup> La dirección general estuvo a cargo de Germán Rama y participaron Ester Mancebo, Pedro Ravela, Rosina de Souza y Sara Silveira.

<sup>57</sup> En el otro extremo del espectro ideológico, los mismos diagnósticos permitieron fundamentar propuestas de reforma de signo liberal, que proponían modificar las pautas tradicionales de provisión estatal. El ejemplo más claramente articulado y cuyo desarrollo académico fue más importante lo representa Da Silveira (1995). De Armas ha señalado que el programa del Foro Batllista incluía una referencia a la importancia del segmento privado de educación, cuyo estímulo, sin embargo, luego no formó parte de la agenda reformista (2002: 71).

<sup>58</sup> “El PRIS encarnó, al estilo uruguayo, las actuales prescripciones y orientaciones de tipo liberal, encausando la ayuda a las poblaciones carenciadas e intentando inaugurar políticas integrales en detrimento de aquellas de naturaleza sectorial y de inspiración universalista” (Midaglia, 1998: 80).

focalización y de incorporación de actores privados en la prestación de servicios sociales fueron algunas de las características del PRIS (Midaglia, 1998: 82-83). La focalización que implicaba la priorización de poblaciones marginales en desmedro del universalismo tradicional del estado de bienestar uruguayo y del sistema educativo fue una característica que compartió con la reforma educativa implementada a partir de 1995 (Midaglia, 1998: 88). El estilo tecnocrático (Midaglia, 1998: 92-93) de la gestión asociada a la prioridad de los criterios de focalización fue otro rasgo compartido. También lo fue la utilización de mecanismos de bypass de las estructuras estatales tradicionales (Midaglia, 1998), en este caso en un ámbito intersectorial (OPP). En el marco del PRIS se realizaron estudios sobre el sector educativo, que sin embargo no llegaron a tener el alcance y el impacto público de los trabajos de CEPAL. Algunos referentes técnicos de esos estudios luego formarían parte de la gestión técnica de la reforma educativa, entre los que se destaca el sociólogo Renato Opertti.

La reforma educativa del segundo gobierno de Sanguinetti, sin embargo, se llevó a cabo desde la estructura sectorial específica (ANEP) y tuvo un marcado énfasis estatista. Si bien el estilo tecnocrático fue la tónica de la gestión de Rama al frente del CODICEN, esta se articuló con tradiciones específicas de la burocracia educativa y debe ser entendida en relación a variables políticas, como veremos a continuación.

Los problemas del sistema educativo se empezaron a nombrar con un nuevo lenguaje, basado en diagnósticos que buscaban precisión y rigurosidad, gracias a las técnicas propias de la investigación social que empleó el equipo liderado por Rama.

*Los diagnósticos mostraron con crudeza que el sistema educativo nacional atravesaba una situación crítica a nivel de la calidad educativa, la dinámica de sus instituciones y las condiciones de sus recursos humanos. Indicadores de enorme impacto fueron los de calidad de los aprendizajes, con la constatación de una importantísima brecha entre el rendimiento de los alumnos de instituciones que reclutaban hijos de familias de nivel socioeconómico alto y el de aquellos de escuelas y/o liceos de contextos desfavorables. El fantasma de la segmentación en el campo educativo apareció con crudeza en una sociedad que tradicionalmente ha ostentado altos niveles de integración (Mancebo, 1998: 105).*

En la Oficina de CEPAL en Montevideo se conformó un equipo numéricamente pequeño, calificado<sup>59</sup> y cohesionado respecto de las ideas sobre los problemas del sistema y las orientaciones de una reforma. Estas ideas sintonizaban con algunos aspectos significativos del discurso cepalino de principios de la década de 1990, pero tenía fuertes enraizamientos en la tradición intelectual uruguaya de las ciencias sociales, desde la CIDE,<sup>60</sup> hasta trabajos de la década anterior de la propia Oficina de CEPAL<sup>61</sup> (De Armas, 2002: 58-59). Si bien Rama formaba parte de la discusión cepalina desde hacía más de dos décadas, el equipo local no tenía importantes conexiones a ese nivel. Los trabajos dirigidos por Rama

---

<sup>59</sup> La mayoría de los colaboradores había realizado estudios de maestría y en algunos casos de doctorado.

<sup>60</sup> De Armas detalla la continuidad de las propuestas entre el Informe de la CIDE, los estudios de CEPAL y las políticas implementadas durante la gestión de Rama al frente del CODICEN, particularmente respecto a educación inicial y tiempo completo; en algunos casos la continuidad con la CIDE es en el diagnóstico y no en las alternativas, por ejemplo respecto de las dificultades de secundaria para resolver su masificación o la carencia de profesores de ese nivel con titulación (2002: 97- 107)

<sup>61</sup> Puede citarse como ejemplo: el informe elaborado por la Oficina para el presidente Sanguinetti en 1985 en el que participó Rama; el estudio sobre la reproducción social y biológica de la sociedad uruguaya; la Primera Encuesta Nacional de Juventud.

incorporaban a la discusión sobre política educativa en Uruguay a la conversación regional e internacional sobre calidad y equidad. Si estos dos conceptos fueron los conceptos estelares que CEPAL y UNESCO procuraron imponer a inicios de la década, en los estudios de CEPAL-Montevideo el mayor peso lo tuvo el concepto de equidad (De Armas, 2002: 63). En general la tónica fue de una fuerte preocupación social respecto del desempeño del sistema educativo y sus inequidades (Bentancur, 2008: 236).

## **Oportunidad**

En la campaña electoral de 1994 la educación ocupó un lugar relevante y los dos candidatos más votados (Sanguinetti por el Partido Colorado, a la postre vencedor, y Alberto Volonté por el Partido Nacional) anunciaron que recurrirían a Germán Rama para dirigir la educación en caso de ganar<sup>62</sup> (De Armas, 2002: 67). Rama se había convertido en el hombre clave de lo que ya se nombraba como “reforma educativa” y que con el tiempo pasaría a ser conocida como “reforma Rama”. El nuevo saber del que era portador había pasado a ocupar un lugar central en la discusión pública.

El nombramiento de Rama al frente del CODICEN en 1995 no se hizo en calidad de hombre de partido –pese a su cercanía con el Partido Colorado-, sino como experto y hombre de mucha confianza de Sanguinetti. Su perfil de experto y el traslado del equipo técnico que había trabajado en los diagnósticos en CEPAL a la gestión de diversos programas en la ANEP, no debería desconocer el peso de la negociación política, tanto en la gestación de la reforma como en su implementación. Un ejemplo de esto es la importancia de los acuerdos políticos con el sector mayoritario del Partido Nacional<sup>63</sup> con quien Sanguinetti conformó una coalición de gobierno, e incluso con líderes del Frente Amplio<sup>64</sup> para la conformación del CODICEN. Incluso en el seno de las Asamblea Técnico Docentes se manifestaron voces de apoyo, tanto por las coincidencias con la agenda reformista como por las condiciones académicas de su conducción (De Armas, 2002: 92).

Rama desplegó un discurso público tecnocrático que buscaba sustraer a la reforma de la arena política.<sup>65</sup> El diseño de la reforma fue “racionalista” y su estrategia de implementación “top-down” (Mancebo, 2001: 147). Sin embargo, se ha señalado que sin

---

<sup>62</sup> El Frente Amplio, que se presentó electoralmente bajo el lema Encuentro Progresista, respaldó un plebiscito que se realizó junto a las elecciones nacionales a impulso de la central de trabajadores y los gremios docentes, que proponía modificar la Constitución para establecer un monto mínimo fijo de presupuesto destinado a la educación pública. Es con esta posición de reivindicar más presupuesto para un sistema educativo que consideraba obsoleto que Da Silveira monta su argumento privatista (Da Silveira 1995).

<sup>63</sup> El sector liderado por Volonté conformó un grupo de intelectuales integrado por José Claudio Williman, Alberto Methol Ferré, Daniel Corbo y Vicente Cremanti que acordó con Rama un documento de orientaciones generales previo a la conformación del CODICEN (De Armas, 2002: 94). Williman integraría el CODICEN entre 1995 y 2000.

<sup>64</sup> La integración del CODICEN, que incorporó a la profesora Carmen Tornaría de amplia trayectoria en Secundaria e identificada con la izquierda, así como las orientaciones generales de la reforma despertaron apoyos de casi todos los sectores más importantes del Frente Amplio, a excepción del Partido Comunista y el Movimiento de Participación Popular (De Armas, 2002: 90)

<sup>65</sup> Al respecto el propio Rama afirma: “El sesgo más brutal que tiene el Uruguay, es el ratio de gente política por metro cuadrado que es elevadísimo, y no hay exponentes de otras formas del pensamiento. La política se ha chupado todo el país. (...) Devaluamos la posición empresarial, devaluamos el conocimiento técnico y nos quedamos con la política” entrevista a Germán Rama, sin fecha (<http://www.montevideo.com.uy/contenido/Charlas-para-armas-18000>)

una serie de variables netamente políticas no podría explicarse este proceso. De Armas ha señalado el peso que tuvo la negociación política tanto en la conformación del CODIDEN, como en la asignación presupuestal inicial (2002: 96) y en los incrementos vía rendiciones de cuenta (2002: 113). Tanto el liderazgo de Sanguinetti, sus orientaciones ideológicas de reforma liberal moderada, así como la coalición conformada con el Partido Nacional, son fundamentales para entender la posibilidad de que una reforma así se llevara adelante (Lanzaro, 2004).

Ni el Ministro de Educación, el ex rector de la Universidad Samuel Lichtensztein, ni el Director de Educación del Ministerio, el sociólogo Pablo Mieres, tuvieron incidencia en la reforma. De hecho, ambos afirman no haber discutido sus orientaciones ni medidas (De Armas, 2002: 140). Al mismo tiempo, el respaldo directo del Presidente de la República a la gestión de Rama fue completo y el liderazgo personalista de Rama lo llevó a concentrar la ejecución de la reforma desde la presidencia del ente autónomo. Pese al conjunto de rupturas que se pusieron en práctica, puede afirmarse que se vio reforzado el esquema institucional autonómico en que el ministerio y el parlamento tuvieron lugares marginales en la definición de las políticas de educación.

Respecto a la inscripción de la reforma en las características estructurales del sistema educativo uruguayo, De Armas afirma que “la reforma uruguaya fue posible en la medida que no se apartó en ningún momento de los ‘modelos previos de actividad gubernamental’; más aún, fue bienvenida en su inicio – incluso por las ATD y buena parte de los gremios docentes – porque apuntó (como señalaron en más de una oportunidad las autoridades) a refundar la matriz constitutiva del sistema educativo uruguayo, es decir, hegemonícamente estatal, universalista y centralizado” (De Armas, 2002: 120).

### **Alternativa**

Nos detendremos sólo en las características generales de la reforma y en algunos aspectos de su proceso de implementación, en lo referido a la conformación de equipos técnicos y a su inserción en las estructuras estatales. Algunas características que sobresalieron fueron: la centralización de la toma de decisiones en el CODICEN en desmedro de los consejos desconcentrados de la ANEP; el estilo tecnocrático del liderazgo y la apuesta a estructuras paralelas a las burocracias estables (Lanzaro, 2004: 23-24).

El programa reformista se construyó a partir de los diagnósticos hechos en CEPAL y de la visión del propio Rama, pero también en base a los acuerdos políticos que permitieron la conformación del gobierno. La alternativa política quedó plasmada en el proyecto presupuestal de la ANEP y no mediante una legislación específica. Esta opción se ha explicado por factores esencialmente políticos: evitar la negociación parlamentaria que hubiera enlentecido la aplicación de la reforma (De Armas, 2002: 95). Asimismo, se habría corrido el riesgo de abrir un paquete de políticas concebido de forma bastante integral<sup>66</sup>. Sin embargo, no deberían descuidarse algunos aspectos institucionales que condicionaron la reforma y sobre los que ésta no produjo modificaciones sustantivas. La autonomía de los

---

<sup>66</sup> De Armas ha observado que algunas características de de las principales líneas de acción, como el diseño curricular del Ciclo Básico o los Centros Regionales de Profesores fueron definidos durante 1995 y no estaban completamente delineados previamente (De Armas 2002: 102-107)

entes autónomos implicó, entre otras cosas, un menor control parlamentario de sus autoridades (por ejemplo respecto de un ministro que puede ser llamado a sala y sancionado)<sup>67</sup>, y amplias facultades para tomar decisiones. El segundo gobierno de Sanguinetti no sólo no modificó el diseño institucional del sistema, sino que se apoyó en sus características para poner a andar su programa articulado de políticas educativas. Puede afirmarse que al momento de definir el plan de acción, el diseño institucional del sistema educativo fue solidario a un estilo de gestión jerárquico, personalista y de tiempos rápidos. Si bien estas características han sido señaladas (Bentancur, 2008; Mancebo, 2002), no necesariamente se ha subrayado su conexión con la institucionalidad del sistema educativo uruguayo. Como veremos, la ausencia de negociación (Mancebo 2002) fue un talón de Aquiles del proceso.

Consolidación de la equidad social, mejoramiento de la calidad educativa, dignificación de la función y de la formación docente y fortalecimiento de la gestión institucional fueron las orientaciones generales plasmadas en el presupuesto de la ANEP. Las políticas que sobresalieron fueron la extensión de la educación inicial, la reforma curricular del ciclo básico (conocida como “Plan 96”), la creación de los Centros Regionales de Profesores y la creación del modelo pedagógico de Escuelas de Tiempo Completo (ETC).

Para llevar adelante las principales acciones se conformaron equipos técnicos en estructuras paralelas<sup>68</sup> a las estructuras burocráticas tradicionales de los consejos, organizadas en torno a los cuerpos inspectivos. Esta estrategia de by-pass (De Armas, 2002: 121; Lanzaro 2004; Bentnacruz, 2008) permitió renovar los elencos y concentrar capacidades técnicas<sup>69</sup> en la órbita del CODICEN en estrecha relación con su presidente. El reclutamiento no aplicó los mecanismos habituales de la burocracia educativa, y combinó agentes provenientes de fuera del sistema con otros que habían desarrollado carreras dentro del mismo. Un entrevistado destaca como valiosa esta combinación de perfiles y que los distintos componentes de los programas tenían al frente técnicos del sistema, que sin embargo no habían sido seleccionados mediante procedimientos estándar de concurso. De todos modos, los protagonistas subrayan que el criterio aplicado era técnico y no personal o político. Esto permitió que se combinaran saberes profesionales y

---

<sup>67</sup> Las autoridades del CODICEN asistieron en diversas oportunidades a las comisiones parlamentarias. De Armas, reafirmando el peso del saber experto en la conducción del ente, ha señalado que se pusieron en evidencia asimetrías importantes en materia de recursos cognitivos en esas instancias. (2002: 110)

<sup>68</sup> Se reformularon dos programas que habían sido creados en la administración anterior: MECAEP con financiamiento del Banco Mundial dirigido a Primaria, y Programa UTU-BID con financiamiento del BID. Se creó el Programa MESyFOD dirigido a Secundaria y a la formación docente de ese nivel con financiamiento del BID. Y se incorporó el componente educativo del FAS también con financiamiento del BID.

<sup>69</sup> Respecto a las calificaciones de los integrantes de los equipos técnicos de los programas a cargo de las evaluaciones, Rama señaló: “hemos elegido a varias personas con doctorados internacionales en educación. Es complicadísimo conseguir esta clase de personas en Uruguay. Uno no sale a la calle y encuentra doctorados en educación, porque en el país no hay títulos de este tipo. Es decir que hay un conjunto técnico de personas con altísimos antecedentes que está detrás de esas evaluaciones. Digo esto porque en medio de toda esta discusión se olvida la parte académica, que es lo más importante...” Germán Rama, ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, Acta N°384, Montevideo, 28 de agosto de 1996, citado por De Armas (2002: 112)

experiencias diferentes<sup>70</sup> y que un número importante de profesionales desarrollara aprendizajes de nuevas perspectivas sobre diversos temas, así como procedimientos de trabajo. Estos mismos protagonistas afirman que esta fue una oportunidad para docentes que no tenían otra perspectiva de desarrollo profesional que asumir cargos de dirección o inspección en la estructura tradicional. El siguiente cuadro refleja la continuidad entre los equipos que trabajaron en CEPAL y en la ANEP durante la reforma.

**Técnicos de la Oficina CEPAL Montevideo (1990-1994) que participaron en la gestión de la ANEP (1995-1999)**

Nombre	Función en CEPAL-Montevideo (1990-1994)	Función en ANEP (1995-1999)
Germán Rama	Director	Director Nacional de Educación Pública
María Ester Mancebo	Asistente de investigación	Coordinadora del Programa MESyFOD (1995-1998)
Pedro Ravela	Asistente de investigación	Director Técnico Programa MECAEP (1995-1999)
Karen Lehrhaupt	Asistente de investigación	Coordinadora Nacional del Programa ANEP/FAS (1996-1997)
Alberto Nagle	Asistente de investigación	Consultor ANEP/FAS y MESyFOD (1998-1999)
Juliana Martínez	Asistente de investigación	Consultora ANEP/FAS (1999)
Rosario Oldán	Asistente de campo	Consultora MESyFOD (1996-1999)
Sara Silveira	Revisión editorial	Coordinadora Programa UTU-BID (1995-1998)
Carlos Filgueira	Asesor temático	Consultor Programa MESyFOD (1999)

Elaboración: De Armas (2002: 61).

Los programas que diseñaron y pusieron en marcha los componentes principales de la reforma recibieron financiamiento externo de organismos internacionales, especialmente del BID. Tanto en las entrevistas realizadas, como en los relatos que contienen diversos estudios (De Armas, 2002: 117-121; De Armas & Garcé, 2004: 77-79; Bentancur, 2008 253-254) surge que la concentración de capacidades técnicas y la visión clara de qué se quería hacer permitió negociar de tal manera con los organismos internacionales que posibilitó que no ejercieran una incidencia directa en la definición de los instrumentos de la política. De todos, sí impusieron lógicas de trabajo que implicaban mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación que, por otra parte, fueron valorados positivamente por los técnicos involucrados.

El trabajo de producción de información y estudios durante todo el quinquenio fue importante. Los programas con financiamiento externo (especialmente MECAEP y MESyFOD) reunieron a un número significativo de investigadores y técnicos vinculados a

<sup>70</sup> Ya desde fines de 1994, luego de las elecciones, Rama conformó grupos informales con funcionarios de la ANEP, integrantes de los equipos técnicos de la CEPAL y referentes políticos. De acuerdo a las entrevistas, en esos encuentros periódicos se discutieron las posibles medidas que formarían parte de la reforma, siendo útiles para el intercambio de puntos de vista y de experiencias, en la medida en que había personas involucradas directamente en el quehacer del sistema educativo y otras que no.

temas de educación, que produjeron cerca de cuarenta publicaciones (De Armas, 2002: 143). Los estudios estuvieron enfocados a profundizar el conocimiento del sistema (por ejemplo a través de la primera prueba de aprendizajes de carácter censal en sexto de primaria aplicada en 1996<sup>71</sup>) y a evaluar las acciones llevadas adelante (como el Plan 96 de ciclo básico, mediante una estrategia cuasi-experimental). Con estos trabajos se inauguraría una nueva etapa en la producción de información y conocimiento sobre el sistema educativo en la ANEP, muy ligada a la evaluación y con un directo antecedente en los estudios de CEPAL.

La alternativa construida en la reforma educativa ha sido catalogada de heterodoxa, acompañando el gradualismo de la transición liberal del caso uruguayo (Lanzaro, 2004: 8). El incremento de la participación de la educación pública estatal en la matrícula (especialmente por la expansión de la educación inicial), el incremento del gasto público en educación y la no introducción de mecanismos de subsidio a la demanda, alejan a la reforma de la mayoría de las experiencias regionales (De Armas, 2002: 116). El estatismo de la reforma uruguaya, que se articulaba con la tradición vernácula de estado de bienestar y estado docente (Lanzaro: 2004: 8; De Armas, 2002: 116), planteó una vía alternativa de introducir las orientaciones de calidad y equidad.

## **Desenlace**

Tras un primer momento de amplios apoyos (por cierto, no unánimes), el enfrentamiento fue la tónica del período que se inicia en 1996<sup>72</sup>. Las críticas provinieron de sectores políticos (el MPP, el PCU y el 26 de Marzo desde la izquierda<sup>73</sup>, y el Herrerismo desde la derecha), gremiales y burocráticos (De Armas, 2002: 126-129, Mancebo, 2001: 149-150). Bentancur (2008) recoge distintas interpretaciones del enfrentamiento a la reforma: se discutió el estilo centralista y vertical con que se estaban procesando las decisiones, la afectación de intereses creados en actores tradicionales del sistema, pero también desde la izquierda fue importante la asociación entre la reforma y un gobierno de derecha que impulsaba otras reformas regresivas (2008: 242-243). Un blanco de impugnación fue la forma en que se tramitó: impulsada por técnicos ajenos al sistema, desde ámbitos no claramente establecidos en la estructura tradicional ni sometidos a la regulación administrativa vigente, la falta de participación y consulta, especialmente a los actores gremiales<sup>74</sup>. La presidenta de la Asociación de Inspectores de Educación Secundaria afirmaría: “Yo quiero reivindicar un espacio de discusión pedagógica. Los sociólogos y los planificadores no pueden discutir la reforma educativa y la están conduciendo desde atrás

---

<sup>71</sup> La repartición a cargo de esta prueba fue la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE), un componente del programa MECAEP.

<sup>72</sup> Paralelamente, la opinión pública favorable a la reforma creció entre mayo de 1997 y junio de 1998 (De Armas, 2002: 135).

<sup>73</sup> El Frente Amplio como tal, en el III Congreso extraordinario realizado en noviembre de 1998, se pronunció en contra de la reforma educativa en marcha “por su origen, fundamentos, contenidos e implementación”. Se señalaba que la reforma respondía a lineamientos de organismos internacionales, que había sido impulsada de forma autoritaria y sin participación de los involucrados, que rebajaba los contenidos educativos capacitando restrictivamente para el mercado de trabajo, y que se estaba violando el estatuto docente mediante designaciones directas y creación de estructuras paralelas (Frente Amplio, 1998).

<sup>74</sup> El CODICEN procuró diferenciar a las Asambleas Técnico Docentes de los sindicatos, estableciendo a las primeras como interlocutoras válidas para discutir la reforma por su condición técnica y evitando hacerlo con los sindicatos (De Armas, 2002: 129).

de los escritorios, en puestos burocráticos, con gente que hace treinta años que no entra a un aula (...) sin el cuerpo inspectivo no va a poder hacer ninguna reforma.”<sup>75</sup> El enfrentamiento también se refería a los saberes y tradiciones intelectuales en juego, muy ligados a posiciones profesionales. Pero también fueron objeto de críticas algunos contenidos, quizá el más enfrentado fue la reforma del ciclo básico (Plan 1996) por parte de la ATD y los gremios de secundaria (en materia de contenidos el enfrentamiento en Primaria prácticamente no existió) (Mancebo, 2001: 152).

La etapa de “jaque a la reforma” (Mancebo, 2001: 149) transcurrió entre 1996 y 1998. Las ocupaciones estudiantiles en secundaria de 1996 y el conflicto docente por el servicio de alimentación escolar en 1998 fueron los picos de conflictividad. El primer evento mencionado tuvo como blanco una de las políticas destacadas de la reforma. La movilización estudiantil se dio en forma de un “estallido” no previsto: durante tres semanas, entre agosto y setiembre, se produjo una oleada de ocupaciones de liceos por parte de estudiantes de bachillerato. A once días de iniciado el proceso se informaba de trece liceos ocupados y cuatro días más tarde el número era de 26 (Graña, 2001: 5). Los estudiantes se levantaron contra la reforma educativa y la falta de diálogo en torno a ella, logrando amplia visibilidad pública. Las ocupaciones fueron cuestionadas como ilegítimas por parte de las autoridades que desalojaron varios de los locales recurriendo a la policía (Graña, 2001: 20).

El conflicto con la reforma también tuvo una dimensión cognitiva. De Armas sostiene que las asimetrías en las capacidades técnicas entre el CODICEN y los actores docentes imposibilitó que estos últimos “lograran articular un discurso técnico que pudiera enfrentar, en base a cierta acumulación empírica, el programa de la reforma” (2002: 246). Pese a la hegemonía de la experticia reformista se oyeron algunas voces desde el campo intelectual que discutieron algunos fundamentos conceptuales, más que los resultados. En este plano del conflicto, pareciera que más bien se trató de disputar el lenguaje político que construyó el campo reformista.

Algunas de estas voces provinieron de cuadros intelectuales vinculados al profesorado y al magisterio que habían participado, en el caso de Secundaria, de las Asambleas de Profesores de las décadas de 1950 y 1960. Roque Faraone, por ejemplo, denunciaba “la ausencia de autonomía en el gobierno de la enseñanza, con sus consecuencias de control ideológico y de clientelismo político, crónicos en el sistema educativo no universitario” (Faraone, 1999: 22). Víctor Cayota, un referente del movimiento gremial secundario, criticaba defectos técnicos en la elaboración de algunas de las propuestas (por ejemplo la forma de implementar las áreas interdisciplinarias en que se organizaba el nuevo currículum de ciclo básico), la falta de transparencia, el incumplimiento de las instancias de consulta, pero además sostenía que “lo que se pretende es crear una masa de ciudadanos con una ‘cultura mínima común’ que a los catorce o quince años sean lanzados

---

<sup>75</sup> Palabras de Raquel García Bouzas en el semanario *Búsqueda* (11/5/1995) en De Armas, 2002: 130. Diversas intervenciones hicieron foco en este aspecto: “... tenemos al frente de la enseñanza a un gran técnico, el señor Rama, ¿pero saben lo que pasa?, nunca estuvo en una escuela rural ni en un liceo de campaña o de Montevideo, nunca fue docente, nunca tuvo que hacer venta de tortas fritas para que la escuela marchara y, entonces, lo que sabe de teoría no le sirve, porque le falta barro en los zapatos...” (Luis Alberto Lacalle, diario *El Observador* 2/9/1997, citado por De Armas, 2002: 133)

al llamado ‘mercado de trabajo’ sin la preparación y la madurez adecuada (...). Por encima de ellos quedarán los que accedan a etapas superiores de la educación. Esto coincide con los intentos del Banco Mundial de establecer normas educativas diferenciadoras que van contra la equidad” (Cayota, 1999: 35). Estas visiones inscribían a la reforma en continuidad con los gobiernos anteriores, incluso con la dictadura y los gobiernos previos al golpe de estado: en todos ellos se manifestaba una violación de la autonomía de la enseñanza y el avasallamiento del sistema político redundaba en clientelismo, falta de transparencia y gestiones autoritarias y sin la solvencia técnica que habrían ofrecido los docentes. La nueva versión aparentemente técnica no se diferenciaba en estos aspectos.

Otra voz crítica en el campo intelectual se construyó en espacios universitarios, por ejemplo, en la carrera de ciencias de la educación de la Facultad de Humanidades de la Udelar. Desde ese ámbito, Marta Demarchi<sup>76</sup> criticaba la visión economicista de la educación que promovía el Banco Mundial y las orientaciones privatizadoras de la reforma chilena, que de algún modo estaban en el ambiente reformista de la época (Demarchi, 1999). En ese marco, se desarrollaron trabajos como los de Pablo Martinis<sup>77</sup> (2006) que criticaron algunas de las construcciones conceptuales que sustentaban la reforma, por ejemplo en lo referido a la identificación de una población con “condiciones de educabilidad” inferiores debido a carencias sociales. Esto tenía efectos negativos en el trabajo escolar, afectando la posibilidad de una relación educativa que, según esta perspectiva, debía construirse a partir de una noción de igualdad que en el discurso reformista era sustituido por la de equidad. En esta línea hubo una profusa discusión acerca de las orientaciones filosóficas y políticas del programa de reforma, así como sus consecuencias en el trabajo docente y la organización escolar, criticándose estrategias como la focalización de políticas y la visión determinista de los contextos sociales en los aprendizajes. El corolario era la reducción de la política educativa a una política social, perdiendo la primera su “especificidad educativa” (Martinis, 2006: 15).

En la arena educativa la “reforma de Rama” o la “reforma Rama”, como se la conoció, crearía un punto de inflexión. En torno al programa reformista se establecieron dos posiciones posibles: a favor, quienes tenían una visión modernizante de la enseñanza, que proponían una nueva agenda para aggiornar el tradicional sistema educativo público uruguayo para que cumpliera sus fines de integración social que no estaba cumpliendo; en contra, quienes se oponían a una forma autoritaria de procesar los cambios, reivindicando un saber específico sobre los problemas educativos que tenían los docentes tanto por el conocimiento directo de las instituciones, como por una especificidad disciplinar que no debía reducir la educación a variables sociales. Ambas posiciones dividieron al magisterio y al profesorado, así como al sistema político. Ambas posiciones estructurarían luego diversas discusiones de la política educativa una década más tarde.

En materia de resultados educativos el período de reforma se caracterizó por una importante expansión de la educación inicial alcanzando niveles de casi-universalización;

---

<sup>76</sup> Fue directora de la licenciatura en ciencias de la educación en la Facultad de Humanidades desde 1985. Había realizado estudios de magisterio y de profesorado en el Instituto de Profesores Artigas.

<sup>77</sup> Egresado de la licenciatura en ciencias de la educación, realizó estudios de maestría y de doctorado en FLACSO Buenos Aires. Durante la primera administración del Frente Amplio ocupó la Dirección Sectorial de Planificación Educativa del CODICEN.

se incrementó el número de escuelas de tiempo completo, aunque la población que cubría al final del quinquenio era muy baja (3,2 %); se expandió el plan piloto del ciclo básico de enseñanza media alcanzando el 35,1 % de alumnos en 1999; se crearon seis Centros Regionales de Profesores en el interior (Lanzaro, 2004: 27-29).

#### **4.5. Evento 2: Debate Educativo y Ley General de Educación (2006-2008)**

##### **Problema**

En 2005 asume por primera vez el gobierno nacional el Frente Amplio. Con un escaso desarrollo programático en materia educativa, sin definiciones precisas para el sector (Soler, 2009: 296), el gobierno propuso tempranamente una estrategia de consulta y amplia participación social mediante un “debate educativo”. Sin embargo, dos líneas que finalmente resultarían ser distintivas del período, estaban bastante definidas desde el inicio: debía incrementarse el gasto público en educación y debía modificarse el marco legal vigente que provenía de la transición democrática. Finalmente, el gasto público pasó del 3,3 % del PBI en 2005 al 4,5 % en 2009 y el 10 de diciembre de 2008 se aprobó la Ley General de Educación. En la asignación presupuestal ocupó un lugar importante la recuperación salarial que logró a fines del quinquenio alcanzar los valores de principios de la década, previo a la crisis económica de 2002<sup>78</sup>. Por su parte, el proceso de elaboración de la ley procuró incluir un amplio debate ciudadano que contempló especialmente a los docentes y sus organizaciones. Una intención del gobierno de izquierda fue fortalecer la alianza con sectores docentes y recuperar el espacio que éstos habían perdido en la definición de la agenda de política educativa.

Tanto los problemas de inversión, como el marco legal, fueron concebidos como intervenciones sobre debilidades estructurales e históricas del sistema educativo. Se trataba, en buena medida, de reparar deudas. Ambas acciones fueron entendidas como precondiciones para el desarrollo de cambios más profundos (Mancebo & Bentancur, 2010: 255). Las propias autoridades caracterizaron al período como “fase de transición que se propuso crear las condiciones para implementar las transformaciones requeridas” (Yarzabal, 2010: 17). Al inicio del quinquenio, las autoridades evaluaron negativamente la inversión pública en educación de los años precedentes y los resultados obtenidos tras el ciclo reformista. Si bien se reconocían los avances en la cobertura del nivel inicial (que aún no tenía alcance universal en el nivel de 4 años), se señalaba insuficiente la expansión de las escuelas de tiempo completo, y se planteaban problemas importantes de cobertura, calidad y equidad en el nivel medio (ANEP, 2005: 4). Los objetivos centrales fueron: universalizar la educación inicial desde 4 años y el egreso de primaria, aumentar la retención y egreso de educación media, mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles, reincorporar la educación no formal de jóvenes y adultos al sistema educativo, transformar la gestión general del sistema y de los centros educativos. La nueva administración incorporó a los principios tradicionales del sistema público

---

<sup>78</sup> Entre 2005 y 2009 los maestros de primaria recibieron un aumento nominal entre 37,6 % (grado 1) y 45 % (grado 7). Los profesores de secundaria recibieron aumentos entre 31,6 % (grado 1) y 38,7 % (grado 7). Recién en 2008 el promedio de salario nominal había alcanzado los valores de 2001, previos a la crisis (ANEP-CODICEN, 2009: 41-42)

uruguayo (obligatoriedad, laicidad y gratuidad), los de “autonomía”, “participación” y “democracia”. (ANEP, 2005: 10)

En la gestión de la ANEP, la creación de instancias de diálogo con los cuerpos docentes fue una seña particular de la administración, a través de comisiones temáticas integradas con delegados sindicales o de las Asambleas Técnico Docentes<sup>79</sup> y a través de la integración de delegados de éstas en los consejos desconcentrados con voz y sin voto. En palabras del presidente del CODICEN, Luis Yarzabal, el organismo “debió (...) abordar importantes asuntos pendientes, que clamaban por un arbitraje que diera fin y superara una cierta crispación propia de conceptos e intereses dispares, para dar paso al buen clima en que deben evolucionar los programas educacionales” (2010: 18). Las nuevas autoridades jerarquizaron esta dimensión en su diagnóstico: “Lamentablemente, los educadores y el cuerpo inspectivo trabajaron en las dos décadas previas a 2005 con el sentimiento de que sus deliberaciones y propuestas no eran tomadas en cuenta por las autoridades de la enseñanza.” (Yarzabal, 2010: 23).

El discurso de las nuevas autoridades procuró modificar los ejes de la discusión de la política educativa. La participación y el diálogo se incorporaron como parte sustancial de las orientaciones de las políticas<sup>80</sup>. Tuvo mucha importancia la búsqueda por diferenciarse de la formas tramitar las decisiones en los períodos anteriores, y especialmente en el período de la reforma educativa liderada por Germán Rama. Junto con el incrementalismo que caracterizó este estilo de gobierno (Mancebo & Bentancur, 2010: 253) se procuró instalar una nueva agenda. Una serie de líneas transversales orientaron la acción de la ANEP, introduciendo nuevos temas: educación sexual, derechos humanos, enseñanza del pasado reciente, políticas lingüísticas, entre otras (D’Elía, 2010: 58-59). Estas líneas transversales desarrollaron acciones en los diferentes niveles educativos, y procuraron generar dinámicas de coordinación horizontal novedosas entre los distintos consejos desconcentrados. A su vez, el CODICEN delegó funciones en los demás consejos de la ANEP, asumiendo tareas de coordinación (Yarzabal, 2010:31), una vez más, diferenciándose del modelo de gestión centralista.

La inclusión educativa fue otro punto clave de la agenda del período que se inaugura en 2005. Podría afirmarse que la noción “inclusión educativa” vino a ocupar el lugar del término “equidad” que había tenido un lugar estelar en la década anterior. Con diferentes manifestaciones en los distintos niveles educativos, los problemas de resultados asociados a factores sociales seguían siendo problemas de primer orden, pese a la aplicación de numerosas estrategias. Nuevos estudios sobre diversos aspectos de la inclusión de niños y

---

<sup>79</sup> Merecen especial destaque los procesos de elaboración curricular que se dieron en todos los niveles y consejos desconcentrados a partir de 2005 y que tuvieron una fuerte dinámica de consulta a las estructuras burocráticas (inspecciones) y representantes de organizaciones sindicales y ATD (Mancebo & Bentancur, 2010: 254). Tanto en primaria, como en secundaria, los cambios curriculares fueron llevados a cabo mayormente por docentes, que no tomaron en cuenta la información proveniente de pruebas de evaluación de aprendizajes y que procuraron elaborar planes que se diferenciaron de las propuestas curriculares elaboradas en el contexto reformista de la década anterior (INEEd, 2014: 164)

<sup>80</sup> “(...) los educadores reclamaban, como ya hemos expuesto precedentemente, una mayor cuota de participación en la conducción del quehacer educativo. Entendimos conveniente que tal participación formara parte de nuestra política educativa, pues creemos que de ello derivarán grandes beneficios para la educación nacional.” (Yarzabal, 2010: 32)

jóvenes en el sistema educativo fueron producidos desde nuevos ámbitos de producción de información y de elaboración de políticas. Tal es el caso del Ministerio de Desarrollo Social y, muy especialmente, del programa Infamilia que pasó a liderar en ese ministerio una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia mediante financiamiento del BID. En este ámbito se llevó a cabo una segunda encuesta nacional de juventud<sup>81</sup> que describió, entre otras cosas, los problemas de trayectoria educativa en adolescentes y jóvenes: “del total de los jóvenes de 20 a 29 años, terminó la escuela el 97,5 % (aunque lo hizo con rezago más de uno de cada seis jóvenes), inició la educación media el 89,8 % y finalizó dicho ciclo el 36,5 %” (MIDES, 2009: 26). La sensibilidad del nuevo gobierno a la situación de emergencia social, incluyó la preocupación por los aspectos educativos de las realidades de pobreza y pobreza extrema. Esto tuvo diversos efectos que no pueden ser abordados aquí, pero entre otras cosas implicó que se desarrollara una batería de propuestas educativas que se denominaron “programas de inclusión educativa” que se llevaron a cabo mediante distintos formatos de cogestión entre la ANEP y generalmente el MIDES. Además, algunos de ellos incorporaban componentes a cargo de organizaciones de la sociedad civil. Esta fue una oportunidad de incluir nuevos saberes profesionales, tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas<sup>82</sup>.

Tanto los esfuerzos de la administración encabezada por Yarzabal de diferenciarse del proceso de reforma anterior, como el trabajo interinstitucional de los programas de inclusión educativa estuvieron acompañados de una renovación de los elencos técnicos intermedios. Referentes vinculados a las Facultades de Humanidades y de Ciencias Sociales participaron en cargos de dirección en algunas áreas claves de la ANEP<sup>83</sup> y en la coordinación de proyectos de inclusión en algunos casos desde el MIDES. También se recurrió a referentes del magisterio y del profesorado, identificados con la izquierda. Y sin llegar a ocupar un lugar destacado en el debate público, cierta renovación de saberes acompañó la renovación de las políticas.

En este contexto el gobierno se embarcó en un proceso de discusión de agenda abierta con el objetivo de aprobar un nuevo marco regulatorio del sistema educativo no universitario. El camino fue el de la participación social (ciudadana y corporativa) y la negociación en la interna del Frente Amplio. La política volvía al primer plano.

## **Oportunidad**

La lógica de la oportunidad de elaborar una nueva ley de educación mediante un proceso participativo, amplio y sumamente abierto está estrechamente ligada con el diagnóstico que realizó el nuevo elenco gobernante y con su estrategia política. Las formas en que se

---

<sup>81</sup> La primera había sido realizada en CEPAL bajo la dirección de Germán Rama entre 1989 y 1991. Participaron de ese trabajo profesionales que luego trabajarían en los diagnósticos del sistema educativo hechos en la misma oficina.

<sup>82</sup> Estudios que se concentran en este proceso se encuentran en Mancebo & Goyeneche (2009), Mancebo & Goyeneche (2010), Flous (2015).

<sup>83</sup> Ya se mencionó que Pablo Martinis, docente de la Facultad de Humanidades de la Udelar ocupó la Dirección Sectorial de Planificación Educativa del CODICEN. En ese marco se llevó adelante un importante proceso de consulta al interior de la ANEP que permitió la elaboración de una propuesta para un Plan Nacional de Educación 2010-2030. Este sería un esfuerzo claro por aplicar nuevas formas de elaboración en la que la participación de los docentes ocupa un lugar central en el proceso técnico de elaboración de propuestas de política educativa (ANEP, 2011).

habían procesado los cambios en la arena educativa en el pasado reciente eran parte del problema. Distanciarse de los estilos autoritarios, además de ser un procedimiento para la hechura de políticas, pasó a tener un valor sustantivo. El Frente Amplio, fuertemente dividido en el pasado respecto de la reforma educativa de la primera mitad de los '90, tenía fuertes lazos que lo acercaban al profesorado con quien no quería enfrentarse. Ideológicamente las autoridades manifestaron fuertes convicciones respecto del protagonismo docente en un proceso de cambio de este tipo, y dieron también especial valor a la participación ciudadana. La legitimidad de un cambio estructural estaría dada por la participación directa de la ciudadanía en un proceso de deliberación. Puede afirmarse que, en un contexto en que el partido de gobierno no tenía definiciones precisas ni acuerdos internos claros en materia de políticas educativas, la diferenciación de estilos de gestión, la búsqueda de diálogo y de participación pasaron a ocupar un lugar central de la agenda. El procedimiento pasó al primer plano.

En diciembre de 2005 se conformó una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) a partir de una propuesta que el MEC acordó con la ANEP y la Universidad de la República. Si bien el gobierno nacional y el MEC fueron impulsores del proceso, la ANEP y la Universidad, en tanto entes autónomos a cargo de los distintos niveles educativos del sistema público, desempeñaron roles importantes<sup>84</sup>. La convocatoria a la conformación de la CODE fue realizada formalmente por la Comisión Coordinadora de la Educación integrada por las tres instituciones, en una búsqueda por mantener el protagonismo de los organismos autónomos, acorde con la tradición uruguaya. La ANEP hizo aportes a la logística del funcionamiento de la CODE, pero además sus autoridades apoyaron firmemente el proceso. Una figura emblemática, en este sentido, es la del Maestro Miguel Soler Roca que entre 2005 y 2007 desempeñó funciones de asesoramiento honorario al Presidente del CODICEN de la ANEP, integró la CODE a propuesta de la ANEP y fue un firme defensor del proceso. Soler, es un referente del magisterio nacional, con una prolífica trayectoria en el medio rural, donde participó de experiencias innovadoras a fines de la década de 1950 e inicios de la década siguiente. Es un fiel representante de la pedagogía nacional y su figura, estrechamente ligada a la conducción de Yarzábal, resulta significativa en el cambio de elencos técnicos.

La CODE estuvo integrada por 22 personas que actuaron a título personal, pero que fueron designadas a propuesta de instituciones y organizaciones<sup>85</sup>. Si bien se trató de personas

---

<sup>84</sup> Otras iniciativas de colaboración entre la ANEP y la Udelar se canalizaron a través de una "comisión mixta" con representantes de alto nivel de ambos organismos. Esta cooperación fue otra característica que se ha destacado en el período, teniendo en cuenta que no había una tradición fuerte al respecto (Mancebo & Bentancur, 2010: 254). Sin embargo, debe señalarse que la misma no ha tenido un desarrollo lineal en el tiempo. Un ejemplo de ello es el impulso a la formación de posgrados universitarios en el área de educación que existió en el período 2005-2009, y que encontró diversas trabas académicas y burocráticas en los siguientes períodos.

<sup>85</sup> Nominaron sus representantes: el MEC, la ANEP, la Udelar, los sindicatos docentes (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, Asociación de Funcionarios de UTU, Federación Uruguaya de Magisterio), las organizaciones estudiantiles (Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, Centro de Estudiantes de Magisterio, Centro de Estudiantes del IPA), las organizaciones de la educación privada (Consejo de Rectores de Universidades Privadas, Asociación Uruguaya de Educación Católica, Asociación de Institutos de Educación Privada), la Dirección Nacional de Deporte, la Asociación de Educadores Sociales del Uruguay. Los partidos políticos con representación parlamentaria propusieron delegados que fueron designados por el MEC (<http://www.debateducativo.edu.uy/nomina.htm>).

vinculadas a temas educativos, en su designación no se tuvo en cuenta su carácter de expertos sino de representantes de las instituciones y organizaciones convocadas. Estuvo presidida por el Ministro de Educación, el ex rector de la Udelar, Jorge Brovetto y fue el órgano encargado de organizar el llamado Debate Educativo y el Congreso Nacional de Educación. El Debate se desarrolló durante 2006 e implicó la realización de 620 asambleas territoriales en diferentes localidades del país y 24 encuentros sectoriales con instituciones y organizaciones. Participaron en el entorno de 20.000 personas y se recibieron 380 documentos (Mancebo & Bentancur, 2010: 251). La CODE se limitó a organizar el debate y a proponer una guía orientadora de la discusión que no tuvo carácter prescriptivo, es decir que la agenda de los encuentros que tuvieron un importante grado de descentralización, era completamente abierta. La misma libertad existió para la recepción de documentos por parte de organizaciones. Como corolario del debate se realizaría un congreso con delegados de las asambleas territoriales y de las organizaciones que habían intervenido mediante la presentación de documentos.

Las dos cuestiones más complejas que tuvo que resolver la CODE estuvieron referidas a la composición y naturaleza del Congreso, el corolario del proceso participativo (Mancebo & Bentancur, 2010: 251).

La primera de estas controversias cristalizó hacia junio de 2006. En el fondo de la discusión estaba el alcance del proceso de deliberación. En un extremo, los representantes de la educación privada y de los partidos de oposición sostenían que el debate y el congreso debían ser una instancia de consulta completamente abierta que simplemente recogiera la pluralidad de opiniones en la sociedad. El proceso no debía producir algo así como una opinión propia, en la medida de que el canal natural para procesar las decisiones debía ser de naturaleza político-institucional a través de los partidos. En el otro extremo, un arco amplio de actores que incluía a representantes docentes, dirigentes estudiantiles, y representantes de las autoridades universitarias y de la ANEP, sostenían que el debate debía tener un carácter social, manteniendo al margen a los partidos. El momento del debate debía reflejar la voz de la sociedad organizada. El proceso debía ser mucho más social que institucional y en ningún caso partidario<sup>86</sup>.

En la sesión del 22 de junio, la CODE aprobó una “caracterización general del Congreso”, que entre otras cosas establecía su carácter “resolutivo”, lo que implicaba que: “El Plenario adoptará resoluciones. Se dejará constancia de las posiciones minoritarias cuando así sea solicitado por miembros del Congreso. Las resoluciones del mismo constituirán recomendaciones a las autoridades autónomas de la enseñanza y a los poderes Ejecutivo y Legislativo” (CODE, acta 21). Frente a esta definición, dos representantes pertenecientes al Partido Nacional y ex jefes de la ANEP -Daniel Corbo y Juan Gabito-<sup>87</sup> manifestaron su

---

<sup>86</sup> Es elocuente que en la segunda sesión de la CODE, en diciembre de 2005, cuatro integrantes (representantes de la Federación de Profesores de Secundaria, de la Asociación de Funcionarios de UTU, del Centro de Estudiantes del Instituto de Profesores Artigas y de la Universidad) se opusieron a que la presidencia de la CODE la ejerciera el Ministro de Educación y Cultura. Se fundamentó que en defensa de la autonomía de la ANEP y la Universidad, la presidencia de la Comisión no debía recaer en un miembro del Poder Ejecutivo (CODE, acta n° 2)

<sup>87</sup> Gabito había sido designado por el MEC como representante partidario del Partido Nacional. Corbo había sido designado por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas.

desacuerdo en tanto no se explicitaba la naturaleza no vinculante y se le otorgaba la potestad de adoptar resoluciones<sup>88</sup>. Una semana más tarde el mismo Corbo se opondría a una nueva definición adoptada por la CODE que establecía que el Congreso debía ser “un espacio de síntesis y definición del Debate Educativo una instancia de elaboración de bases para una Ley de Educación a partir de los resultados emergentes de las etapas anteriores al Congreso” (CODE, acta n° 22). De esta forma, se establecía como asunto específico la definición de orientaciones para una ley de educación, condicionando las temáticas que se discutiría en las asambleas. Corbo sentenció que se producía un punto de inflexión, contrario al espíritu de apertura que había guiado el accionar de la Comisión hasta el momento.

Entre julio y octubre la CODE procesó la discusión acerca de la integración del Congreso. El 5 de octubre se aprobó la composición, estableciendo que 25 % de los delegados serían designados por organizaciones que habían presentado documentos a lo largo del debate y 75 % serían delegados de asambleas territoriales. En esta definición se le daba prioridad a los espacios en principio abiertos a la participación ciudadana. Sin embargo, esto fue objetado por integrantes de la CODE como José Rilla que afirmó: “las asambleas territoriales son encuentros de militantes y de personas interesadas en la educación y la política; sus resultados son mucho más el fruto de opinión organizada y previa que de una deliberación abierta y espontánea. Ello no las hace en absoluto desdeñables (...) Juzgo o prejuizo, si se quiere- extremadamente difícil que el resultado de las asambleas territoriales (que tendrán el 70% de la presencia y votación, bajo el loable propósito de recoger de allí a la voz ciudadana) puedan sustraerse de la opinión organizada de las instituciones, gremios, sindicatos de la educación” (Rilla, 2006)<sup>89</sup>.

Con respecto a los delegados “sectoriales”, aproximadamente la mitad serían delegados de las ATD de los distintos consejos de la ANEP y de los gremios de la enseñanza, una cuarta parte serían delegados estudiantiles y el resto se dividiría entre los delegados de instituciones de enseñanza privada (Mancebo & Bentancur, 2010: 252). El 26 de octubre se aprobó la nómina definitiva de 85 organizaciones que deberían designar a 532 delegados (acta 39). El 21 de setiembre se definió que los partidos políticos podrían designar participantes en carácter de observadores<sup>90</sup>. Finalmente, el Congreso que se desarrolló entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006, tuvo 1960 delegados habilitados, de los cuales 1265 participaron de las comisiones y 1221 de las sesiones plenarias, siendo la

---

<sup>88</sup> Corbo y Gabito advirtieron sobre el riesgo de reducir la participación a organizaciones con capacidad de movilización: “en lugar de ser un proceso amplio de participación ciudadana convocado con la finalidad primordial de recoger la más variada gama de información, opiniones y puntos de vista que permitan analizar la realidad de la educación y las diferentes alternativas para su mejoramiento, se transformaría en un proceso de legitimación ante la opinión pública y eventual presión ante los poderes del Estado, respecto de concepciones y decisiones previamente concertadas en otros ámbitos, a imponer como resoluciones, en base a la mayor capacidad de motivación, participación y dialéctica, de determinados grupos organizados” (CODE, acta n° 22).

<sup>89</sup> Carta de renuncia de José Rilla a la CODE. Disponible <http://www.espectador.com/politica/80417/cartas-en-la-que-jose-rilla-explica-los-motivos-de-su-renuncia-a-la-comision-organizadora-del-debate-educativo-code>

<sup>90</sup> Daniel Corbo dijo al respecto: “No comparto la resolución adoptada por la mayoría en el sentido de negar a los partidos políticos del país representación en el Congreso de Educación (...) Hace un mal irreparable a la educación y a la democracia, este enfoque prevaeciente durante todo el proceso del debate, que disocia a la educación de los partidos políticos.” (CODE, acta n° 36)

distribución entre asambleas territoriales y delegados de organizaciones, la que se expresa en el cuadro:

**Proporción de representantes de asambleas territoriales y de organizaciones en el Congreso Nacional de Educación.**

	Asambleas territoriales	Organizaciones
Habilitados	73%	27%
Participantes comisiones	63%	37%
Participantes - plenarios	62,5%	37,5%

Fuente: CODE (2006)

En suma, el Debate Educativo implicó un proceso arduo de participación y deliberación de actores muy variados que desembocó en una instancia final cuyas resoluciones estarían a disposición tanto del Poder Legislativo como de los diversos organismos públicos involucrados. El proceso no estuvo exento de controversias, algunas de las cuales fueron reseñadas. Debe destacarse que el Frente Amplio, las autoridades del Poder Ejecutivo y de la ANEP mantuvieron una posición de defensa del proceso de participación y deliberación, al punto de que orientaron mínimamente la agenda. En diciembre de 2005 el MEC dio a conocer un documento con “interrogantes para el debate”, pero expresamente la convocatoria al debate no fue en torno a una agenda acotada y a acciones específicas.

**Alternativa**

Si bien durante el Congreso funcionaron 15 comisiones temáticas, la declaración final aprobada se concentró en la defensa de principios básicos (laicidad, gratuidad, obligatoriedad, universalidad, integralidad, autonomía, participación y cogobierno) y la exigencia de una mayor dotación presupuestal no inferior al 6 % del PBI. Respecto a la organización del sistema educativo y la designación de las autoridades –finalmente, el aspecto más discutido de la ley- la mayoría del Congreso se pronunció a favor de un sistema que reforzara la autonomía del sistema educativo, estableciendo mecanismos de designación electiva por parte de los “actores involucrados” y rechazando todo papel que pudiera desempeñar el Poder Ejecutivo en ello (Mancebo & Bentancur, 2010: 252). Esta versión maximalista de la autonomía no encontraría eco en el trámite posterior de elaboración de la ley.

El segundo momento del Debate fue de carácter político-institucional, liderado por el Ministerio de Educación y Cultura que formuló un proyecto de ley. El proyecto fue negociado entre agosto de 2007 y junio de 2008 al interior del Poder Ejecutivo en consulta con el partido de gobierno. Al mismo tiempo, se tramitaron otras reformas de envergadura durante 2007, pero el acuerdo para una nueva ley de educación no fue logrado al interior del Frente Amplio durante ese año, convirtiéndose en la reforma “más trabada y lenta” (Chasqueti, 2008:389). El proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo en el MEC fue “ecléctico”, tomando parcialmente las recomendaciones del Congreso y del Debate (Mancebo & Bentancur, 2010: 252). El trámite parlamentario culminó en diciembre con escasas modificaciones en la medida en que el Frente Amplio había logrado un acuerdo

previo sobre el articulado. La ley 18.437, denominada Ley General de Educación (LGE) tuvo sanción legislativa el 10 de diciembre de 2008 con votos de los legisladores del Frente Amplio, a excepción del Partido Comunista. Ni los sectores docentes que reclamaron la no injerencia del Poder Ejecutivo en la designación de autoridades, ni los partidos de oposición que cuestionaban la participación de docentes en los consejos de la ANEP quedaron satisfechos. Los mecanismos de designación de las autoridades de la ANEP y el papel asignado al MEC fueron los temas más discutidos.

La ley tuvo un fuerte carácter programático, procuró ser una ley que abarcara todo el universo educativo, desde la educación inicial, hasta aspectos de la enseñanza terciaria, o la educación no formal. El objeto de la ley es la educación en términos generales, entendida como un único fenómeno que se desarrolla a lo largo de la vida de los individuos<sup>91</sup>. Se trató de una ley general, un formato que el país no había conocido hasta el momento, en la medida en que la legislación sobre aspectos educativos estaba dispersa y, sobre todo, porque se había tratado de leyes orgánicas que creaban y regulaban instituciones específicas<sup>92</sup>. La LGE establece nuevas disposiciones para el funcionamiento de la ANEP pero no es exclusivamente una ley orgánica del ente autónomo.

En tanto ley general, contiene disposiciones generales que alcanzan a la educación tanto pública como privada (artículos 1 al 19) y se establece la existencia de un “sistema nacional de educación” como “el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida” (art. 20). Se define una estructura de niveles de la educación formal estableciendo las características de cada uno más allá de las formas de provisión (artículos 21 al 35), se consignan modalidades de educación a distancia, educación no formal y educación de la primera infancia (artículos 36 al 38) y se establecen lineamientos transversales de la política educativa (artículo 40). También se crea una Comisión Nacional de Educación (COMINE)<sup>93</sup> como “ámbito de deliberación nacional sobre políticas educativas” (artículo 43) y se dispone la realización de un Congreso Nacional de Educación que deberá ser convocado en el primer año de cada gobierno debatir con “carácter asesor y consultivo” (artículos 44 y 45). La COMINE fue instalada en diciembre de 2009, mantuvo pocas instancias de trabajo y no se constituyó en un ámbito significativo de discusión de las políticas del sector.

---

<sup>91</sup> Para una discusión acerca del tratamiento que da la LGE a la educación superior, terciaria y universitaria, ver Behares (2009).

<sup>92</sup> Si bien la ley 15.739, aprobada el 25 de marzo de 1985 y vigente hasta diciembre de 2008, si bien contenía un capítulo de cuatro artículos con principios generales, su objeto era la creación y regulación de la ANEP. La ley anterior (14.101) de enero de 1973 también tenía un capítulo de disposiciones generales, pero su principal cometido fue la creación del Consejo Nacional de Educación y disponer el andamiaje jurídico para su funcionamiento. Hasta 1973 habían estado vigentes diversas leyes que regulaban a la educación primaria (ley de julio de 1918), la educación técnica (decreto-ley 10.225 de setiembre de 1942) y la educación secundaria (ley 9.523 de diciembre de 1935). La Universidad de la República ha estado regulada por sucesivas leyes específicas del organismo, la última de las cuales fue aprobada en 1958 (ley 12.546).

<sup>93</sup> La integración de la COMINE incluye a los miembros de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, a los directores generales de los consejos desconcentrados de la ANEP, al presidente del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, a la máxima autoridad del Instituto Universitario de Educación a crearse, a representantes de la educación privada (no universitaria y universitaria), a representantes de los “trabajadores de la educación”, de los estudiantes, de los trabajadores y de los empresarios (artículo 42).

En lo que respecta a la ANEP, la ley supone algunas modificaciones. Se destacan la modificación de la integración de los distintos consejos y de los organismos a cargo de la enseñanza media (general y técnica). En las estructuras de gobierno -el CODICEN y los Consejos de Educación- se incluyen miembros designados por los docentes (artículos 58 y 65). La mayoría de los integrantes del CODICEN (3 de 5) serían designados por el Poder Ejecutivo con venia de una mayoría especial del Senado<sup>94</sup> y la mayoría de los miembros de los consejos desconcentrados (2 de 3) serían designados por el CODICEN. Con estas disposiciones se institucionaliza la participación de representantes docentes en la gestión de la ANEP con presencia plena en los máximos órganos de dirección del organismo. La otra gran innovación de la LGE que podría haber alterado el esquema interno de la ANEP, pero que no fue implementada, fue la creación de un Consejo de Enseñanza Media Básica y uno de Enseñanza Media Superior que reuniría la oferta brindada paralelamente por Secundaria y por el Consejo de Educación Técnico Profesional-UTU.

La concentración estructural de la ANEP y su condición autónoma no se modifican, pero se crean un conjunto de instancias de coordinación y otras nuevas entidades que abren la posibilidad de estrechamiento en el ejercicio de la autonomía: se crea el Sistema Nacional de Educación Pública con una Comisión Coordinadora integrada por el MEC, la ANEP y la Udelar; se crea una Comisión Coordinadora de la Educación con participación de actores privados del sistema y con actores sociales; se generan estructuras de participación a nivel de los centros educativos (Consejos de Participación), de los consejos de educación (Comisiones Consultivas) y a nivel departamental (Comisiones Departamentales de Educación), también se definen ámbitos transversales con representación de la ANEP, el MEC y la Udelar (Consejo de Educación No Formal, de Educación para la Primera Infancia). La tradición autonómica de la ANEP, y en menor medida la de la Universidad, será reconfigurada en clave de interacción con el Poder Ejecutivo y actores sociales en una densa red de organismos de diverso tipo. Esto además otorga un papel específico al tradicionalmente débil Ministerio del área. Éste último aspecto fue cuestionado por los actores más autonomistas durante la discusión de la Ley y posteriormente.

A esta profusa construcción institucional hay que agregarle algunas innovaciones específicas para atender algunas áreas particularmente sensibles: el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y el Instituto Terciario Superior (ITS). Las características que adoptó el INEEd han sido mencionadas al describir las capacidades estatales de producir información y conocimiento en el sector. El derrotero de los proyectos de creación de instituciones terciarias serán considerados en el siguiente apartado.

## **Desenlace**

Durante el trámite de elaboración del proyecto de ley, su discusión parlamentaria y su posterior aprobación, el texto fue ampliamente cuestionado por sectores de la oposición y de las organizaciones representativas de los docentes. Elocuentes fueron las manifestaciones de los ex presidentes Jorge Batlle y Luis Alberto Lacalle que

---

<sup>94</sup> La LGE establece para todos los integrantes del CODICEN y de los consejos desconcentrados la condición de haber “actuado en la educación pública por un lapso no menor de diez años” (artículos 58 y 65).

respectivamente señalaron: “en la educación no manda el gobierno, manda el sindicato”<sup>95</sup> y “se precisa una conducción nacional de la educación. Pero hoy en día en la educación no funciona la democracia, porque el gobierno elegido por la ciudadanía no gobierna la educación (...) Esta ANEP está teñida de corporativismo”<sup>96</sup> (Bentancur, 2014: 84). Los “autonomistas”, como define Bentancur a quienes defienden un rol protagónico de los docentes en el gobierno de la educación (Bentancur, 2014: 83), también se vieron sumamente frustrados con el proyecto del MEC y con el texto aprobado. Esta posición sostiene que los docentes son el único actor independiente desde el punto de vista partidario y con un saber técnico específico, y por lo tanto su participación mayoritaria o exclusiva sería la única modalidad de gobierno que permitiría una cabal autonomía de la enseñanza. Roque Faraone afirmó en esta línea que la existencia de tres miembros del CODICEN designados por el gobierno suponía que “deberán ser sensibles a las tarjetas de recomendación, a los pedidos de ministros, legisladores, etc. de ‘prestar preferente atención’ a reclamos, traslados, ascensos, etc. Además de ser sensibles a otras presiones políticas en la orientación de la enseñanza que respondan a intereses electorales” (Faraone, 2010: 125). En la misma línea se pronunciaron los sindicatos docentes:

*pensamos que la autonomía y el cogobierno (...) garantizan la independencia del Gobierno de turno porque la educación debe ser una política de Estado que trascienda cualquier bandera política. Por eso, no consideramos que nuestra participación sea corporativista o que los docentes vayan a estar en contra de lo que exprese el pueblo; por el contrario, creemos que los realmente involucrados deben participar del gobierno de la enseñanza*<sup>97</sup>.

Pero la limitación de la autonomía también fue denunciada en relación a otras disposiciones, como las atribuciones asignadas al MEC, la creación de organismos como la Comisión Nacional de Educación con potestades que avasallaría la autonomía de la ANEP y la definición de aspectos específicos de la política educativa, que más allá de ser compartidos o no, violentaban las decisiones que debería tomar el ente autónomo y no deberían ser parte de la legislación nacional.<sup>98</sup> También fue discutido el tipo de tramitación, la falta de instancias de diálogo (reclamadas tanto por los partidos de oposición como por los sindicatos docentes) y que no hubieran sido tomadas en cuenta las resoluciones del Congreso Nacional de Educación. La oposición sindical a la ley alcanzó al

---

<sup>95</sup> Declaraciones de Jorge Batlle en el ciclo de ACDE “Uruguay 2030. Proyecto de Nación” (1/9/2011)

<sup>96</sup> Declaraciones de Luis Alberto Lacalle en el ciclo de ACDE “Uruguay 2030. Proyecto de Nación” (1/9/2011)

<sup>97</sup> Intervención de Gabriela Verde en representación de la Asociación de Maestros del Uruguay en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores (4/12/2008). En este mismo sentido se pronunciaría el Congreso de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria al justificar la participación en la elección de consejeros: “¿Qué nos conviene más? ¿Qué sean aspirantes a tecnócratas acomodados, al servicio de la autoridad y sus propios bolsillos? ¿O que sean hombres y mujeres consustanciados con los principios de nuestro sindicato y el movimiento popular? Los consejeros electos por los docentes, aunque en franca minoría deben ser los voceros de las demandas populares y defender la educación de los hijos de los trabajadores, marcar la voz discordante y controlar a las autoridades designadas políticamente. Participar ocupando los cargos no implica dejar de lado las movilizaciones. Es necesario utilizar los resquicios legales para dar la lucha y profundizarla, como así lo ha hecho históricamente la Federación. Esto debe llevar a un mayor involucramiento y responsabilidad en la discusión y la movilización.” (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, 2009).

<sup>98</sup> Manifestaciones en este sentido son las de la delegación de la Federación Nacional de Profesores en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores el 5 de diciembre de 2008.

pronunciamiento de la central obrera PIT-CNT y estuvo acompañada de importantes movilizaciones.

Como ha señalado Bentancur “la Ley General de Educación no introduce un esquema alternativo de regulación del sistema educativo, pero propicia importantes innovaciones de naturaleza institucional” (Bentancur, 2014: 70). Las reglas de organización del sistema no se modificaron, pero se introdujeron variantes en algunas estructuras. La prestación del servicio constitucionalmente deberá depender de consejos autónomos y la LGE mantuvo la estructura de un único organismo (la ANEP) con consejos desconcentrados responsables de prestar los servicios educativos de cada nivel, dependientes de un consejo central. Estas características se mantienen desde la ley 14.101 de 1973. En la medida en que la implementación de la LGE ha sido parcial, las innovaciones se limitaron aún más.

Algunas de las innovaciones, como la designación de consejeros de la ANEP por parte de los docentes o la instalación del INEED se han ido concretando, sin embargo no hubo avances en la creación de los consejos de educación media básica y educación media superior o en la conformación de una nueva institucionalidad universitaria para la formación docente. En el primero de los ejemplos la responsabilidad recae en la propia ANEP que debía disponer de la creación de los consejos; no pudiéndolo resolver en los plazos previstos por la LGE, la ANEP solicitó al Poder Ejecutivo y éste al Parlamento que se modificaran los plazos para que sea el CODICEN el que los fije.<sup>99</sup> Una modificación que implicaba una reconversión completa de instituciones que funcionaban independientemente, pese a estar bajo la dependencia jerárquica de la ANEP, no pudo ser resuelta por parte de los actores involucrados.

Por otra parte, la creación de las nuevas instituciones terciarias (IUDE e ITS) se enfrentó a procesos de negociación parlamentaria que cuatro años después de la aprobación de la LGE posibilitaron la creación de la UTEC (ley 19.043) y en 2013 frenaron la creación del IUDE. La LGE había previsto el proceso de construcción de estas instituciones a través de comisiones de implantación integradas por representantes del MEC y de los dos entes autónomos (ANEP y Udelar). Para ambas instituciones el modelo que parecía seguirse era el de creación de nueva institucionalidad en base a la cooperación de las instituciones existentes conformando un sistema terciario público que superara las deficiencias del actual en base a las capacidades de las distintas instituciones. Entre mayo de 2009 y abril de 2010 funcionaron estas dos comisiones. Pero sus informes finales no fueron las hojas de ruta que se seguiría posteriormente. La creación de la UTEC, la segunda universidad pública tras más de un siglo y medio de monopolio de la Udelar, fue resultado de una iniciativa del presidente Mujica y un acuerdo con la oposición<sup>100</sup>. El proyecto fue fruto de una coyuntura política y el interés de Mujica por impulsar una nueva institucionalidad que

---

<sup>99</sup> Ley 19.187 aprobada en diciembre de 2013 por la Asamblea General.

<sup>100</sup> En este acuerdo fue central la instalación de la UTEC en el interior y haber previsto participación delegados territoriales designados por el Congreso de Intendentes en los Consejos de los Institutos Terciarios Regionales.

permitiría el desarrollo de formaciones terciarias de nuevo tipo y con descentralización territorial de la oferta<sup>101</sup>.

Prestar atención a la forma en cómo se procesó la discusión sobre la formación docente, es interesante para nuestro objeto específico.

Con respecto a la formación de docentes, se creó el Consejo de Formación en Educación (CFE) como consejo desconcentrado en la ANEP a cargo de la formación de maestros, profesores y educadores sociales. A nivel parlamentario no se acordó la creación de la nueva institución que debería funcionar autónomamente y con carácter universitario. La creación del CFE estaba prevista en el Informe Final de la Comisión de Implantación para la etapa de transición, hasta la creación del ente autónomo (IUDE). Sus cometidos serían comenzar a aplicar las orientaciones que la Comisión había definido para la nueva institución en materia curricular, perfiles de egreso, estructura académica y mecanismos de contratación de los docentes (Comisión de Implantación IUDE, 2019: 35). Nos detendremos en esta discusión, en la medida en que refleja algunas características estructurantes del campo de estudios en educación y contribuye a entender la relación entre identidades profesionales, saberes y posiciones de los actores.

Los acuerdos de la Comisión de Implantación fueron ratificados por el CODICEN de la ANEP y por el CDC de la Udelar (como estaba previsto en la LGE), pero no tuvieron el pleno respaldo de los actores. La delegación de la ANEP a dicha Comisión presentó cuestionamientos a las definiciones adoptadas ya que se “invade la autonomía de la ANEP” (Comisión de Implantación, acta 08/2010), en la medida en que en el ámbito de una comisión interinstitucional se adoptaron posiciones que debían ser resueltas por el ente autónomo. Esta discrepancia refleja las dificultades que tuvo el proceso de negociación, previamente a la discusión parlamentaria y a la falta de acuerdo interpartidario para generar las mayorías especiales que son requeridas para crear un ente autónomo. El proceso de negociación de la Comisión de Implantación del IUDE enfrentó a las delegaciones de la Udelar y de la ANEP en diversos temas, particularmente en relación a la participación de la Universidad en las definiciones del IUDE (elaboración de planes de estudio, realización de programas conjuntos de formación, entre otras). En este sentido se manifestaba públicamente Oruam Barboza, Director Ejecutivo de Formación Docente en el período 2005-2009: “todo esto tiene la clara intención de institucionalizar la injerencia directriz de la Universidad en Formación Docente y limitar la capacidad de resolución autónoma del futuro IUDE. Si esto se aprueba y se realiza así como está, entonces definitivamente Formación Docente será un satélite de la Universidad<sup>102</sup>”. Dicho jerarca fue uno de los impulsores de la creación de una nueva institución universitaria durante la discusión de la LGE y en diversas ocasiones se manifestó en contra de la injerencia de la

---

<sup>101</sup> El apartamiento de las recomendaciones contenidas en Informe Final de la Comisión de Implantación del ITS para crear la UTEC fue señalado por la Asamblea General del Claustro de la Udelar (29/02/2012). Allí se manifiesta el acuerdo con la creación de nuevas instituciones y con el Informe de la Comisión de Implantación, pero se señalan diferencias en varios aspectos con el proyecto de ley a estudio del Parlamento, por ejemplo respecto al nivel de titulación que se ofrecería (universitario en lugar de terciario) y a diversos aspectos de la forma de organización (AGC-Udelar, 29/02/2012). El proyecto que terminó siendo aprobado no obligó a la coordinación con la Udelar, en el extremo en que estaba previsto.

<sup>102</sup> Carta abierta del 22/04/2010, disponible en: <http://oruambarboza.blogspot.com.uy/2010/04/carta-abierta-todos-los-miembros-de.html>.

Udelar que visualizaba como “intromisión autoritaria y dominante” cuando se trataba de la formación inicial. Barboza acusaba a la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y a la Facultad de Ciencias<sup>103</sup> de tener intereses creados en la definición de las orientaciones de la formación docente para solucionar problemas de inserción profesional de sus egresados. Asimismo fustigó la incidencia de “los universitarios” en definiciones de la LGE a nivel del MEC. En cambio reclamaba una colaboración en áreas como los posgrados (que la ANEP debía desarrollar necesariamente en acuerdo con la Udelar por su carácter no universitario) y reivindicaba la tradición histórica de la formación de docentes en la ANEP<sup>104</sup>. Esta controversia alcanzó nivel público y supone una manifestación actualizada de la construcción de identidades profesionales docentes que operan en el sistema educativo uruguayo<sup>105</sup>.

Un poco más de dos años después de aprobada la ley, uno de sus principales constructores, el Director de Educación del MEC, el maestro Luis Graibaldi declaraba: “el problema es cómo llegó el Frente Amplio al gobierno en los temas de educación. Llegamos con posiciones divididas en la interna y por lo tanto no había una política común. Y nos llevó los cinco años llegar a acercar las distintas posiciones que había sobre educación. Lo que valoro de la Ley de Educación es eso; es un texto que fue aprobado por el Frente Amplio, aunque me hubiera gustado que se hubiese tenido una discusión más abierta y lo hubieran aprobado todos los partidos. Pero es lo que se pudo hacer.”<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Durante el trámite parlamentario, la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores recibió a una delegación de la Udelar encabezada por el rector Arocena e integrada por los profesores José Seoane (decano de la Facultad de Humanidades) y Mario Wschebor (ex decano de la Facultad de Ciencias). Seoane que integraría luego la Comisión de Implantación y presidiría el CODICEN de la ANEP entre 2010 y 2012, había afirmado: “ésta es una extraordinaria oportunidad de renovar la formación docente nacional y, para ello, creo imprescindible conjugar dos poderosas tradiciones existentes en el país, que se han divorciado y no han tenido la capacidad de diálogo necesaria para esa transformación. Me refiero a la tradición de formación docente que pertenece naturalmente a la ANEP y a la tradición de creación de conocimiento que se ubica, no exclusivamente pero en forma fundamental, en la Universidad de la República (...) La Universidad ha planteado (...) de forma muy clara que no quiere exclusividad ni monopolio, sino contribuir con lo que sabemos hacer para vigorizar la formación docente del país como instrumento fundamental para el fortalecimiento de la educación pública nacional.” (Versión taquigráfica, Comisión de Educación y Cultura, Cámara de Senadores, 5/12/2008)

<sup>104</sup> Intervenciones disponibles en: <http://oruambarboza.blogspot.com.uy/search/label/IUDE>

<sup>105</sup> El alcance de este trabajo no lo permite, pero merece anotarse que la construcción de una identidad unificada de la “formación docente” es una operación relativamente reciente en términos históricos. Recién en el año 1977 durante la dictadura cívico-militar se unificaron institucionalmente los Institutos Normales de Montevideo, el Instituto de Profesores Artigas y los Institutos de Formación Docente del Interior. El plan de estudios de ese año fue el primero que incluyó un “tronco común” de materias obligatorias para las carreras de magisterio y profesorado.

<sup>106</sup> Entrevista a Luis Garibaldi en el semanario Voces (7/3/2011) disponible en <http://www.voces.com.uy/en-entrevista-luis-garibaldi-director-de-educacion-del-mec-el-frente-del-lego-al-gobierno-con-posiciones-divididas-en-educacion-y-no-habia-un-politica-comun>

## **5. CHILE**

### **5.1. Trayectoria histórica de la política educativa chilena.**

Entre 1842 y 1880 en Chile se constituyen las bases de un sistema educativo nacional (Cox & Gysling, 2009). La primera ley de instrucción primaria que establecía en 1860 la gratuidad, instauró un régimen estatal y centralizado bajo la influencia francesa. La obligatoriedad recién sería consagrada con una nueva ley en 1920 (Soto Roa, 1997). Las escuelas estatales de nivel primario destinadas a los sectores populares sufrieron una importante expansión en los últimos años del siglo XIX. Pese a la presencia de la Iglesia Católica en la sociedad, la educación estatal tuvo carácter laico (Ministerio de Educación de Chile y OEI, 1993). En la primera mitad del siglo XX la expansión de la escuela primaria fue muy importante. El analfabetismo pasó del 60 % en 1907 al 19,8 % en 1952 (Ministerio de Educación de Chile & OEI, 1993: 2). Entre 1940 y la mitad de la década siguiente la matrícula de primaria se expande 68 %, la de secundaria 157 % y la universitaria 226 % (Núñez, 1984: 18).

La primera escuela normal de formación de maestros en Chile había sido fundada en 1842 gracias al impulso de Domingo Faustino Sarmiento, orientada al funcionamiento de un sistema escolar dirigido a la formación elemental, principalmente moral, de los sectores populares. Con la ley de 1860 la enseñanza normal pasó de depender de la Universidad de Chile al Estado nacional.

A finales del siglo XIX se produciría un viraje en la formación de maestros y profesores desde la influencia francesa hacia la influencia alemana, promovida por un grupo de políticos liberales encabezado por Valentín Letelier, que habían conocido directamente la experiencia prusiana. Este cambio fue llevado a cabo por pedagogos alemanes que se trasladaron a Chile (Alarcón, 2010). En 1889 se crearía el Instituto Pedagógico, dependiente de la Universidad de Chile, como resultado de un proceso de “transferencia educativa” desde Alemania (Alarcón, 2010: 25). Se trataba de una institución destinada a la formación de profesores secundarios que aplicaría el modelo pedagógico herbartiano, con un marcado énfasis científicista. De acuerdo a las orientaciones de la universidad humboldtiana, el contacto con la actividad científica debía ser parte de la formación superior. La pedagogía en esta tradición era considerada una disciplina científica específica. La llamada “reforma alemana” implicó también cambios curriculares en la enseñanza primaria, secundaria y normal. La presencia de maestros alemanes en las escuelas normales chilenas fue incluso anterior a la creación del Instituto Pedagógico (entrevista con Iván Núñez, 2015).

Durante el siglo XIX y en las primeras dos décadas del siglo XX se denunciaron dificultades en la prestación de los servicios educativos y debilidades institucionales en la organización del sistema. La politización y la centralización eran dos debilidades de la inspección general de instrucción primaria dependiente de los sucesivos ministerios a los que se le asignó competencia en materia educativa (Soto Roa, 1997). Se crearon en la órbita ministerial una Comisión de Instrucción Primaria en 1892 y un Consejo de Instrucción Primaria en 1920, y entre 1879 y 1927 funcionó un Consejo de Instrucción Pública a cargo de la educación secundaria y superior (Soto Roa, 1997). En 1927 se crea,

con la llamada tercera ley de ministerios, el Ministerio de Educación Pública que pasaría a concentrar administrativamente los servicios educativos en el marco del Estado de Compromiso. Tras diversas reestructuras internas en la década de 1930, en el ministerio terminaron funcionando tres direcciones generales semiautónomas que administraban la enseñanza primaria, secundaria y profesional.

La primera mitad del siglo XX fue prolífica en movimientos intelectuales en materia educacional que promovieron las ideas de la escuela nueva y elaboraron propuestas de reforma. Algunos de estos movimientos mantuvieron conexiones directas con centros de producción intelectual en el exterior, particularmente en EEUU. En 1920 la obligatoriedad escolar fue promovida por Darío Salas y por el movimiento gremial del magisterio. Salas fue maestro normalista y profesor egresado del Instituto Pedagógico, estaba vinculado al Partido Radical y había realizado un doctorado en EEUU gracias a una beca gubernamental dirigida a maestros. Fue el gran difusor de las ideas de John Dewey en Chile y su trabajo de 1917, “El problema nacional”, tenía un abordaje empírico y comparado (entrevista a Iván Núñez, 2015).

En 1928 quedó trunca una reforma impulsada desde la Asociación General de Profesores de filiación anarco-libertaria que había impulsado una intensa labor de lectura y difusión de nuevas ideas en materia de organización del sistema y de técnicas de enseñanza (Núñez, 2004). La creación de escuelas experimentales al influjo de las ideas de la escuela nueva abrió un nuevo capítulo en la materia, institucionalizando y regulando desde el Estado las iniciativas de experimentación durante el gobierno de Ibáñez. Todos estos constituyen antecedentes significativos de una tradición técnica en relación a los problemas educativos en el país, ya sea desde el Estado o desde ámbitos de acción colectiva de los docentes.

La hija de Darío Salas, Irma Salas, también se doctoró en EEUU, en el Teacher’s College de la Universidad de Columbia en 1930 con una tesis empírica sobre el carácter selectivo del liceo chileno. A su cargo estuvo el primer liceo experimental del país fundado en 1932, y en 1945 impulsó y lideró una Comisión de Renovación Gradual de la Enseñanza Secundaria integrada por expertos que expandió la experiencia de liceos experimentales. Para ello se conformó un equipo técnico con asesores norteamericanos por disciplina (entrevista con Iván Núñez, 2015).

En 1953 se pone en funcionamiento la Superintendencia de Educación Pública que había estado prevista constitucionalmente desde 1833. Su finalidad era asesorar técnicamente al ministro, coordinar a las diferentes ramas y dar continuidad en el tiempo a las políticas. Se buscaba responder a las debilidades organizacionales del ministerio, dotándolo de capacidades técnicas. Iván Núñez ha subrayado que la segmentación institucional del sistema educativo trascendía los problemas de coordinación técnica, y en realidad reflejaba la segmentación social del sistema educativo con un circuito primario orientado a los sectores populares, uno secundario dirigido a las elites y una formación técnica desprestigiada y postergada. La preocupación por la unidad del sistema educativo fue también una lucha por la integración democrática (entrevista a Iván Núñez, 2015). La Superintendencia ofrecería, a partir de su carácter técnico, las posibilidades de trascender las miradas fragmentadas. También se creó un Consejo Nacional de Educación integrado por el ministro, el superintendente, los directores de cada rama, con representantes de las

autoridades, las organizaciones gremiales, la educación particular, los empresarios, etc. (Núñez, 1984: 17).

Hasta la década de 1960 se producen variadas experiencias de experimentación pedagógica en los diferentes niveles a cargo de especialistas de educación, pero no puede hablarse de un proceso de reforma. A partir de 1961, la influencia del planeamiento y de la Alianza para el Progreso, generarán una experiencia reformista significativa que se llevó a cabo durante el gobierno de Frei. Con esta experiencia entran en escena nuevos especialistas en planeamiento integral provenientes de distintas disciplinas sociales (Núñez, 1984: 21). Se perseguían al mismo tiempo objetivos de igualación de oportunidades, modernización de prácticas escolares y adecuación del sistema a los cambios económico-sociales y políticos. Se modificó la duración de los ciclos buscando la unidad de la trayectoria entre el nivel primario y el medio, se modernizaron las universidades, se incrementaron las tasas de escolarización en todos los niveles, aumentó la inversión estatal, pero no se avanzó en una reestructura administrativa. Existió oposición gremial a la propuesta y a partir de 1968 aumentaron las restricciones presupuestales. En 1967 se crea el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas desde donde se aplicaron criterios curriculares recientemente elaborados por la teoría curricular norteamericana.

El gobierno de la Unidad Popular, previo al Golpe de Estado, implementó una fuerte expansión de la inversión y la cobertura, y redireccionó la política educativa a favor de mecanismos de participación según los lineamientos de un Congreso Nacional de Educación (1971) y con un Decreto de Democratización que creaba Consejos de Comunidad Escolar y Consejos Locales, Provinciales y Regionales de Educación con carácter consultivo. Las resistencias provinieron al mismo tiempo de la oposición política y de la estructura burocrática tradicional del sistema. Los docentes vieron incrementado su salario y las posibilidades de intervenir en los procesos decisorios. Pero el proyecto emblemático de este período fue el de la Escuela Nacional Unificada (ENU), formulado durante 1972 con influencias de la “tradición democratizante” del magisterio, del enfoque marxista y de recomendaciones de la UNESCO. Proponía integrar el sistema educativo segmentando manteniendo autonomías locales y establecía la integración de la formación general y politécnica (Núñez, 1984).

La institucionalidad y la estructura del sistema educativo chileno fueron transformadas drásticamente durante la dictadura militar que finalizó en 1990, al punto que este cambio ha sido considerado como “uno de los más radicales experimentos en materia de política educacional que se conozcan en el mundo” (Bellei, 2015: 23). La dictadura aplicó una serie de instrumentos de mercado para organizar los servicios educativos, en el entendido de que debía mejorarse la eficacia y la eficiencia de los mismos. La administración de las escuelas públicas pasó del ministerio a los municipios<sup>107</sup>, se promovió la prestación del servicio por parte de actores privados, se estableció un mecanismo de competencia entre los

---

<sup>107</sup> El problema de la centralización tenía larga data. Soto (1997) recoge algunos antecedentes de regionalización previos, por ejemplo, la creación de Coordinaciones Regionales en 1968 y la incorporación de nuevas coordinaciones en 1971. Las coordinaciones regionales fueron sustituidas por 13 Secretarías Regionales Ministeriales de Educación en 1974. Entre 1979 y 1980 se traspasa a los municipios la administración de las escuelas, un proceso que se extendió hasta 1978.

proveedores para captar matrícula mediante un sistema de subsidio estatal por alumno, se creó un sistema de medición de resultados de aprendizaje (prueba SIMCE), se desreguló el trabajo docente que tenía fuertes protecciones laborales y se flexibilizó el currículum. El financiamiento público pasó a realizarse mediante una subvención a la demanda, sin discriminar el carácter municipal o particular del prestador, instalando un mecanismo de competencia entre escuelas. Se trató de un paquete de medidas aplicadas conjuntamente que revolucionó el paisaje educativo chileno. Uno de los resultados de este rediseño institucional fue el crecimiento del número de colegios particulares subvencionados, que pasó de 1674 en 1980 a 2643 en 1985 (Valenzuela, Labarrera, & Rodríguez, 2008: 133) y a casi 3.000 en 1990 (Cox, 2003). La matrícula en establecimientos privados pasó del 24,7 % en 1982 al 39,4 % en 1990 (Cox, 2003: 27); en 2013 el sector privado abarcaba al 60 % de la matrícula (Bellei, 2015: 25). El retiro del Estado también se reflejó en los recursos destinados a la educación. Entre 1982 y 1990 el gasto público en educación se redujo un 27 %, pasando del 4,9 al 2,5 % del PBI (Cox, 2003: 31). Bellei, como resultado de una revisión de la evidencia disponible, concluye que “la calidad general del sistema escolar no parece haberse elevado como consecuencia de estas reformas (...), las escuelas privadas subvencionadas no han demostrado ser, en promedio, más efectivas que las escuelas municipales (...), ha aumentado la segregación socioeconómica de las escuelas y liceos, y la inequidad educativa” (Bellei, 2015: 25).

Las características de la transición chilena en la arena educativa impusieron límites a la agenda de la política educativa, al menos hasta la segunda mitad de la década de 2000. En esta transición, como veremos, el papel de los expertos en educación fue protagónico, actuando primero en centros académicos independientes y, luego, desde el gobierno. El papel político de estos técnicos será muy importante en la construcción de la nueva etapa de la política educativa a partir de 1990.

## **5.2. Policy-making regime. Instituciones y actores**

Con la transformación acaecida entre 1980 y 1990, las reglas que estructuran la política educativa chilena se vieron modificadas. Fruto de la combinación de privatización y descentralización, el Estado pasó a desempeñarse subsidiariamente y en función de lógicas de mercado. Esto afectó la organización interna de las instituciones involucradas, dando protagonismo a los municipios, de quienes pasaron a depender los centros de estudio, y alteró el papel del Ministerio de Educación (Mineduc). Las nuevas formas de financiamiento, junto con las nuevas formas de concebir el currículum o la evaluación, colocaron al Ministerio en un lugar de regulación externa, a cargo del financiamiento, en un escenario de multiplicación de agentes a regular (Mancebo, 2012). La intención de desarrollar una prueba de evaluación estandarizada de aprendizajes en 1988<sup>108</sup> o la creación de un Sistema Nacional de Supervisión y una Unidad de Inspección de Subvenciones en 1982 (Picazo, 2013), respondieron a estos nuevos roles del Mineduc.

El Mineduc es el “órgano rector” de la educación en todos los niveles y es el ámbito desde el cual se procesan las principales decisiones sobre orientaciones generales de la política

---

<sup>108</sup> En 1988 fue creado el SIMCE, pero existían antecedentes previos. En 1982 se creó el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar; en 1985 el Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación.

educativa. Muchos de los procesos decisorios del período implicaron sanciones legislativas. En estos procesos el Mineduc ha ejercido el liderazgo, algo que también sucedió en los procesos de negociación que se han abierto con los actores sociales. Desde 1990 el Ministerio ha incrementado sus actividades de diseño y ejecución de planes y programas para lo cual vio fortalecidas sus capacidades técnicas. De todos modos, en la decisión de algunas reformas con fuerte impacto en la distribución de recursos tuvieron participación directa otras agencias del gobierno como el Ministerio de Hacienda.<sup>109</sup>

Al interior del Mineduc, con la Ley Orgánica Constitucional del Enseñanza (LOCE) de 1990 se suprimió la Superintendencia de Educación y se creó una División de Planificación y Presupuesto, se creó una División de Educación General y una División de Educación Superior y se estableció una “desconcentración funcional y territorial” a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de quienes dependerían Departamentos Provinciales de Educación para asesorar y supervisar técnica, administrativa y financieramente a los establecimientos subvencionados de cada jurisdicción (Soto, 1997).

La gobernanza de mercado ha primado en el período posterior a 1980. El chileno es un Estado activo en el diseño y evaluación de políticas y en el financiamiento; en menor grado en la implementación de políticas y se ha retirado de la prestación dando importantes márgenes a un mercado tripartito de escuelas municipales, escuelas particulares subvencionadas por el Estado y escuelas particulares pagas (Mancebo, 2012). Esto provocó un escenario dual entre el ministerio regulador/financiador, los municipios como prestadores públicos y un conglomerado de prestadores privados. El financiamiento se convirtió en un instrumento privilegiado de regulación pública. La introducción en 1993 de mecanismos de financiamiento compartido (“copago”) fue una de las principales correcciones que se produjeron en el período democrático. Un paso siguiente en este sentido se produjo en 2008 cuando se estableció una modalidad preferencial de subvención (SEP, Subvención Escolar Preferencial) dirigida a sectores con vulnerabilidades, identificados como poblaciones prioritarias. Manteniendo las reglas básicas del funcionamiento del sistema como un mercado, desde la política se introdujeron correcciones, buscando incidir en los resultados. Las instancias estatales permanecieron limitadas a la utilización de instrumentos que corrigieran defectos resultantes de las condiciones en que se produce la competencia, regulando e introduciendo incentivos de diferente tipo. Además se mantuvieron las prerrogativas en materia curricular en el Ministerio aunque con márgenes de autonomía a nivel de los centros de enseñanza.

Hacia 2016 se han creado una serie de instancias estatales con alcance nacional, además del Ministerio de Educación que sigue siendo el órgano rector. El escenario actual puede verse como resultado de un proceso de acumulación y complejización de la gestión, pero debe ser entendido también como resultado de un período de intensas revisiones, impugnaciones del modelo y negociación entre actores. A partir de 2006 el diseño

---

<sup>109</sup> Tal es el caso de la aprobación del financiamiento compartido en 1993 que permitió que las familias complementaran el pago de la subvención estatal. La propuesta fue diseñada por el Ministerio de Hacienda como resultado de una negociación con la oposición sobre temas fiscales, provocando la oposición de las autoridades del Mineduc.

institucional y las bases de organización del sistema entraron en la agenda de la política educativa y como resultado se produjeron innovaciones en la institucionalidad pública.

En 2011 la ley 20.529 creó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar integrado por la Superintendencia de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y el Consejo Nacional de Educación. La Superintendencia, que es un servicio público funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, fiscaliza que los “sostenedores” de establecimientos educacionales cumplan con la reglamentación, especialmente en la utilización de recursos estatales. La Agencia está presidida por un Consejo de cinco miembros designados por el Ministerio previa selección del Sistema de Alta Dirección Pública y un Secretario Ejecutivo. Se encarga de evaluar y orientar el sistema educativo para la mejora de la calidad y equidad del mismo. Recae en la Agencia la aplicación de los instrumentos de evaluación nacionales y la coordinación de la aplicación de las pruebas internacionales y realiza tareas de orientación hacia los establecimientos a partir del uso de la información disponible. El Consejo Nacional de Educación había sido creado por la Ley General de Educación de 2009 como un organismo autónomo que tiene atribuciones en materia de educación escolar y de educación superior. El Consejo entiende en las definiciones curriculares de la educación escolar, en el licenciamiento de nuevas instituciones de educación superior y como instancia de apelación de las acreditaciones que competen a la Comisión Nacional de Acreditación. El Consejo está integrado por un académico o profesional de reconocida trayectoria designado por el Presidente de la República, dos profesionales de la educación del ámbito particular y municipal (uno de ellos designado previa consulta a la gremial representativa), cuatro académicos y/o profesionales de reconocido prestigio en el área de la educación parvularia, básica o media, tres académicos designados uno por el Consejo de Rectores, uno por las universidades privadas autónomas acreditadas y otro por los institutos profesionales y centros de formación técnica acreditados.

Existen otros órganos con competencias específicas. Entre ellos, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas que recientemente ha recibido atribuciones en el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente. El Centro fue creado en 1967 durante el gobierno de Frei Montalva para impulsar la reforma liderada por el ministro y ex rector de la Universidad de Chile Gómez Mila. El primer director de este centro fue Mario Leyton (Premio Nacional de Educación, 2009), que ocupó el cargo tras regresar de realizar su Doctorado en la Universidad de Chicago.

La principal organización gremial de los docentes es el Colegio de Profesores, que fue creado en 1974 por el régimen militar como organización profesional de afiliación obligatoria (Núñez 2005). El Colegio es la asociación docente más grande y con cobertura nacional, sin embargo su representatividad hacia 2016 es parcial, incluso en el sector municipal donde es más fuerte. Esto ha limitado las posibilidades de articulación con nuevos sectores muy dinámicos, por ejemplo del sector particular. Esta situación contrasta con la pluralidad de articulaciones que se desplegaron desde el movimiento estudiantil donde sectores de la izquierda más radical realizaron alianzas transversales como parte de la disputa con la izquierda tradicional, desde 2001. Desde 2011 la CONFECH

(Confederación de Estudiantes del Chile) reúne transversalmente a federaciones de universidades públicas, tradicionales y privadas.

En Chile, previo a la última dictadura, había existido una densa tradición de asociaciones docentes que combinaron la vertiente gremial y la profesional con diversa intensidad en distintos momentos. En el proceso histórico de constitución de una cultura docente<sup>110</sup>, la “simbiosis docentes-Estado” (Núñez, 2003) fue central. La dictadura militar implicó persecución y control autoritario, pero también un debilitamiento y modificación estructural de las condiciones que habían hecho posible la tradición precedente. Esto último fue resultado del proceso de privatización y de municipalización de las escuelas, así como del pasaje de un régimen laboral de funcionario de la administración central del Estado a un régimen privado tanto en el sector particular como en el municipal.

Pese a su nacimiento para sustituir a las organizaciones gremiales precedentes, en 1985 el Colegio fue controlado por el sector opositor al régimen y una vez recuperada la democracia fue la organización que dio continuidad a dicha tradición en el nuevo escenario. Núñez (2005) identifica una primera etapa en la que el Colegio principalmente tuvo posturas confrontativas con los gobiernos concertacionistas, pese a haber obtenido algunos logros como el nuevo Estatuto Docente aprobado en 1990, la recuperación salarial y algunas políticas dirigidas a al fortalecimiento de la profesión docente<sup>111</sup>. De todos modos se ha señalado que los niveles de conflicto fueron comparativamente bajos (Núñez, 2005)<sup>112</sup>. El acuerdo alcanzado en el año 2000 puede reconocerse como un momento de inflexión, tras una experiencia de conflicto prolongado y desgastante en 1998. En esta nueva etapa el Colegio desarrolló estrategias negociadoras tanto en materia salarial y de condiciones de trabajo como en procesos de discusión de políticas educativas. Una de las áreas que han formado parte de este proceso de negociación es la evaluación docente y los mecanismos de incentivo. Núñez (2005) señala entre los factores que posibilitaron esta novedad “el carácter técnico que adquirió la discusión”.

La tendencia a la negociación que se constata en el giro del Colegio de Profesores ha tenido diversas manifestaciones en la arena educativa, en buena medida como reflejo de formas más generales de tramitar los acuerdos y los desacuerdos políticos. Las instancias de negociación fueron importantes, tanto en el período en que no estuvieron en cuestión las reglas del juego estructurantes de la política educativa, como a partir del período que se abre con la impugnación del modelo de la transición. En esos ámbitos el peso jugado por el saber experto fue significativo.

---

<sup>110</sup> Como parte de un sistema educativo fuertemente segregado, la cultura docente tradicional chilena que hunde raíces en las últimas décadas del siglo XIX, incluyó varias sub-culturas entre las que se destacaron el normalismo y la tradición de los profesores secundarios. Se trataba de universos que se diferenciaban en las instituciones en que se formaban sus miembros, las formas de concebir la tarea, el origen social y el reconocimiento que recibían (Núñez, 2003).

<sup>111</sup> Se destacan entre ellas las políticas dirigidas hacia la formación inicial y programas de pasantías en el exterior (Núñez, 2003)

<sup>112</sup> Entre 1990 y 2001 se habían registrado 26 días de paro nacional docente, de los cuales 14 se dieron en 1998. Estas cifras son sensiblemente menores al contexto latinoamericano y a la experiencia chilena entre las décadas de 1940 y 1970 (Núñez, 2003).

En los eventos de cambio que analizaremos para el caso chileno, ocuparon un lugar destacado este tipo de instancias como la Comisión Nacional de Modernización de la Educación y el Comité Técnico Asesor presidido por Brunner en 1994, o el Consejo Asesor Presidencial designado por Bachelet en 2006. Si en 1994 el ámbito de negociación había permitido construir un consenso, poco más de una década después esto no fue posible. El movimiento estudiantil y algunos de sus aliados se retiraron del Consejo y denunciaron el informe final. Sin embargo, a partir de este proceso el gobierno elaboró el proyecto de Ley General de Educación que modificaba la LOCE y que resultaría aprobado en 2009.

A partir de las movilizaciones estudiantiles que tuvieron su pico en 2006 y 2011 se abrió una nueva etapa en la política educativa chilena, con efectos generales más allá del campo educativo. Además de poner en cuestión las reglas de juego heredadas de la transición, este período se caracterizó por el protagonismo del movimiento estudiantil que alteró el juego de actores de la arena educativa chilena. Algunos detalles de este proceso serán presentados más adelante. Aquí se debe considerar la participación de este actor que no había tenido hasta mediados de los 2000 el peso que pasó a tener. La agenda del movimiento estudiantil durante 2006 logró articular una impugnación al modelo, incorporando reivindicaciones que trascendieron las demandas inmediatas y corporativas que iniciaron el proceso de movilización (Domedel & Peña y Lillo, 2008; Bellei, 2015). Pero, además, este movimiento tuvo formas horizontales de organización que modificaron las formas tradicionales jerárquicas de otras etapas del movimiento estudiantil o de otros movimientos sociales. Esta fue una de sus notas características, que por otra parte, le facilitó realizar articulaciones de demandas diversas e incorporación amplia de sectores.

También por sus propias características, el nivel de movilización no fue constante. Hacia mediados de la década de 2010 puede constatarse que algunos líderes de las movilizaciones de estudiantes universitarios de 2011 ingresaron al parlamento como representantes de diversos grupos. Pero también se constata la irrupción de nuevas organizaciones que combinan diferente tipo de actividades: se trata de organizaciones sociales sectoriales, con plataformas propias, pero que en general actúan como think tanks, reuniendo información, elaborando propuestas y debatiendo públicamente a través de los medios de comunicación y las redes sociales. Algunas de ellas han puesto en marcha sofisticados procesos de consulta y participación ciudadana, como el Plan Maestro, que sometió a un amplio intercambio propuestas referidas a la profesión docente, que es una de las reformas introducidas en 2016 por el gobierno. El Plan Maestro fue promovido por la organización “Elige Educar” creada en 2009, pero reunió para su puesta en marcha a un conjunto amplio de organizaciones sociales, universidades, el Colegio de Profesores y la UNESCO. Otra organización que ha tenido fuerte incidencia es “Educación 2020”, una fundación creada en 2008 a partir del liderazgo de Mario Weissbluth. Educación 2020 impulsa una agenda de reformas mediante la elaboración de propuestas de política educativa, pero también desarrolla intervenciones en escuelas, promoviendo innovaciones. Se reconoce que esta fundación se ha mantenido cercana al segundo gobierno de Bachelet, al punto que la subsecretaria de educación desde 2014 es Valentina Quiroga, fundadora de Educación 2020 y referente del área educación en la elaboración programática de la Nueva Mayoría. En otra posición ideológica se ubica Nodo XXI, una fundación vinculada al grupo Izquierda Autónoma, creado en 2008 a partir de agrupaciones del movimiento

estudiantil universitario. Se trata de un espacio crítico de las políticas de la Concertación y de la Nueva Mayoría. En las elecciones de 2013, el dirigente Gabriel Boric fue electo diputado independiente, pero abandonó la organización en 2015. Algunas de las diferencias que se produjeron en el bloque refieren a las posiciones a adoptar frente a las reformas educativas impulsadas por el gobierno de la Nueva Mayoría. Las actividades de Nodo XXI abarcan la realización de debates, divulgación de estudios, participación en el debate público y formación de dirigentes sociales. La defensa de la educación pública y las críticas al modelo aplicado desde 1990 son uno de sus ejes centrales de actuación.

### **5.3. Valoración de la ciencia.**

En el período 1990-2016 hubo un promedio de tres ministros en cada período de gobierno. La mayor parte de los ministros de educación chilenos entre 1990 y 2015 fueron personas con alto nivel de formación y con inscripción partidaria. Más de la mitad tienen estudios de maestría, un número menor tiene estudios de doctorado, pero la amplia mayoría tiene estudios en el exterior (14 de 17), especialmente en Estados Unidos (10 de 17). Un número importante tiene estudios de economía ya sea de grado como de posgrado, hay tres abogados y tres profesores.

La mayoría no desarrolló carreras parlamentarias, pero sin embargo, todos tienen filiación partidaria conocida. Se destaca la trayectoria política del primer ministro del gobierno de Patricio Aylwin que fue Ricardo Lagos, quien sería electo presidente ocho años más tarde, ejerciendo una importante influencia política e intelectual durante todo el período.

### Ministros de Educación de Chile (1990-2016)

Gobierno	Período de actuación	Nombre	Formación y antecedentes
Aylwin	1990-1992	Ricardo Lagos	Abogado. Doctorado (Duke)
Aylwin	1992-1994	Jorge Arrate	Abogado. Maestría en economía (Harvard)
Frei	1994-1994	Ernesto Schiefelbein	Profesor e Ingeniero Comercial. Doctorado en educación (Harvard)
Frei	1994-1996	Sergio Molina	Ingeniero comercial. Ex decano Economía (U. de Chile)
Frei	1996-2000	José Pablo Arellano	Economista. Doctorado en economía (Harvard)
Lagos	2000-2003	Mariana Aylwin	Profesora de historia, geografía y educación cívica.
Lagos	2003-2005	Sergio Bitar	Ingeniero civil. Estudios en Francia y EEUU.
Lagos	2005-2006	Marigen Hornkohl	Asistente Social. Maestría en historia (Alemania)
Bachelet (1)	2006-2006	Martín Zilic	Médico. Maestría en Lovaina (cirugía, cuidados intensivos)
Bachelet (1)	2006-2008	Yasna Provoste	Profesora de educación física
Bachelet (1)	2008-2010	Mónica Jiménez	Asistente social. Maestría en educación para el trabajo social (EEUU)
Piñera	2010-2011	Joaquín Lavín	Ingeniero comercial. Maestría en economía (U. Chicago)
Piñera	2011-2011	Felipe Blunes	Abogado. Maestría en derecho (Harvard)
Piñera	2011-2013	Harald Beyer	Ingeniero comercial. Doctorado en economía (UCLA)
Piñera	2013-2014	Carolina Schmidt	Ingeniera comercial. Diploma en marketing (EEUU). Empresaria
Bachelet (2)	2014-2015	Nicolás Eyzaguirre	Economista. Estudios de posgrado en EEUU (macroeconomía)
Bachelet (2)	2015-continúa	Adriana Delpiano	Asistente social

Fuente: elaboración propia.

El campo de estudios académicos sobre problemas del sistema educativo tiene una tradición relativamente profusa en Chile. El impulso expansivo de la escolarización que los países de la región vivieron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX estuvo a cargo en buena medida de una elite intelectual y política inserta internacionalmente y con experiencias formativas en los centros europeos y norteamericanos. A fines del siglo XIX el caso de Valentín Letelier y la transferencia del modelo alemán de formación de profesores es un ejemplo claro. Pero en Chile, además, se constata la existencia temprana de figuras con formaciones de posgrado específicas en educación, como fue el caso de Darío Salas. Esto permitió tomar contacto directamente con ideas y experiencias renovadoras, así como la profesionalización del trabajo académico. Los abanderados del

positivismo, que además estaban vinculados al Partido Radical y a la masonería, tuvieron experiencias de formación sistemática y específica en el campo educativo.

El movimiento de renovación pedagógica y de difusión de las ideas escolanovistas que aconteció en toda la región, en Chile tuvo manifestaciones fuertemente académicas. Por ejemplo, Irma Salas, habiendo realizado un doctorado en educación en EEUU como su padre, impulsó el movimiento de renovación pedagógica en secundaria en las décadas de 1930 y 1940, y también dirigió la fundación del Instituto de Investigaciones Educativas de la Universidad de Chile en la década siguiente. La modernización de las universidades chilenas de fines de los años 60 fue una oportunidad para la construcción institucional de centros de investigación. Esto se produjo paralelamente al fortalecimiento de las capacidades técnicas en el Estado, especialmente con el impulso que recibió la Superintendencia de Educación en los gobiernos previos al golpe de estado de 1973. En la segunda mitad de la década de 1960, durante el gobierno de Eduardo Frei, Ernesto Schiefelbein lideró una reforma educativa y luego sería ministro en 1994 y Premio Nacional de Educación en 2007. Schiefelbein también era doctor en educación, en este caso por Harvard, y junto con Beatrice Ávalos (doctora en educación por St Louis University, EEUU, en 1961 y Premio Nacional de Educación 2013) lideraron la creación del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) en 1971 en la Universidad Católica en el contexto de la reforma universitaria de esa casa de estudios tras la movilización estudiantil de fines de los 60. Contemporáneamente, y en buena medida para participar del impulso reformista del gobierno de Frei, la Iglesia Católica promovió la creación del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) con el liderazgo del jesuita Patricio Cariola (máster en educación por Harvard, Premio Nacional de Educación en 1999).

Los centros académicos independientes -tanto el PIIE, el CIDE, como la FLACSO-, desempeñaron un rol destacado durante la dictadura de Pinochet. No solo mantuvieron actividades académicas y técnicas, sino que funcionaron como espacios de socialización y construcción de nuevos consensos en materia de política educativa, que se traducirían en los acuerdos programáticos de la Concertación de Partidos por la Democracia (Picazo, 2013). Los centros independientes combinaron la preocupación por desarrollar actividades propiamente académicas y hacerlo de forma profesional, con la búsqueda por incidir en el mundo de las políticas educativas. Esto puede verse en sus agendas de investigación y en las trayectorias de sus principales referentes que han pasado de la academia a la gestión pública en diferentes oportunidades.

A partir de la década de 1990 el campo académico de estudios en educación se desarrolla principalmente en la esfera universitaria en desmedro de los centros independientes. Asimismo, la economía cobra centralidad como disciplina y el Estado pasa a ser un actor relevante como productor de información e investigaciones y como demandante de estudios (CIDE, 2007). En la década del 2000 el Estado desarrolla nuevos instrumentos de fomento de la investigación educativa con la creación del FONIDE y la convocatoria del CONICYT a la creación de centros de investigación.

Un estudio encargado por el MINEDUC (CIDE, 2007) estableció que entre 1995 y 2007 se invirtieron 35 millones de dólares en investigación educativa<sup>113</sup>. El principal organismo financiador fue el Estado a través del Mineduc y los fondos FONDEF y FONDECYT del CONICYT (69,8 %; 30 % solo el Mineduc) y las universidades (12,3 %), mientras que los organismos internacionales y las fundaciones financiaron una proporción menor (4,6 % y 7,5 %, respectivamente). Las temáticas se concentraron en la eficacia y eficiencia educativa (24,2 %), formación y perfeccionamiento docente (13,9 %) y pedagogía (14,1 %). Según el mismo trabajo el 78,8 % de los estudios fue ejecutado por 34 instituciones, entre las que se destacan el Mineduc, la Universidad Católica de Chile, el CIDE y la Universidad de Chile<sup>114</sup>. Las principales instituciones que realizan estudios se especializan en temas educativos, tienen un alto número de profesionales trabajando (80 personas en promedio), mayoritariamente con cargos temporales. En la consulta realizada en ese estudio a los responsables institucionales se identifican insuficiencias en la cantidad de investigación y en los recursos para llevarlas a cabo, así como debilidades en el nivel de formación de los investigadores en el país.

Un relevamiento bibliométrico de la producción resultante de la investigación educativa arroja que se trata de un campo concentrado en el que 26 autores son responsables del 50 % de los trabajos publicados entre 1970 y 2007 que recibieron al menos una citación, y 121 autores, prácticamente la mitad del universo de autores relevado, explican el 90 % de las publicaciones (Brunner y Salazar, 2009). El fenómeno de la concentración de las autorías también fue constatado para el período 1995-2007 por el estudio del CIDE (2007), utilizando otra estrategia metodológica.

La investigación educativa ha desarrollado programas de formación de posgrado específicos. Actualmente, existen programas de doctorado en educación en 15 universidades chilenas (Base de datos Oferta Académica 2016, Mineduc)<sup>115</sup>. Debe considerarse que los investigadores en educación no solamente realizan programas de formación disciplinar en educación, sino que en muchos casos son investigadores de diversas áreas disciplinares que se dedican a problemas educativos. Esto aumenta el volumen de programas de formación que inciden en la formación de investigadores de este campo, pero la existencia de doctorados en educación en un número significativo de instituciones, da cuenta de un desarrollo nacional de la investigación educativa como una disciplina con altos grados de autonomía.

Por último debe mencionarse la existencia de redes académicas específicas. Por un lado, se constata la existencia de ámbitos de intercambio y divulgación de resultados. Pero por otro lado, se pueden reconocer tendencias y circuitos divergentes. Algunos informantes han

---

<sup>113</sup> El dato surge de un catastro de investigaciones publicadas. El estudio estimó el costo del 25 % de las investigaciones catastradas (CIDE, 2007).

<sup>114</sup> El 37,3 % de los estudios fue realizado por universidades del Consejo de Rectores, 6,5 % por otras universidades, 18 % por el Mineduc, 3,3 % por otros organismos estatales y 21,3 % por centros académicos no universitarios (CIDE, 2007).

<sup>115</sup> En este dato se incluyen doctorados en educación (10) en ciencias de la educación (2), en ciencias de la educación mención educación intercultural (1), en educación superior (1), en educación matemática (1), en educación con mención en aprendizaje transformacional (1). Además, en 43 universidades hay programas de maestría en el área de conocimiento "educación". Esta oferta sin embargo incluye programas de muy variado tipo, tanto de perfil académico, como profesional (Base de Datos Oferta Académica 2016, Mineduc)

señalado que el campo académico está escasamente estructurado y que existen realidades muy heterogéneas, por ejemplo en relación a la capacidad de incidencia en las políticas públicas. Una visión extrema de esta separación plantea que la investigación realizada en las facultades de educación, vinculadas a la formación de profesores no ha tenido ninguna relevancia política, a diferencia de los estudios que hoy se reúnen en los centros universitarios de reciente creación (CEPPE<sup>116</sup>, CIAE<sup>117</sup>, CPCE<sup>118</sup>).

El CEPPE y el CIAE, organizaron en 2010, 2012 y 2014 el Congreso Interdisciplinario en Educación<sup>119</sup>. Este evento reúne a los núcleos de investigadores de dichos centros, creados en la segunda mitad de la década del 2000. Durante el Congreso de 2014 se realizó el lanzamiento de la Sociedad Chilena de Investigadores en Educación que procura constituirse en una red de alcance nacional. Dichos centros comparten una estructura transversal al interior de las universidades de las que dependen y entre universidades, tienen fuerte vocación por incidir en la discusión pública y en el diseño de políticas educativas y tienen estrategias de inserción académica internacional.

Otro evento que reúne a la tradición investigativa que se desarrolla en las carreras de formación de profesores es el Encuentro Nacional de Investigadores en Educación, cuyo origen se remonta a 1969 en el marco del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) creado para impulsar la reforma en el gobierno de Frei.

El Estado chileno, a partir de 1990, ha desarrollado capacidades técnicas de diferente tipo. El proceso inicial se concentró en el fortalecimiento del Mineduc que debía llevar adelante las iniciativas de la Concertación, con las que se procuraba corregir los problemas de calidad y equidad del sistema educativo. La introducción de variantes en los instrumentos de financiamiento y el desarrollo de programas focalizados demandaron información de nuevo tipo. Según integrantes del equipo que ingresó al ministerio en 1990, éste no contaba prácticamente con capacidades técnicas, una realidad alineada con las ideas de subsidiariedad del Estado. A partir de la municipalización de las escuelas se había

---

<sup>116</sup> El Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación de la Pontificia Universidad Católica desarrolla investigación multidisciplinaria e interdisciplinaria en dos áreas: investigación avanzada a través de cuatro núcleos de investigación (educación superior; equidad y política educativa; ambientes digitales y primera infancia) e investigación aplicada. Integran el CEPPE las facultades de Educación, de Ciencias Sociales, de Ingeniería y de Historia, Geografía y Ciencia Política. Entre 2008 y 2014 recibió financiamiento del Programa de Investigación Aplicada del CONICYT en el Primer Concurso de Centros de Investigación Educativa Avanzada. (<http://www.ceppeuc.cl/>)

<sup>117</sup> En el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile participan también la Universidad de Concepción y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Está integrado por más de 50 investigadores de diversa formación disciplinaria. Las áreas de investigación que desarrolla son: educación inicial; políticas educacionales; formación docente; enseñanza y aprendizaje; neurociencia y cognición; tecnología y educación. El CIAE comenzó a funcionar en 2008 a partir del financiamiento recibido a través del Programa de Investigación Aplicada del CONICYT en el Primer Concurso de Centros de Investigación Educativa Avanzada. (<http://www.ciae.uchile.cl/>)

<sup>118</sup> El Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales tiene por objetivos contribuir “mediante la producción y transmisión de conocimiento e información especializados al análisis, diseño, ejecución y evaluación de las políticas educacionales, además de participar activamente en el debate público al que estas políticas den origen.” Comenzó a funcionar en 2008 bajo la dirección de José Joaquín Brunner hasta 2011, entre 2001 y 2016 fue dirigido por Ernesto Treviño y a partir de 2016 por Cristián Cox. (<http://cpce.udp.cl/>)

<sup>119</sup> Paralelamente, el CEPPE y el CIAE co-organizaron con el CPCE, el Congreso en Educación Superior.

desarrollado un sistema de supervisión que ocupaba a un tercio de los funcionarios del organismo, con quienes el nuevo gobierno se propuso trabajar, pese a las dudas acerca de su papel político en el período anterior (Picazo, 2013). La prueba SIMCE era realizada por la Universidad Católica mediante un convenio vigente hasta 1992. Es en este año que se decide desarrollar el principal instrumento de evaluación con capacidades propias del ministerio. Hacia 1998 se crea la Unidad de Curriculum y Evaluación (UCE) que sería dirigida por Cristián Cox hasta 2006. La creación de esta Unidad refleja una segunda etapa en la organización del ministerio, que privilegió la institucionalización de actividades que se realizaron durante más de una década fundamentalmente a través de programas de mejoramiento, cuyas etapas iniciales a su vez contaron con financiamiento y aporte técnico externo (programas MECE, con apoyo del Banco Mundial). En materia de evaluación y de diseño curricular, el desarrollo de capacidades técnicas fue muy importante, siendo dimensiones neurálgicas del sistema, tal como se lo concibió en esa primera etapa. En 2016, tras un proceso de discusión en una Mesa de Trabajo sobre desarrollo curricular, se estableció como recomendación que la UCE pasara a ser una División del Mineduc que dependa directamente del Ministro, otorgándole mayor jerarquía institucional. Esto se produce en un contexto en que tanto la Agencia de la Calidad, como el Consejo Nacional de Educación han asumido nuevas funciones, que antes eran competencia directa del Ministerio.

A partir de 2012 comenzó a funcionar la Agencia de Calidad de la Educación que se hace cargo de la prueba SIMCE y del conjunto de los sistemas de evaluación, como parte del nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad aprobado legalmente en 2011. Chile participa de PISA, de las pruebas del LLECE y de cuatro pruebas de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement: un estudio sobre matemática y ciencias (TIMSS), otro sobre lectura (PIRLS), uno sobre educación cívica y formación ciudadana (ICCS), y una prueba sobre TICs (ICILS).

Otro ámbito con capacidades de generación de información y análisis sobre educación es el Centro de Estudios que funciona en la órbita del Mineduc. Es competencia del Centro generar información estadística del conjunto del sistema y la realización de estudios que alimenten los procesos decisorios. Una línea específica que desarrolla está orientada a promover la investigación con impacto en las políticas educativas. Para ello se ejecuta desde 2006 el Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE) que realiza periódicamente convocatorias concursables a instituciones de educación superior y centros de investigación. En cada convocatoria anual se financian promedialmente más de diez proyectos como resultado de un proceso de evaluación que incluye una evaluación ciega por técnicos del Mineduc y por un Comité Técnico integrado por jerarcas del Ministerio y expertos externos<sup>120</sup>.

Ya fue mencionada la convocatoria a la conformación de centros de investigación avanzada en educación realizada por el Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica

---

<sup>120</sup> El Consejo Nacional de Educación también realiza una convocatoria anual a proyectos de investigación en educación, dando continuidad a una convocatoria que originalmente estaba dedicada exclusivamente a educación superior en la órbita del Consejo Superior de Educación (luego CNE). Esta convocatoria financia menos proyectos (5 en 2016) de menor duración que el FONIDE (10 meses en lugar de 12) y por un monto menor (6 millones de pesos chilenos en lugar de 45). (CNE, 2016; Mineduc, 2016).

(CONICYT) a través del Programa de Investigación Asociativa. La primera convocatoria de este tipo permitió el financiamiento de dos centros a partir de 2008, y en 2016 se realizó una segunda convocatoria. Además, la investigación en educación se ve beneficiada por otros instrumentos del CONICYT no dirigidos especialmente a esta área de conocimiento. Por ejemplo, en 2014 fueron aprobados 25 proyectos de la disciplina “educación” en el Programa Regular del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, 20 proyectos en el Concurso de Iniciación a la Investigación 2013 y 5 en el Concurso de Postdoctorado 2014 (CONICYT, 2014).

El trabajo sistemático de investigación presenta en la segunda década del siglo XXI altos niveles de institucionalización académica en las universidades. Sin embargo, existen un conjunto de instancias de la sociedad civil que desarrollan diversas funciones relacionadas con la producción, análisis y difusión de información, con la intención de incidir en el debate público y en los procesos de toma de decisiones. En este grupo puede considerarse a las fundaciones relativamente recientes que han sido mencionadas como parte de nuevas formas de movilización social (Educación 2020, Nodo XXI, Elige Educar, entre otras). También desarrollan actividades vinculadas con educación otras instituciones cuyo foco no es esta área, como puede ser el centro de estudios Libertad y Desarrollo (LyD) o el Centro de Estudios Públicos (CEP). Ambos centros, vinculados a la derecha, tienen un área de educación y han sido espacios de provisión de cuadros técnicos e ideas para el debate político tanto de parlamentarios como del gobierno de Sebastián Piñera. Sobresale el papel de Harald Beyer como ministro de educación de dicho gobierno, doctor en economía por la UCLA y director del CEP. Libertad y Desarrollo ha definido una línea ideológicamente clara en la que “la libertad de enseñanza es el primer y más importante principio que a lo largo de estos años Libertad y Desarrollo ha buscado proteger y reforzar, con la convicción de que son los padres quienes tienen el derecho preferente de decidir sobre la educación de sus hijos, considerando sus propios valores y preferencias” (Arzola & Matte, 2015: 62). La subvención a la demanda es el mecanismo de mercado que garantiza este principio y es el “segundo pilar fundamental del ideario de Libertad y Desarrollo” (2015: 65), junto con la descentralización de la gestión del sistema educativo que ofrezca amplias potestades a cada establecimiento escolar. Según LyD, la “intromisión del Estado” (2015: 64) ha puesto en riesgo tanto la libertad de elección de las familias como la libertad de ofrecer propuestas educativas, frente a lo cual este centro ha movilizado recursos técnicos de distinto tipo: elaboración de documentos, discusión pública, asesoramiento a parlamentarios.

#### **5.4 Evento 1: la reforma educativa en Chile y el Diálogo para la Modernización de la Educación (1994)**

##### **Problema**

No es sino hasta 1996 que en Chile empieza a utilizarse el término “reforma educativa”<sup>121</sup>. Durante el segundo gobierno posterior a la transición se impulsa un paquete de medidas “de innovación propiamente” (Cox, 2012: 20), pero que necesariamente debe ser

---

<sup>121</sup> La aparición del términos “reforma” habría sido prácticamente casual. Hasta ese momento se lo quería evitar para instalar la idea de un cambio incremental permanente. La palabra se habría utilizada para titular a posteriori un discurso del ministro Sergio Molina en 1996. (entrevista a García Huidobro en Bentancur, 2003: 185).

comprendido en relación con el período inaugurado en 1990 que sentó las bases de la política educativa chilena por, al menos, 15 años. Los gobiernos de la Concertación lograron construir importantes consensos en la elite política en torno a una agenda de política educativa. Si bien nos detendremos en un hito que fue concebido como “reforma”, el proceso de mediana duración es determinante. Corresponde, por lo tanto, repasar cómo cobra forma el programa reformista en los años previos al hito fundamental: el informe de la Comisión Nacional para Modernización de la Educación de 1994.

En 1987 la oposición al régimen autoritario inicia una etapa de construcción de pactos y de consensos con el objetivo de la democratización (Picazo, 2013: 168). En este proceso primó el pragmatismo y la construcción de un nuevo proyecto político concreto, en lo que se ha denominado “pasión programática”, sobre todo a fines de 1988 y de cara a la elección del año siguiente (Picazo, 2013: 171). Democracia y “economía social de mercado” fueron los ideales que impulsaron la elite político-intelectual que lideró desde la oposición el proceso de transición (Picazo, 2013: 172). Esto implicó un viraje ideológico en algunos sectores de centro-izquierda, que respondió a diversos factores, entre los que se destacan el aprendizaje político tras la ruptura institucional autoritaria o la influencia de nuevas ideas provenientes de la socialdemocracia europea (Picazo, 2013:178-181), además de la existencia de límites institucionales impuestos por el régimen (constitución, senadores designados, LOCE, entre otros). La hipótesis sobre la que avanza Inés Picazo es que, en este escenario, tuvieron fuerte incidencia los cambios en las formas de entender la investigación social en general y educativa en particular. En este contexto se desarrolló un nuevo tipo de investigación empírica, cuya agenda paulatinamente se orientó al abordaje de los problemas del sistema escolar para contribuir a la elaboración de políticas educativas<sup>122</sup>.

La construcción de un horizonte político para el sector educación formó parte de este clima de transición. El resultado obtenido guarda estrecha relación con las capacidades y dinámicas que se habían generado en los centros académicos independientes desde antes de 1973. “La renovación ideológica de la elite política e intelectual chilena produjo modificaciones en el tipo, las estrategias y el impacto de la investigación. A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, la investigación va asociándose menos al cuestionamiento y al diagnóstico del sistema existente (‘investigación crítica’), que al debate y al esfuerzo de imaginar, de predecir y sugerir las condiciones y características de un futuro régimen democrático o un nuevo modelo educativo para un contexto en democracia (‘investigación prospectiva’)” (Picazo, 2013: 186). La agenda de investigación pasó de centrarse en la educación popular a la educación escolar e incorporó una agenda bastante exhaustiva de los problemas del sistema para la elaboración de un programa de

---

<sup>122</sup> “Al mismo tiempo que hacían el duelo de las pérdidas educativas que resultaron de las medidas modernizadoras de los militares, los investigadores educacionales revisaron críticamente ciertos planeamientos históricos que en materia educativa eran propios de la intelligentsia de centroizquierda en general y, en particular, de los expertos en educación. El fenómeno de aprendizaje político, el desarrollo de una conciencia democrática y el conocimiento producido por la propia investigación en los CAI, permitieron romper con algunas ideas que la cultura política había elevado a la categoría de ‘mitos’ durante las décadas precedentes, al tiempo que se hacía la crítica de las ‘parodias modernizantes’ de los Chicago Boys. La crítica era, por lo demás, también constructiva, ya que se intentó aprovechar ciertas transformaciones de las modernizaciones autoritarias.” (Picazo, 2013: 234).

gobierno. Esto quedó reflejado en algunos volúmenes que reunieron la producción del PIIE y el CIDE que concentraron la reflexión sobre educación escolar.

En 1984 el CIDE organizó un seminario de seis sesiones de trabajo dirigido a analizar los principales problemas del sistema educativo, pero con el objetivo manifiesto de contribuir a la construcción de los consensos amplios que se creían imprescindibles para “restablecer la política donde ha estado imperando la guerra” (Cox, 1985: 3). Participaron políticos, educadores y especialistas con diferentes posiciones ideológicas, inserciones institucionales y formación, incluyendo jefes de los gobiernos de Frei, Allende y de la propia dictadura<sup>123</sup>. Cristián Cox, uno de los organizadores, expresa con elocuencia la combinación entre agenda de problemas concretos y búsqueda de consensos: “la modalidad de funcionamiento elegida procuró abordar los problemas desde sus rasgos más concretos y específicos evitando que, desde el inicio, el debate ideológico fuera el foco de discusión. No es que ‘lo específico y lo concreto’ de por sí fuera visto como un nivel menos atravesado por valoraciones, como creería una visión tecnocrática ingenua, pero sí es un nivel donde los límites de lo que une y separa a los grupos son más tenues y flexibles” (Cox (ed), 1985: 8). Los problemas de la educación escolar destacados fueron: déficits de calidad en los resultados de aprendizaje, desigualdad social en los resultados (la educación ni iguala ni reproduce, potencia la desigualdad cultural), falta de resultados de la municipalización respecto de la calidad, ausencia de políticas nacionales (perfeccionamiento docente, supervisión), insuficiencia de recursos, y necesidad de políticas compensatorias (Cox (ed), 1985: 8-9). También se recogieron acuerdos en torno a las necesidades de perfeccionamiento y profesionalización del trabajo docente, afectado por el proceso de desregulación que se aplicó junto con la municipalización de las escuelas (Cox (ed), 1985: 10).

Un tema clave fue la municipalización y la descentralización que aquella implicaba. En el seminario se recogieron argumentos provenientes de la izquierda y de la derecha, tendientes a valorar la descentralización. De parte del arco opositor de centro-izquierda, este posicionamiento junto con la convicción de que el Estado debía asumir un papel activo, produjeron como resultado la orientación general que luego desarrollarían los gobiernos concertacionistas. Si bien hubo posiciones que defendieron que los colegios volvieran a depender del Estado nacional (Colegio de Profesores, Partido Comunista y al interior de la Concertación el Partido Radical muy ligado al Estado Docente), la fórmula resultante fue la de la descentralización combinada con un Estado activo en la promoción de políticas que incidieran sobre el quehacer educativo y corrigieran desigualdades.

Por su parte el PIIE, bajo la coordinación académica de Iván Núñez<sup>124</sup>, en 1988 publicó la primera edición de “Ruptura y construcción de consensos en la educación chilena” (PIIE,

---

<sup>123</sup> Participaron de forma permanente: Alfonso Bravo, José Joaquín Brunner, Eugenio Cáceres, Patricio Cariola, Mariana Chadwick, Cristián Cox, Juan Eduardo García-Huidobro, María Teresa Infante, Aida Mignone, Iván Núñez, Fidel Oteiza, Alfredo Rojas, Ernesto Schiefelbein, Herán Vera, Carlos Vergara, Gonzalo Vial. Y como invitados: Luis Bravo, Johanna Filp, Ricardo Hevia, Hugo Lavados, Fernando Leyton, Nicolás Majluf, Ester Precht (Cox (ed), 1985: v-viii)

<sup>124</sup> Iván Núñez fue Superintendente de Educación durante el gobierno de Allende y participó de la elaboración del proyecto de Escuela Nacional Unificada (ENU); a partir de 1990 se desempeñó como asesor de los sucesivos ministros de educación hasta 2008. En 2015 recibió el Premio Nacional de Educación. También participaron de la coordinación del trabajo Rodrigo Vera y Carlos Eugenio Beca.

1989a), un breve tomo dedicado al análisis de la reforma aplicada por la dictadura que ya esbozaba posibles líneas de acción. Se trata de un esfuerzo por construir una mirada de conjunto de la reforma, que es duramente criticada. Pero también se propone avanzar en la identificación de los puntos centrales de un “debate nacional amplio” que se creía necesario para construir nuevos consensos. En cambio, al año siguiente, el mismo centro publica “Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educacionales” (PIIE, 1989b), un trabajo colectivo que reúne textos de más de veinte especialistas, que se ocupan de áreas muy específicas del sistema educativo<sup>125</sup>. En todos los casos se establecen antecedentes, se describe la situación actual y sus problemas, se plantean medidas concretas y en algunos se realiza un análisis de costos, dificultades y actores involucrados. Son textos cortos, con expresa vocación de incidir en las políticas educativas desde la investigación y la reflexión acumulada<sup>126</sup>. En esta línea se declara en la introducción: “no ha sido fácil para los investigadores pasar a la proposición de políticas públicas. Por una parte, por su oficio, están calificados y acostumbrados a describir e interpretar lo existente y no necesariamente a prever el futuro, ni menos a intervenir sobre él. Por otra parte han vivido muchos años en la marginalidad propia de una institución no gubernamental que se manifestaba independiente y crítica respecto al régimen dictatorial y, en consecuencia, ajena al aparato público y a la elaboración de políticas de Estado” (PIIE, 1989b: 10).

Los acercamientos y las coincidencias que se produjeron en los centros académicos independientes en la segunda mitad de la década de 1980 culminaron en la elaboración del programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. El programa con que la coalición compareció a las elecciones combinaba el crecimiento económico, la justicia social y la democracia. El programa del sector educativo fue integrado a la orientación general del gobierno, en buena medida gracias a los expertos que actuaron en los centros académicos y en los espacios partidarios de discusión del programa durante 1989 (Picazo, 2013: 226). La influencia que lograron ejercer estos actores estuvo dada por su capacidad de construir una visión global común de los problemas del sistema y proponer instrumentos para intervenir sobre ellos. Pero también Picazo ha destacado la capacidad para elaborar estas propuestas a partir de la nueva configuración que había resultado de la reforma anterior (2013: 260). Esto implicaba no modificar las reglas básicas de funcionamiento del sistema escolar y, en cambio, inaugurar una nueva forma de acción estatal bajo esas reglas con una importante inyección de recursos públicos. El emblema de esta continuidad fue la no modificación de la LOCE, que habría requerido mayorías especiales, difíciles de obtener con el sistema electoral vigente. La LOCE, al igual que la Constitución funcionó como “enclave autoritario” (Garretón & Garretón, 2010) en una “transición con continuidad” (Brunner, 1995). Sin embargo, análisis como el realizado por

---

<sup>125</sup> Se abordaron temas como descentralización, infancia, juventud, calidad de las escuelas en sectores populares, prácticas escolares, educación rural, educación de minorías étnicas, derechos humanos, perspectiva de género en las políticas educacionales, profesión docente, formación y perfeccionamiento docente, renovación pedagógica e innovación, educación de adultos, educadores comunitarios, educación popular y salud, entre otros (PIIE, 1989b).

<sup>126</sup> Las manifestaciones de principios del PIIE que se encuentran en estas publicaciones, destacan la especificidad de su tarea en materia de investigación: se trata de una institución que se propone “contribuir al cambio social a través de la búsqueda y promoción del cambio educacional” mediante investigación, experimentación y apoyo técnico a actores y organizaciones sociales del mundo educativo (PIIE, 1989b: 7).

Picazo (2013), dan cuenta del complejo juego de posiciones que convergieron en torno al programa de la Concertación, en parte como resultado de las condicionantes políticas impuestas y en parte por las preferencias que se originaron en el trabajo de los centros académicos independientes. La convergencia, que logró construir una clara hegemonía, nunca fue unánime. Además de las discusiones programáticas acerca de la municipalización, durante el gobierno se manifestaron dos tendencias al interior de la Concertación: de un lado quienes creían valioso un retorno al estado docente, y del otro, quienes reconocían virtudes en la municipalización y la subvención a la demanda como base para llevar adelante nuevas políticas (Bellei, 2015: 26). Elacqua y González han distinguido entre las posiciones de economistas y educadores al interior de la coalición de gobierno, donde los primeros “han intentado regular el mercado educacional creado por la dictadura, mientras que [los] educadores han enfatizado la necesidad de inversión (2014: 275)<sup>127</sup>.

El primer período de gobierno de la Concertación estuvo orientado a la redemocratización del Estado y la sociedad, y también del sistema educativo. Pero el programa impulsado por la coalición que lideró la transición suponía un paquete de nuevas medidas que, al tiempo que modificaba el funcionamiento del sistema educativo puesto en marcha durante la dictadura, no reinstaló el viejo “estado docente”. Para ello el gobierno se sirvió de algunos aspectos institucionales de la reforma neoliberal de los 80, que no fueron sometidos a revisión. Los impulsores valoran que se redefinió la función del Estado, que debía pasar de ser “subsidiario” a “promotor” (Cox, 2012: 15), un tercer camino que no equivalía a volver a concentrar todas las funciones en un único ministerio nacional. La descentralización promovida en la década anterior ofrecía buenas condiciones para esta nueva estrategia. Los objetivos de la política educativa estuvieron motivados por las nociones de calidad y equidad. Ésta última, particularmente, había estado “ausente del vocabulario de las políticas educacionales del período autoritario” (Cox, 2012: 14).

En el sentido restaurador sobresale la modificación de la condición laboral de los docentes a través de la aprobación de un Estatuto de los Profesionales de la Educación<sup>128</sup> que restituyó condiciones especiales para las relaciones laborales del sector -como la estabilidad- que había sido desregulado en la década anterior. Esta acción, a la que se comprometió el propio presidente Aylwin, implicaba restaurar derechos laborales adquiridos previamente por un gremio fuerte, pero también se ha señalado que implicó algo así como una paz sindical con el Colegio de Profesores que facilitó la aplicación de

---

<sup>127</sup> Respecto a la discusión de reforma curricular que se zanjó en 1994, Sergio Molina, entonces Ministro de Educación describe un enfrentamiento de posiciones al interior del Ministerio en torno a la propuesta inicial, si bien se enfrentaban “escuelas de pensamiento”, las diferencias eran generacionales y de procedencia profesional: “Por una parte, los pedagogos no reconocían idoneidad técnica a quienes no habían estudiado pedagogía y, por otra, los que venían de otras disciplinas consideraban que la visión puramente pedagógica era insuficiente y, en algunos casos, anticuada.” (Sergio Molina, en: Espínola & Moura, 199: 69)

<sup>128</sup> Se trata de la ley 19.070 de junio de 1991, que Inés Picazo describe de la siguiente manera: “La norma reguló a escala nacional las condiciones de empleo (jornada laboral, horario máximo, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, estímulos económicos al perfeccionamiento, a la antigüedad y al ejercicio en condiciones difíciles, y aseguró una gran estabilidad en el cargo. Se trasladó la regulación desde el Código de Trabajo, que pasó a ser una norma supletoria, a un estatuto nacional al que estarían sujetos los profesores de la educación pública y privada, tanto subvencionada como pagada” (Picazo, 2013: 286)

medidas de reforma en los años posteriores (Picazo, 2013: 288). Se trató de la política más inspirada en el “estado docente”, que había regido durante la mayor parte del siglo XX, y habría sido objeto de discusión al interior del gobierno, ya que desde el área económica no se la veía alineada con un programa de reforma que implicaba rasgos liberalizadores (Bentancur, 2008: 183). También se incluyeron aspectos novedosos, como el pago de incentivos por el trabajo en zonas definidas “difíciles” o por perfeccionamiento. Posteriormente, en 1995<sup>129</sup>, el estatuto volvió a ser reformado, incluyendo nuevas flexibilizaciones e incentivos por desempeño (Picazo, 2013: 291).

Otro conjunto de políticas nacionales estuvo dirigido al apoyo a las escuelas mediante programas universales y focalizados. Se trató de una nueva forma de intervención estatal: al MINEDUC ya no le correspondía la prestación directa de los servicios escolares, pero en cambio su accionar se dirigió a la aplicación de lo que se denominó “programas de mejora”. Un programa emblemático aplicado desde el primer día del gobierno democrático fue el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres, conocido como P-900, por su alcance a las 900 escuelas con peores resultados<sup>130</sup>. El punto de partida de este programa fue la constatación de los problemas de calidad de la enseñanza, especialmente en el aprendizaje de lengua y matemática, y en las diferencias de resultados por nivel socio económico (García Huidobro & Jara, 1994: 43-45). El P-900 instaló la idea de que el accionar estatal debía aplicar criterios de “discriminación positiva” en algunas de sus políticas, para revertir desigualdades: “para que la escuela sea justa en sus resultados no basta que ella dé un tratamiento igual a todos los niños, ya que no todos los niños son iguales. Para lograr la justicia y la democracia la escuela debe operar con un mecanismo de discriminación positiva, dando más apoyo al que tiene mayores dificultades para aprender” (García Huidobro & Jara, 1994: 46). Esto suponía un trato que compensara las desigualdades de origen tanto de niños como de escuelas, con un direccionamiento de recursos<sup>131</sup> que requeriría instrumentos precisos de focalización. En tal sentido, la existencia de las pruebas SIMCE permitieron tanto el diagnóstico de los problemas de calidad, como la focalización de una política de este tipo. El programa fue definido en el seno de la comisión encargada de elaborar el programa de la Concertación y en buena medida como fruto de las investigaciones realizadas en el CIDE<sup>132</sup>. Las gestiones para su financiamiento se desarrollaron previamente a la asunción del nuevo gobierno y la firma del acuerdo con el gobierno sueco, a cargo de la financiación, se produjo el 13 de marzo de 1990, al otro día de haber asumido las nuevas autoridades. (García Huidobro & Jara, 1994: 41). La implementación del P-900 se realizó a través de la estructura del Mineduc, su personal de supervisión y sus oficinas regionales, mediante la contratación de personal

---

<sup>129</sup> Ley 19.410 de agosto de 1995.

<sup>130</sup> Participaron inicialmente el 10 % de las escuelas de cada región con peores resultados académicos según la prueba SIMCE de 1988 y con niveles socioeconómicos más bajos (García Huidobro & Jara, 1994: 60-61).

<sup>131</sup> Las líneas de acción que llevó adelante el P-900 fueron: mejoramiento de infraestructura, distribución de textos escolares, bibliotecas y material didáctico, talleres de perfeccionamiento docente en servicio a nivel de las escuelas, talleres de aprendizaje para niños con atraso escolar con monitores comunitarios (García Huidobro & Jara, 1994: 47-53).

<sup>132</sup> Juan Eduardo García Huidobro pasaría del CIDE al Mineduc como responsable del P-900. Había realizado estudios de doctorado en Lovaina y participaba del CIDE desde 1969. Entre 1994 y 2000 dirigió la División Educación General del Mineduc, a partir de 2000 se desempeñó en la Universidad Alberto Hurtado (a la que se integró el CIDE en 2004), en 2006 presidió el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y en 2015 volvió como asesor al Mineduc.

externo y de centros académicos como el PIIE (implementación de talleres de aprendizaje) y el CIDE (evaluación) que estuvieron a cargo de algunos componentes.

Mientras se implementaba el P-900 se diseñó una estrategia de mayor alcance, que daba continuidad a algunas líneas del programa focalizado y expandía otras. Ambos compartían la idea de mejora de los desempeños de los centros educativos para lograr superar los niveles de calidad y equidad (García Huidobro & Jara, 1994: 65). Entre 1992 y 1997 funcionó el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE Básica) dirigido a las escuelas subvencionadas (municipales y particulares) y a partir de 1995 se creó un programa similar dirigido a la educación media (MECE Media, hasta 2000)<sup>133</sup>. Ambos fueron financiados parcialmente por el Banco Mundial, pero si en el primero el financiamiento externo alcanzó el 62 %, en el segundo éste fue significativamente menor, llegando al 15 % (Cox, 2003: 60). Los responsables de estas políticas han destacado que el financiamiento externo fue relevante en un primer momento<sup>134</sup>, pero que luego su papel más destacado fue el de aporte técnico y de conocimiento (Cox, 2003: 40-41). A través de estos programas se conformó un equipo de profesionales en el Mineduc, que trabajó bajo nuevas pautas, bajo las exigencias de los mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que establecía el Banco Mundial, según surge de las entrevistas. Esto permitió modificar sustantivamente las capacidades técnicas del Ministerio que al asumir el gobierno en 1990 eran prácticamente inexistentes para este tipo de tareas.

Las nociones de calidad y equidad fueron estelares en este período. Estas se fueron instalando en los diagnósticos elaborados en los centros independientes, formaron parte del programa de la Concertación, y cobraron fuerza a lo largo del período en el discurso de las autoridades. El gobierno chileno quedaría fuertemente alineado a las propuestas que CEPAL y UNESCO desarrollarían con sus documentos “Transformación productiva con equidad” de 1990 y “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” de 1992.

De esta forma se inició un período de 15 años con importantes continuidades en la política educativa. Para algunos protagonistas esto vino de la mano de un nuevo paradigma (Cox, 2003: 20) que establecía un franco quiebre con las políticas aplicadas en la dictadura, tanto por sus orientaciones como por los instrumentos aplicados. Sin embargo hay lecturas que

---

<sup>133</sup> Cox describe a los programas MECE como “una intervención de apoyo a escuelas y liceos de múltiples componentes: inversiones en infraestructura de edificios y recursos de aprendizaje (textos, bibliotecas, material didáctico, computadores); apoyo asistencial (salud) a alumnado de básica y educativo a alumnado de media (talleres de jóvenes); organización de reglas de juego para incentivar y financiar la generación de proyectos de mejoramiento educativo por equipos docentes tanto en básica como en media; talleres de desarrollo docente en media. A este carácter integral de las acciones de fomento MECE, se suma el que las mismas tienen una cobertura prácticamente universal, o del conjunto de la educación subvencionada. Los objetivos de ambos programas MECE fueron mejorar las condiciones, procesos y resultados de las escuelas municipales y privadas subvencionadas por medio de la combinación de los medios y estrategias mencionados.” (Cox, 2012: 22-23). Cristián Cox, tras realizar estudios de doctorado en Londres, había trabajado como investigador en el CIDE y en FLACSO en la segunda mitad de los 80. Participó de la elaboración programática de la Concertación, se integró al equipo del Mineduc en 1990, dirigió el Programa MECE Básica y el diseño del Programa MECE Media y luego dirigió la Unidad de Currículum y Evaluación hasta 2006.

<sup>134</sup> Debe considerarse que el gobierno que asume en 1990 tenía un presupuesto definido el año anterior por el gobierno dictatorial (García Huidobro & Jara, 1994: 56).

enfatan que se trató de un único proceso iniciado en 1980. Esta segunda interpretación ha sido sostenida o bien por análisis que valoran positivamente el proceso reformista chileno y su continuidad (Espínola & De Moura, 1999: 1), o bien por los críticos de la continuidad con el esquema neoliberal en la democracia (Villalobos, 2015)<sup>135</sup>. Esta última visión es la que cobraría fuerza recién en 2006 como resultado de las reivindicaciones del movimiento estudiantil.

Tras el primer período de gobierno que instaló nuevas condiciones para la política educativa, se dio paso a un período en que se formuló un paquete de propuestas que fue denominado como “reforma” y que introducía modificaciones especialmente en el curriculum y en la organización del tiempo escolar. La continuidad estaría dada por el marco programático común que se mantuvo, pero era hora de realizar cambios en aspectos medulares del sistema, que no se habían visto especialmente alterados con la estrategia de programas de mejora del primer gobierno. Para el segundo gobierno, los actores plantearon la necesidad de pasar de una etapa de transición a una de “modernización” (Picazo, 2007: 324). La educación pasó al primer plano de la agenda gubernamental, siendo su reforma la condición para lograr los desafíos de desarrollo e inserción internacional del país.

Las deudas en materia de pobreza, productividad y competitividad, y en general la idea de que el sistema educativo no funcionaba acorde a los desafíos del siglo XXI formó parte del diagnóstico compartido en el Diálogo por la Modernización de la Educación que se inició en 1994 (Picazo, 2007: 326). Dicho diagnóstico destacó la expansión de la cobertura del sistema en las décadas anteriores, que permitió mejoras en el acceso a la escolarización, pero en cambio establecía con dureza las limitaciones de ese crecimiento:

*A pesar de los adelantos logrados no tenemos motivos para estar satisfechos. Nuestro sistema escolar adolece de graves fallas y su desempeño es de baja calidad, inequitativo e ineficiente. Sus resultados son mediocres, especialmente para los niños y jóvenes que provienen de los sectores de menores ingresos. Más aún, los avances obtenidos, cualquiera sea el juicio sobre su magnitud, se empequeñecen frente a los enormes desafíos que el país tiene frente a sí al aproximarse a un nuevo siglo. (Comité Técnico Asesor, 1994: 27).*

La incidencia de la condición social de los estudiantes en sus resultados fue uno de los puntos destacados a través de diversos indicadores; en la enseñanza media se agregaba una furibunda crítica a su inadecuación al mundo contemporáneo (Comité Técnico Asesor, 1994, 34). El diagnóstico abarcaba un abanico amplio de tópicos que iba desde los indicadores básicos de cada nivel, la situación del profesorado y el financiamiento. Cada uno era ilustrado con un cúmulo importante de datos que se interpretaban a la luz de las exigencias modernizadoras.

*En suma, nuestro análisis nos lleva a concluir que el sistema escolar chileno se ha quedado atrás con respecto a los requerimientos del país. Ofrece una cobertura amplia pero de calidad pobre y desigual; es por eso inequitativo y, además, es poco eficiente. Sus logros son, en general, insatisfactorios. Para la mayoría de los alumnos provenientes de los hogares de menores recursos, los niveles de logro son francamente malos. La formación que ofrecen los*

---

<sup>135</sup> “Mientras en el plano ideológico y de las políticas públicas se desarrollaron múltiples lógicas en el campo educativo, la mantención y profundización de la arquitectura neoliberal en el funcionamiento, financiamiento y organización del mismo jugó un rol preponderante en la mantención y consolidación de un campo escolar que, a pesar de sus matices, siguió entendiéndose de manera general como una continuación de las transformaciones neoliberales comenzadas en los años ochenta.” (Villalobos, 2015: 266)

*establecimientos escolares es rutinaria; no cultiva las capacidades del alumno y no enseña a aprender. Existen diversos programas de mejoramiento en curso que apuntan en la dirección adecuada, pero no son suficientes. La gestión del sistema, a pesar de los avances en la descentralización, es todavía inflexible. Los profesores y los alumnos trabajan en un ambiente que, en general, es poco estimulante. En esas condiciones Chile no podrá desarrollarse con fuerza en el futuro. Perderá la oportunidad histórica que tiene de convertirse en una sociedad moderna y equitativa. (Comité Técnico Asesor, 1994: 53).*

## **Oportunidad**

El cambio de gobierno que se produjo en 1994 permitió instaurar la idea de una nueva etapa en la política educativa, tras un período inicial de transición. La reforma, sin embargo, se produciría en un marco de continuidad en las orientaciones generales, como se ha señalado. Si bien en el programa de gobierno la política educativa no estaba especialmente jerarquizada, en mayo de 1994 el Presidente Frei incluyó dentro de las cuatro prioridades del gobierno a la educación y en setiembre el Ministro de Hacienda la elevó a la primera prioridad (Espínola & Moura, 1999: 59). El nuevo gobierno llevó a cabo una estrategia de “concertación plural” (Picazo, 2007: 325), impulsando “el gran esfuerzo de concertación” (Espínola & Moura, 1999: 80) del período. De esta forma se procuraba superar las dificultades que había tenido el gobierno anterior para tramitar la reforma curricular (Picazo, 2007) y, sobre todo, se intentaba precisar “una agenda ambiciosa de políticas” (Bellei, 2015: 29).

Los técnicos volvieron a ofrecer condiciones de viabilidad al trámite de la reforma: el gobierno de Frei convocó a una comisión de expertos, ideológicamente plural, para el estudio de los diagnósticos y la elaboración de propuestas de acción. Ernesto Schiefelbein, quien fuera ministro de educación durante 1994, afirmó que tanto el Comité Técnico, como la misión internacional de diez expertos convocada ese año<sup>136</sup>, sirvieron para confirmar el diagnóstico de problemas, así como la adecuación de las estrategias que se habían trazado desde el Ministerio (Espínola & Moura, 1999: 60).

El Comité Técnico estuvo coordinado por José Joaquín Brunner, un mediador de primera línea entre el campo académico y el campo político durante esos años, que a partir de setiembre de 1994 ocuparía el cargo de Ministro Secretario General de la Presidencia<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Se trató de una misión Internacional de expertos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional de Planificación y UNICEF (Espínola & Moura, 1999: 60).

<sup>137</sup> Del papel del Brunner, el ministro Schiefelbein destacó: “José Joaquín Brunner tuvo un rol clave. (...) era un hombre capaz de lograr un consenso. José Joaquín desempeñó un rol maravilloso. La gran cosa es que él se sentó con veinte personas, desde el Partido Comunista hasta el Partido Liberal, empresarios, trabajadores, académicos, prácticos, sindicalistas, investigadores e Iglesia y logró unanimidad respecto de lo que había que hacer en Chile en educación. (Schiefelbein en: Espínola & Moura, 1999: 66)

### **Integrantes del Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena**

José Joaquín Brunner (coordinador)	Ministro Secretario General de Gobierno
Fernando Ríos (secretario ejecutivo)	Mineduc
Eduardo Boeningar	Corporación Tiempo 2000
Enrique Correa	FLACSO
Juan De Castro	Vicario para la Educación. PUC.
Gabriel De Pujadas	Universidad Educare
Verónica Edwards	PIIE
Gonzalo Figueroa	Embajador de Chile ante UNESCO
Cristián Larroulet	Instituto Libertad y Desarrollo
Antonio Snachio	Instituto Libertad y Desarrollo
Fernando Léniz	Empresario
Sergio Markmann	Empresario
Alfonso Muga	Universidad de Valparaíso
Andrés Navarro	Empresario
Teresa Segure	Universidad de Concepción
Claudio Teitelboim	Centro de Estudios Científicos
Manuel Valdés	Confederación de la Producción y el Comercio
Gonzalo Vial	Historiador

Fuente: Comité Técnico Asesor (1994)

Picazo ha señalado, además, que el tipo de formulación de propuestas que ofrecieron estos expertos facilitó la construcción de un amplio acuerdo: “Ciertamente, el ‘Informe Brunner’ es bastante economicista, pragmático, instrumental, casi sin “alma”, casi sin ethos” (Picazo, 2007: 327). Se valoraban las posibilidades que ofrecía la acumulación de investigación en educación fuertemente influenciada por la economía y la sociología, que había permitido dejar fuera otras dimensiones del quehacer educativo vinculadas con valores o principios, que hubieran generado desacuerdos profundos. El camino que se había abierto a mitad de los 80 en los centros académicos independientes, lograba en esta nueva coyuntura volver a provocar consensos, esta vez a escala nacional.

Schiefelbein describió de esta manera la estrategia de construcción del acuerdo: “Mi esquema de trabajo fue el siguiente: sensibilización de la opinión pública a través de los medios de comunicación; consenso nacional gracias al trabajo del grupo Brunner; convencimiento del Ministerio de Hacienda de que el proyecto era factible, económico, rentable para que asegurara que los fondos estuviesen ahí; convencer a los profesores, a través de visitas a las experiencias de cambio y el concurso de guías de aprendizaje” (Schiefelbein en: Espinola & Moura, 1999: 66).

Tras el trabajo del Comité Técnico, el gobierno convocó a una comisión de carácter político-institucional<sup>138</sup> presidida por el ministro que entonces era Sergio Molina, un economista que si bien no era especialista en educación, jugó un papel importante en la negociación con la oposición y el Colegio de Profesores, al tiempo que lograba una sintonía fina con el Ministerio de Hacienda (Espínola & Moura, 1999: 74-77). Esta Comisión hizo suyo el informe que había surgido del Comité Técnico presidido por Brunner, blindando al máximo nivel el acuerdo alcanzado. Este sería el principal hito en la construcción de la hoja de ruta de la reforma educativa de la década de 1990 en el país.

### **Alternativa**

La propuesta que emanó del Diálogo para la Modernización, en primer lugar establecía “desafíos”: a) superar la extrema pobreza y asegurar iguales oportunidades; b) desarrollo competitivo; c) modernización de la sociedad (Comité Técnico Asesor, 1994: 55-56). La educación ocupaba un lugar sobresaliente en relación a cada uno de estos grandes objetivos y por lo tanto se entendía prioritaria la necesidad de construir un “proyecto nacional” dirigido a mejorar los déficit educativos, que debía estar acompañado de una dotación de recursos acorde a la magnitud de lo que estaba en juego: “Para hacer frente con éxito a los retos del futuro, el país debe asumir como una prioridad absoluta la modernización y reforma de su educación.” (Comité Técnico Asesor, 1994: 66).

Las líneas de acción previstas se estructuraron de la siguiente manera:

- a) “Máxima prioridad: proporcionar una formación general de calidad para todos.” Se debía preparar para la vida y no para la acumulación de conocimiento con criterio enciclopédico; se establecía la necesidad de precisar las competencias básicas a través de un nuevo diseño curricular, adoptar modalidades de “aprendizaje activo”, mejorar la dotación de materiales de las escuelas y apoyar especialmente a las que atienden a los segmentos más pobres. Aquí se incluía una medida que a la postre sería emblemática del período: extender el tiempo de la jornada escolar.
- b) “Una tarea impostergable: reformar y diversificar la educación media.” Se proponía suprimir el dualismo entre formación técnica y académica, extendiendo tanto la formación general como la formación para el trabajo en todas las modalidades; se defendía la flexibilidad curricular y la diversidad de trayectos en el nivel medio, evitando la segmentación e inequidades. Tanto para la enseñanza básica como media se establecía la importancia de la apertura de los centros a la comunidad.

---

<sup>138</sup> Estuvieron representadas en la Comisión las siguientes instituciones: Mineduc, Comisión de Educación del Senado y de la Cámara de Diputados, Universidad de Chile, Universidad Católica, Universidad de Concepción, FLACSO, Asociación Chilena de Municipalidades, Colegio de Profesores de Chile, Central Unitaria de Trabajadores, Confederación de la Producción y el Comercio, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, Conferencia Episcopal de Chile, Confraternidad Cristiana de Iglesias, Masonería, Federación de Institutos de Educación Secundaria, Corporación de Educación Particular, Instituto de Chile, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Consejo Nacional del Libro y la Lectura, Asociación de Radiodifusores de Chile, organizaciones de padres y apoderados, organizaciones estudiantiles del nivel secundario y universitario (Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, 1994).

- c) “Una condición necesaria: fortalecer la profesión docente.” Se proponían acciones dirigidas a la formación, el perfeccionamiento en servicio, las condiciones de trabajo, la organización de los establecimientos, y las remuneraciones e incentivos.
- d) “Un requisito básico: otorgar mayor autonomía y flexibilidad de gestión, y más información pública sobre sus resultados, para tener escuelas efectivas.” Se invocaba la centralidad de la escuela como unidad central de la toma de decisiones, para lo cual debía contar con autonomía con modalidades de gestión basadas en el liderazgo de directores.
- e) “Un compromiso de la Nación: aumentar la inversión educacional, tanto pública como privada, junto con impulsar la modernización educacional.” El incremento de recursos asociado a la propuesta debía acompañarse con una mejora en su gestión para un uso eficaz de los mismos. Se proponía pasar de 4,5 % PBI a 8 % en ocho años, mejorando significativamente la subvención escolar y el salario docente. El incremento estaría dado por el aumento de la inversión pública, la inversión privada (extendiendo y fortaleciendo el financiamiento compartido) y mediante un Fondo Nacional para la Educación que manejaría recursos de venta de activos públicos, donaciones y cooperación internacional. Para esto se defendía a la subvención escolar como “principal mecanismo” para transferir recursos fiscales. El capítulo financiamiento refleja con claridad neta el alcance de la reforma en este aspecto: se trataba de corregir los instrumentos de mercado vigentes, que no serían transformados radicalmente.

El informe del Comité Técnico Asesor que fue aprobado en términos generales, mereció observaciones de parte de algunas de las instituciones participantes del Diálogo. Las mismas también fueron consignadas en los documentos publicados y se ordenaron de la siguiente manera: carencia de una concepción antropológica, sesgo pragmático e inmediatistas de la educación, ambigüedad de la idea de modernización y de democracia, carácter lineal y simple del modelo de cambio educativo y rol del Estado en la educación y riesgo de desaparición de la educación pública. (Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, 1994: 162-164). Se trata de señales de fisuras en el tipo de discurso que cobró fuerza en ese contexto, muy ligado a las formas hegemónicas de investigación académica.

“Este marco de ideas y criterios funciona como referente concordado de las políticas educacionales, durante el ejercicio de tres gobiernos, hasta el año 2006” (Cox, 2012: 16). En esta etapa las políticas se pueden ordenar en cuatro pilares: expansión y fortalecimiento de los programas de mejora implementados en la primera mitad de la década de 1990; un conjunto heterogéneo de medidas dirigidas al apoyo de la profesión docente<sup>139</sup>; la reforma curricular; y la universalización de la jornada escolar completa (Bellei, 2015: 30-31; Cox,

---

<sup>139</sup> Además de la modificación inicial del Estatuto del Profesor, se introdujeron variaciones que lo flexibilizaron y crearon mecanismos de incentivo (antigüedad, perfeccionamiento, resultados del establecimiento, excelencia, desempeño con contextos difíciles); el incremento salarial fue importante y sostenido; se crearon programas de formación y un programa de pasantías en el exterior que hacia 1999 alcanzaba a más de 900 docentes (OCDE, 2004: 55). Esta última medida evidencia el peso de la internacionalización de la discusión en el periodo.

2012: 20). Estas medidas estuvieron acompañadas de un incremento significativo de recursos, particularmente en lo que refiere a la extensión del tiempo escolar.

### **Desenlace**

La reforma iniciada en el segundo gobierno democrático y, en general, el proceso que se inició en 1990, produjeron alteraciones en los resultados del sistema provocando mejoras en algunas dimensiones, al tiempo que tuvo que enfrentar importantes limitaciones y problemas. Los resultados fueron contradictorios.

Por un lado, algunos resultados permitieron a los impulsores de la agenda reformista mostrar una serie de logros. La cobertura del sistema se vio ampliada, especialmente en el nivel preescolar que se duplicó, y en educación superior, que eran los que presentaban más dificultades de acceso. Pero también se modificó la cobertura del nivel medio, debido fundamentalmente a la incorporación de los sectores de nivel socioeconómico más bajo, lo que acortó la brecha entre pobres y ricos en acceso a este nivel clave de la expansión educativa (Cox, 2012: 28). En materia de aprendizajes se constata una constante mejora en los resultados de las pruebas nacionales en lengua a lo largo de la década del 2000, en todos los niveles socioeconómicos. Los resultados de matemática no presentan esta tendencia con claridad. Las mejoras en los quintiles más bajos fueron superiores, lo que permitió acortar también esta brecha socioeconómica hacia finales de la década (Cox, 2012: 29-30).

Los mismos autores que tienen compromisos fuertes con el proceso reformista han subrayado los efectos no deseados de las políticas. En palabras de Cox: “dos efectos no buscados por las políticas de la Concertación y de gran relevancia política desde las protestas de 2006, renovadas a escala expandida por el estudiantado universitario en 2011, son la segregación social del sistema y la disminución de la matrícula de la educación municipal.” (Cox, 2012: 32). El esquema de mercado, que se vio reforzado por la introducción del financiamiento compartido (copago) en 1993, produjo importantes efectos en la composición homogénea de la matrícula de los centros educativos y estimuló un corrimiento de la educación municipal hacia el sector privado subvencionado. El conjunto de prácticas asociadas a la segregación (selección de alumnos, criterios de elección de escuela de los padres, la capacidad de pago de las familias) pasó a formar parte de la agenda académica desde inicios de la década de 2000<sup>140</sup> y cobraría fuerza inusitada a mediados de la década, como veremos a continuación. Puede afirmarse que en la valoración de los resultados de la reforma, jugaron un papel importante las mediciones técnicas de los mismos llevadas a cabo desde el Estado y cada vez más desde la academia.

### **5.5. Evento 2: la movilización estudiantil y el Consejo Asesor Presidencial (2006)**

#### **Problema**

Los análisis de la política educativa chilena tienden en general a coincidir en señalar que a partir de 2006 se abre una nueva etapa que terminó con un proceso de importantes continuidades y de intensos cambios graduales a partir de múltiples instrumentos alineados

---

<sup>140</sup> Por ejemplo: Bellei & García Huidobro (2003)

(Cox, 2012). La imagen de ruptura que impone el fenómeno de movilización estudiantil en 2006 y 2011, con la literal irrupción de un actor social en las calles, es contrastante con la política de acuerdos nacionales liderada desde el aparato estatal por actores partidarios con fuerte andamiaje técnico. Su carácter de estallido le permitió modificar la agenda de la política sectorial, pasando a incluir, con posibilidades reales de transformación, a las condiciones institucionales de organización del sistema educativo. Incluso más, a partir de la impugnación del programa general que orientó la política educativa a partir de la transición, se pusieron en cuestión aspectos más generales de la cultura política. La comprensión de la construcción “del problema” requiere entender cómo el movimiento estudiantil, que hasta entonces no había ocupado un lugar protagónico, utilizó ideas que provenían de diagnósticos previos sobre el funcionamiento del sistema y las articuló con demandas con fuerte capacidad de penetración en la sociedad. Nos ocuparemos de la primera de estas movilizaciones (2006), que tuvo como centro a la educación escolar (secundaria) y que dio inicio al nuevo período de política educativa.

Tras un período de escasa organización y falta de incidencia en el espacio público, en la primera mitad de la década de 2000 el movimiento estudiantil cobró vigor en Chile. En 2001 se produjo una movilización denominada “Mochilazo” que ha sido señalada como antecedente muy cercano a la experiencia de 2006. El Mochilazo se había originado por dificultades de acceso a los pases escolares por cambios en el sistema de transporte durante el gobierno de Lagos y terminó exigiendo que la gestión de dichos pases pasara de las empresas del transporte al Ministerio de Educación.

Ya en 2005 en un ámbito de negociación entre el Ministerio de Educación, la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES) y la Asamblea de Centros de Alumnos de Santiago (ACAS), la agenda tenía dos niveles: demandas de corto y de largo plazo. Entre las primeras estaban las condiciones del pase escolar de transporte, y los costos de entrada a la universidad. Entre las segundas estaba la LOCE y la municipalización de la educación escolar. Este diálogo quedó trunco con el cambio de gobierno y este hecho fue determinante para que se desencadenaran las movilizaciones de inicios de 2006 (Donoso, 2014: 24).

El inicio de la ola de movilizaciones de 2006 estuvo ligado fundamentalmente a la agenda de corto plazo: gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria y eliminación de las restricciones en la cantidad de viajes diarios en que se podría usar el pase escolar de transporte. Las marchas en el centro de Santiago que se iniciaron a fines de abril tuvieron cada vez más participación y los enfrentamientos con la policía fueron in crescendo. Frente al descontrol de las movilizaciones, varios colegios de la capital iniciaron “tomas” (ocupaciones), como una forma de encausar el movimiento, evitando así, la violencia de las marchas callejeras que erosionaba su legitimidad. Esto permitió que los estudiantes profundizaran en su agenda de demandas y que los medios de comunicación le dieran a esta agenda el espacio que antes habían ocupado los enfrentamientos violentos (Domedel & Peña y Lillo, 2008: 23-24; Donoso, 2014: 25). También quedó en evidencia la “flexibilidad táctica” de los estudiantes (García Huidobro, 2008: 89), lo que les permitió decodificar el escenario en que actuaban, logrando niveles inesperados de efectividad.

En mayo la Comisión Política de la AES elaboró un petitorio con varios puntos que profundizaba los reclamos y sobre todo ampliaba la agenda hacia cuestiones estructurales. El petitorio incluyó: gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que debían enfrentar todos los estudiantes para acceder a los estudios universitarios; gratuidad del pase escolar que permitía utilizar el transporte público; ampliar la validez de los pases escolares; mejorar la infraestructura de los colegios; revisar el sistema de raciones alimenticias; implementar de otra manera la Jornada Escolar Completa (JEC) que según el movimiento se hacía sin respetar su idea inicial, continuando con clases tradicionales en el horario extendido; terminar con la municipalización implantada en la reforma de la dictadura; derogar la LOCE, emblema de la reforma del gobierno militar y evidencia del límite de la política educativa de la Concertación hasta el momento (Domedel & Peña y Lillo, 2008: 33-35).

En definitiva, el diagnóstico de los estudiantes era que el sistema estaba en crisis y la desigualdad era su manifestación palmaria. Las causas de la desigualdad se entendía que eran el marco legal vigente (LOCE), el neoliberalismo que daba sostén ideológico a la dinámica institucional mercantilizada, y la administración municipal de los centros educativos públicos (García Huidobro, 2008: 93). María Jesús Sanhueza, vocera de la ACES, declaraba a la BBC, horas antes de que se conformara el Consejo Asesor Presidencial: “Hoy en día la mayoría de los estudiantes chilenos están informados de por qué la educación chilena está en crisis. (...) La desigualdad que existe en la educación chilena es abismal. Los alumnos de colegios municipalizados obtienen resultados muy inferiores que los de colegios privados. Es un número muy reducido de estudiantes que provienen de colegios municipales y que ingresan a la universidad. Y así se va perpetuando la desigualdad en la educación.”<sup>141</sup>.

La agenda tenía un bloque de reivindicaciones de corto plazo asociado a la disposición de recursos. Pero se fue incorporando paulatinamente, y no sin contradicciones, una agenda de largo plazo con aspectos institucionales. La discusión institucional suponía una lógica mucho más sofisticada, requería información para el debate. En este sentido se ha destacado la implacable capacidad de plantear temas de fondo claramente articulados con los problemas más inmediatos, que por otra parte son los que más rápidamente activan una movilización estudiantil masiva en el nivel secundario. Explicar este fenómeno ha sido un desafío importante, en la medida en que un actor que hasta entonces no había formado parte de la conversación central de la arena, lograba lo que otros actores con posiciones relevantes no habían podido en años. Tal era el caso de los sectores de la Concertación que habían preferido un retorno al “estado docente” en 1990, o el propio Colegio de Profesores que había criticado estos aspectos de la política de los 90.

Donoso ha enfatizado el peso que tuvo en la conformación de este actor como movimiento social su diferenciación de las formas tradicionales de la izquierda, tanto comunista como concertacionista (Donoso, 2014: 38). Esto le permitió, a su vez, incluir dentro de las mismas demandas a jóvenes identificados con diversas manifestaciones de izquierda, militantes de partidos que integraban la Concertación y también sectores de derecha

---

<sup>141</sup> Entrevista a María Jesús Sanhueza (5/6/2006). Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_5047000/5047920.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_5047000/5047920.stm)

(García Huidobro, 2008). García Huidobro, además, hace foco en la capacidad de posicionarse en el corazón de los problemas del sistema educativo chileno: la desigualdad. La educación estaba en crisis, pese a más de una década de reformas (García Huidobro, 2008: 92). En esta línea, Cristián Bellei señala respecto al alcance de la formulación del problema que

*en 2006, los estudiantes secundarios no sólo se tomaron sus liceos, sino que también se apoderaron por un momento del campo de discusión sobre política educacional en Chile. Visto en perspectiva, el movimiento estudiantil logró romper la inercia que se había instalado en las políticas educacionales, que no dejaban lugar a cuestionamientos más estructurales sobre los cambios que requería el sistema escolar debido al empate político (Bellei, 2015: 37).*

Cox ha señalado que el giro fundamental fue la introducción de los límites institucionales del sector en la agenda de discusión de la política pública, y que esto es el resultado de la acción de un agente externo al gobierno y a la burocracia estatal, a diferencia del periodo inmediatamente anterior (Cox, 2012: 18). El movimiento estudiantil puso en duda el “orden educativo” y con él “cambia el escenario de la educación chilena porque termina con todos los silencios” (García Huidobro, 2008: 107).

Este cambio implicó un estallido, tanto por sus formas de intervención en la escena pública como por el violento y rápido viraje que tuvo la agenda. En setiembre de 2005 “calidad y acceso a la educación” ocupaba el cuarto lugar de los problemas más importantes que debía solucionar el gobierno (compartido con “pobreza y extrema pobreza”, ambos con 17 %), con amplia distancia de los primeros: “delincuencia, inseguridad” (48 %), “desempleo, cesantía” (45 %), “calidad y acceso a la salud” (35 %) <sup>142</sup>. El programa con el que Bachelet compareció a las elecciones de aquel año no jerarquizó especialmente el tema, sobre el que había referencias más bien generales que no introducían cambios sustantivos en la orientación de la política respecto de los gobiernos anteriores <sup>143</sup>. El tono de las propuestas para el sector educativo contrasta con propuestas reformistas de mayor alcance en otras áreas, como la revisión del sistema electoral binominal, también heredado de la dictadura.

Fue a mediados de los años 2000 que se empezó a reunir evidencia acerca de los problemas persistentes del sistema educativo, tras el intenso período de reforma. Varios entrevistados señalaron la importancia particular que tuvo un informe realizado por el gobierno y por la OCDE publicado en 2004 (OECD, 2004). Esto no quiere decir que no haya habido miradas críticas durante el proceso de reforma, incluso desde los elencos técnicos que estuvieron a cargo del diseño e implementación de las mismas. Algunos entrevistados destacaron, por ejemplo, que los equipos del Mineduc no estuvieron de acuerdo con la instalación del mecanismo de “copago”, uno de los ejemplos meridianos de la estrategia de corrección de instrumentos de mercado que fue impulsada desde el Ministerio de Hacienda. Pero el

---

<sup>142</sup> Datos de Mori, setiembre 2005, en: Gerber (2005: 20).

<sup>143</sup> El programa de gobierno identificaba los logros en materia educativa de las administraciones anteriores (cobertura, ampliación del acceso a la universidad y avances en equidad) y se reafirmaba la preocupación por la calidad y la equidad de los resultados. La educación preescolar estaba jerarquizada en estrecha relación con el fortalecimiento del esquema de protección social y la reducción de inequidades al inicio de la vida. En esa línea, sobresale la propuesta de implementar montos diferenciados en la subvención para poblaciones prioritarias, desde el prekindergarten hasta cuarto básico. El resto de las propuestas implicaban profundización de reformas ya en marcha (expansión y mejora de la JEC, por ejemplo) e introducir mejoras de distinto tipo (disminuir número de alumnos por clase, promover la innovación pedagógica, etc.) (Bachelet, Programa de Gobierno 2006-2010).

informe de 2004, que incluía un informe a cargo de un equipo del Mineduc dirigido por Cristián Cox y un informe de una misión de técnicos extranjeros liderada por Martin Carnoy, estableció un punto de inflexión. Al respecto, un entrevistado afirma: “Cuando uno mira el informe nacional a la OCDE es muy autocrítico. (...) Es la primera vez que hay un informe oficial autocrítico. Cuando viene la misión es todavía más crítica. Los dos informes en 2004 dicen cosas como que Chile tiene mucho compromiso con políticas de equidad pero está en una estructura de mercado que replica la estructura de clases en el sistema escolar y eso no tiene solución en este modelo. De hecho es tan crítico que el movimiento estudiantil del 2006 citaba el informe de la OCDE. ¡No sé donde más un movimiento estudiantil anda con informes de la OCDE!”. El papel que ocupó la investigación crítica con los resultados de la competencia en el sistema educativo chileno permitió robustecer la argumentación del movimiento social. Las posiciones más críticas del movimiento estudiantil no son efecto de la lectura de artículos académicos, sin embargo la investigación fue incorporada rápidamente, por ejemplo durante la deliberación del Consejo Asesor Presidencial que actuó en el segundo semestre de 2006.

El informe nacional elaborado en el Mineduc en 2004 en el marco del acuerdo con la OCDE, además de una visión panorámica, hace foco en cinco factores estratégicos: profesores, equidad, administración y gestión, educación técnica y evaluación.

A la postre, los diagnósticos en torno a la segregación resultaron fundamentales. La valoración de la equidad lograda con las reformas presenta contradicciones para el Mineduc: se había mejorado la diferencia del promedio de años de escolaridad entre los grupos altos y bajos de nivel socioeconómico; la mejora de los resultados de aprendizaje de los más pobres había sido superior a la del resto; sin embargo la “segmentación social” se había profundizado (OCDE, 2004: 60). Este último fenómeno estaba asociado al sistema de financiamiento compartido instalado en 1993. La corrección introducida en 1999 que obligaba a otorgar becas en un número creciente en función de los cobros realizados mediante el copago, no había dado los resultados esperados: el número de centros educativos particulares subvencionados creció a partir de 1994 y la fuga del sector municipal se agudizó. Este fenómeno estaba asociado a los procedimientos de selección aplicados en el sector particular. El “efecto pares” aparece enunciado como una consecuencia directa de la segmentación social del sistema sobre los aprendizajes (OCDE 2004: 66-67). En este contexto, el tradicional combate a las inequidades a través de la discriminación positiva en la asignación de recursos resultaba insuficiente para reducir desigualdades estructurales que requerirían un “enfoque sistémico”.

Los desafíos respecto al profesorado son colocados en el primer lugar. Según el diagnóstico este es el límite principal en un sistema que había reformado el currículum y presentaba deudas en la calidad de la enseñanza (OCDE, 2004: 47). La mejora en las políticas de incentivo, que debían alinearse con el desarrollo profesional, era la principal vía señalada (OCDE, 2004: 57-58). Además se señalan debilidades del sistema municipalizado debido a las diferencias en tamaños y recursos entre los municipios. Las lógicas de “descreme”, fruto de la selección en centros particulares subvencionados, constituía una erosión constante del sector municipal. También se señalaban desigualdades en las capacidades técnicas de gestión asociadas a los recursos y riqueza de la comuna.

Estas diferencias refuerzan debilidades sociales y económicas presentes en cada comuna y determinan diferencias en el aprovechamiento de las herramientas que ofrece la reforma. El documento es crítico además con la estructura dual en que los aspectos técnicos dependen del Ministerio y los administrativos de los municipios, que implicaba dificultades en la introducción de mejoras y dilución de las responsabilidades entre agencias estatales (OCDE, 2004: 74-77).

El informe de la misión de expertos de la OCDE es exhaustivo y también crítico. Analiza las políticas implementadas y sus resultados a lo largo de más de 200 páginas. El trabajo incorpora aspectos sistémicos e interroga, muy especialmente, al conjunto de instrumentos de mercado vigentes tras las reformas de las décadas de 1980 y 1990. A ello se dedica un capítulo entero. Se revisa tanto los efectos de la competencia entre escuelas en la mejora de los resultados (efectividad) y en la disminución de costos (eficiencia), así como la aplicación de incentivos monetarios a los docentes. Los investigadores concluyen que no hay evidencia suficiente que dé cuenta de que los mecanismos de mercado han provocado mejoras significativas: los resultados de los colegios particulares subvencionados no mejoraron especialmente en relación a los municipales si se toma en cuenta la selección que aplican; la competencia por los resultados en la práctica no sería significativa; no es claro que sean más eficientes en el gasto, si lo son se debe en buena medida a que contratan profesores más jóvenes y a tiempo parcial; no existe evidencia clara de los efectos del sistema de incentivos a los docentes (OCDE, 2004: 177-193).

El estudio de la OCDE concluiría, no sin elocuencia, que los mecanismos de mercado impedían que las políticas impulsadas mediante la estrategia reformista produjeran resultados:

*La educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro, está limitado por mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional, por numerosas razones. La más importante de ellas es que en el sistema hay una capacidad inadecuada de respuesta a los estímulos del mercado para producir un mayor aprendizaje estudiantil. La falta de capacidad de liderazgo instruccional y administrativo entre los directores de escuelas, se une a la falta de autoridad de supervisión (aún en las escuelas privadas), para entregar la mayor parte del poder en las manos de los profesores para que puedan implementar reformas y mejorar el aprendizaje. Los profesores más capaces pueden realizar esto, pero no los de baja capacidad.*

*(...) Las bien intencionadas reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la práctica escolar real, porque no hay asesoría supervisora/instruccional para asegurar que las reformas sean implementadas como se anticipa en el programa de la reforma. Más aún, la educación de profesores es muy importante para influir en la naturaleza de la práctica escolar, pero las reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la formación de profesores, de manera que la preparación universitaria de los profesores no está necesariamente de acuerdo con las capacidades que requieren las reformas del Ministerio. Finalmente, la práctica en la escuela influye de manera importante en los resultados de los estudiantes, de manera que la débil implementación de las reformas del Ministerio no se traduce en mejores prácticas en la escuela, lo que tiene bajos resultados en los logros de los estudiantes (OCDE, 2004: 290).*

Las ideas en torno a las limitaciones estructurales de la organización del sistema educativo se empezaban a acumular en la primera mitad de los 2000. Sin embargo, no fue hasta la irrupción del movimiento estudiantil en 2006 que pasarían a pautar la agenda de la política

educativa. Las características de este nuevo actor y el contexto en el que actuó son relevantes para comprender cómo esto fue posible.

## **Oportunidad**

Durante la década de 1990 convivieron en las principales organizaciones estudiantiles tendencias vinculadas a la Concertación y sectores de izquierda no vinculadas a la coalición gobernante<sup>144</sup>. Esto llevó a que en general se mantuvieran posiciones críticas respecto de los gobiernos, pero sobre todo concentradas en aspectos sectoriales: financiación, pases escolares, becas (Donoso, 2014: 15). El movimiento estudiantil no fue en esa etapa un actor con capacidad de incidencia en la dinámica política de la educación. La sociedad civil se vio relegada en el proceso de “transición pactada” (García Huidobro, 2008: 106).

Hacia la década del 2000 la valoración crítica de los dirigentes estudiantiles más alejados del gobierno respecto a la transición democrática y las posibilidades de incidencia desde los movimientos sociales eran importantes. Por ejemplo, Nicolás Grau, presidente de la FECH entre 2005 y 2006 señalaba:

*la democracia se reconstituyó en Chile desconociendo el rol de las organizaciones sociales en la profundización de ésta y en la identificación de injusticias y definición de estrategias de superación de tales problemas. A esto se le debe sumar que la coalición de gobierno no ha desarrollado un programa que revierta los cambios revolucionarios que realizó la dictadura en el plano económico-social, la Concertación ha sido un gobierno, de 16 años, que ha privilegiado sistemáticamente la gobernabilidad a la justicia social (...) el espacio político de las organizaciones sociales está en crisis (...) no ha existido un cuestionamiento político de los aspectos fundamentales que determinó la dictadura, a saber, vivimos en democracia, pero en nuestra forma de vivir, sus características principales, fueron definidas en dictadura (Grau, 2005: 198-199).*

El movimiento de estudiantes secundarios estaba dividido en varias organizaciones<sup>145</sup>. Como resultado de críticas de su representatividad, en 2000 se creó la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES) que formuló demandas más inmediatas, dirigidas a problemas de la vida cotidiana de los estudiantes, con una estructura organizativa horizontal (Donoso, 2014: 21-22; Domedel & Peña y Lillo, 2008: 49). Esta organización fue la protagonista del “Mochilazo” de 2001, la movilización que giró en torno a los pases escolares de transporte. Un entrevistado señala que el Mochilazo “fue una expresión de organización social que era socialmente más plural, era educación pública y particular subvencionada; no tenía este ethos de izquierda muy tradicional presidencialista, tenía un código medio anarquista, de asamblea (...) Desempolvarnos de la tradición de la izquierda nos permitía otra base social de apoyo con estos sectores nuevos, emergentes,

---

<sup>144</sup> Los presidentes de la FECH, por ejemplo, pertenecieron a la Democracia Cristiana Universitaria entre 1990 y 1992 y luego a la Juventud Socialista hasta 1994. Entre 1994 y 1995 se produjo una crisis interna con falta de participación que dejó vacante la dirección de la Federación y a partir de 1996 la presidencia estuvo vinculada a la Juventud Comunista hasta el período 2003-2009 en que se sucedieron otros grupos de izquierda: Nueva Izquierda Universitaria, SurDa-Izquierda Autónoma, Universidad Social-Izquierda Autónoma, excepto durante 2003-2004 que la FECH fue controlada por un grupo de derecha (Donoso, 2014: 16-17).

<sup>145</sup> Federación de Estudiantes Secundarios de Chile (FESES) creada en 1948 y “dominada por la Juventud Comunista”, la Asamblea de Centros de Alumnos de Santiago (ACAS) creada por un decreto de la dictadura y en gran medida controlada por partidos de la Concertación y el Parlamento Juvenil creado por el Congreso en 1997 (Donoso, 2014: 20).

que no tenían tradición de politización. Ese es el derrotero que explica el 2006.” García Huidobro destaca, en ese sentido, la independencia del movimiento de 2006 y su organización asamblearia (García Huidobro, 2008: 89).

El antecedente de 2001 y la creación de nuevas formas de organización<sup>146</sup> permitieron un proceso de acumulación que fortaleció al movimiento estudiantil, y que desembocaría gradualmente en un cuestionamiento radical a la forma en que estaba estructurado el sistema educativo chileno. Pertenecer a una generación que no había vivido la dictadura y que no se sentía parte del consenso de la transición, habría sido determinante (García Huidobro, 2008: 106). Para algunos protagonistas del proceso de reforma educativa de la década de 1990, sin esta reforma no podría explicarse la capacidad crítica de esta generación (Cox, 2012).

El protagonismo, especialmente durante el primer semestre de 2006, fue del movimiento social. Al gobierno le correspondería reaccionar, no sin dificultades. Frente a las primeras demandas, el gobierno propuso otorgar becas para rendir la PSU a los estudiantes de los tres primeros quintiles y eliminar las restricciones del pase escolar. Al mismo tiempo, las autoridades, incluyendo a la Presidenta Bachelet, condenaron los desbordes violentos de las manifestaciones. Las primeras reacciones se centraron en estos aspectos, en un gesto que reflejó desconcierto en el elenco gobernante y también en los políticos de la oposición (Falabella, 2008: 11). Luego del período de agudización de la movilización, se formularon nuevas respuestas a las demandas estudiantiles más inmediatas<sup>147</sup> y se anunció una denominada “agenda larga” referida a las demandas sobre aspectos institucionales. En este segundo plano, el gobierno se comprometía a una revisión del funcionamiento de la Jornada Escolar Completa a través de un proceso participativo a nivel de las escuelas y mediante la promoción de proyectos innovadores para la utilización del tiempo adicional de esta modalidad escolar. Además se manifestaba la voluntad de proponer modificaciones a la LOCE dirigidas a “consagrar el derecho de todo ciudadano a una educación de calidad” y el compromiso se convocar un Consejo Asesor Presidencial con una agenda amplia: currículo, prácticas pedagógicas, políticas de desarrollo y formación docente, evaluación, calidad, equidad, integración social, entre otras. (Carta respuesta del Ministro Zilic, 1/6/2006).

Con su respuesta, el gobierno procuraba construir un discurso receptivo a las demandas de cambios estructurales, asumiendo las debilidades del sistema: “no podemos ser

---

<sup>146</sup> A la ACES se incorporaron los dirigentes comunistas que terminaron disolviendo la Federación de Estudiantes Secundarios tras el Mochilazo (Donoso, 2014: 23). Hacia 2005 coexistían la ACES y la ACAS que crearon la Asamblea de Estudiantes Secundarios (AES) al año siguiente que mantuvo la forma organizativa horizontal (Domedel & Peña y Lillo, 2008: 59).

<sup>147</sup> El gobierno dispuso una serie de medidas: otorgar becas de arancel para rendir la PSU a estudiantes de familias pertenecientes a los cuatro primeros quintiles de ingreso que egresaran de escuelas municipales o particulares subvencionadas; implementar una credencial estudiantil para estos mismos estudiantes con beneficios culturales diseñada entre el Mineduc y la AES; eliminar las restricciones horarias para el uso del pase escolar de transporte; incremento de subsidios para el transporte escolar (negando el pedido de gratuidad); expansión del programa de alimentación escolar en escuelas y liceos subvencionados con JEC que alcanzaría a todos los estudiantes de enseñanza media de los tres primeros quintiles de ingreso; mejoras de infraestructura en 520 establecimientos; creación de becas para estudiantes de enseñanza media técnico-profesional que realizan prácticas en empresas; modificación de reglamentación sobre centros de alumnos. . (Carta respuesta del Ministro Zilic, 1/6/2006).

complacientes con la enorme disparidad que hoy existe en la calidad de la educación que reciben nuestros niños y jóvenes (...). Por ello somos sensibles a los planteamientos que ustedes nos han hecho llegar.” (Carta respuesta del Ministro Zilic, 1/6/2006). La sensibilidad del gobierno Bachelet hacia los mecanismos de participación ciudadana, reforzó las posibilidades de una salida que involucrara instancias de deliberación (Cox, 2012).

De esta forma, el cuarto período de gobierno sucesivo en manos de la Concertación veía modificada su agenda con un tema que no había ocupado un especial destaque en la campaña electoral<sup>148</sup>, pero que sin embargo tendría un masivo apoyo de la ciudadanía, llegando a niveles de respaldo de 87 % (OCDE, 2009: 29).

### **Alternativa**

El Consejo Asesor Presidencial fue el mecanismo que el gobierno puso en marcha para tramitar el malestar generalizado con el sistema educativo por parte de un movimiento estudiantil ampliamente respaldado.

El Consejo se instaló el 8 de junio, fue integrado por 81 miembros y presidido por Juan Eduardo García Huidobro. Entregó su informe el 11 de diciembre de 2006. En los días previos a su instalación los estudiantes reclamaron que la mitad de sus componentes fueran representantes del movimiento y que sus conclusiones tuvieran carácter vinculante (Donoso, 2014: 27). Si bien esta no fue la proporción que se fijó, este Consejo Asesor Presidencial tuvo una composición que priorizó a los “grupos de interés y movimientos sociales” (64,2 %) sobre los “expertos” (32,1 %). Esto modificó significativamente la tendencia de los consejos asesores que no fueron instalados en respuesta a movilizaciones sociales, en los que más del 85 % de sus integrantes eran expertos (Aguilera, 2009: 25). En la instalación Bachelet afirmaría: “Los he invitado a participar de este consejo, que es de un alto nivel técnico, pero también de vasta representación ciudadana (...) hemos querido construir este consejo como un consejo ciudadano que analiza, discute, propone” (en García Huidobro, 2008: 99). García Huidobro destaca el perfil dialoguista de la presidenta y la impronta participativa que le procuró dar a su administración. En el mismo mes de junio Bachelet afirmaba: “La mirada del país no se construye, a mi juicio, a puertas cerradas; se construye con los ojos de todos. Lo que una autoridad tiene que hacer es escuchar, dialogar, decidir, luego actuar”<sup>149</sup>. El papel del conocimiento experto había pasado a ocupar otro lugar. No desaparece de la conversación, e incluso mantiene un lugar relevante, pero ya no es la llave maestra para la construcción de los consensos. La propia presidenta se pronunciaba en este sentido respecto a la composición de este Consejo: “(...) unimos gente que sabe de los temas con gente que está inmersa dentro, que es protagonista, y con eso vamos a tener mejores políticas”<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup>

<sup>149</sup> Discurso en el lanzamiento del Informe de Desarrollo Humano (29/6/2006). En García Huidobro (2008: 99)

<sup>150</sup> Intervención en el Seminario Internacional Sobre Diálogo Social (15/6/2006). En García Huidobro (2008: 99)

La composición del Consejo y que no estuviera restringida la agenda, evidencia el peso que tuvo el discurso de crisis y la necesidad de transformaciones profundas que había instalado la movilización social. El inicio de las deliberaciones estuvo teñido por estas ideas. Algunos participantes han señalado que cuánto más lejos en el tiempo de las movilizaciones, las posiciones volvieron a su cauce anterior y lo que parecía ser un acuerdo en torno a una agenda de transformaciones profundas no fue tal. En este punto algunos expertos ligados a la Concertación y a las reformas iniciadas en 1990 jugaron un papel relevante, proponiendo una interpretación diferente de las disconformidades, con el argumento de que se trataba de nuevas exigencias, fruto de las posibilidades de avance que había abierto el proceso reformista. Una vez más se proponía la profundización de las reformas. Nicolás Grau denunciaba en una columna de opinión en El Mercurio este papel desempeñado por los expertos. Para el entonces presidente de la FECH, la democracia chilena de la post democracia había privilegiado a los expertos en desmedro de la deliberación ciudadana y los movimientos sociales. Y un episodio vivido durante el Consejo reflejaba esto. Según Grau, Brunner,

*tratando de obviar el haber asistido solamente a las últimas tres sesiones, pretendió incluir en el informe final un texto "complementario" que en un tono conformista, casi panfletario, nos hablaba de las maravillas de la experiencia chilena y de la necesidad de emprender unos pequeños ajustes que nos permitieran avanzar hacia el inexorable éxito.*

*En tal acto se expresan dos elementos. Por un lado, el académico ha intuido que sus ideas valen más en el contexto del Consejo que en sus propios méritos. En democracia no tiene la misma legitimidad una propuesta que ha sido producto de un debate social que una fraguada en la certeza que da la soledad. Por otro lado, su acto denota cierta melancolía de los tiempos en que los "sabios" podían llegar a última hora y, sin importar cuánta agua hubiera pasado bajo el puente, lograban que sus posiciones fueran las que finalmente primaran.<sup>151</sup>*

En el Consejo se manifestaron, según Cox (2012) tres “coaliciones programáticas”:

*la de centro-izquierda (gobierno Concertación), proponiendo un rol estatal más fuerte, con mantención de la educación municipal (o descentralizada), y con contradicciones internas (a favor y en contra) respecto al lucro en escuelas subvencionadas; la izquierda, defendiendo la re-centralización estatal de la educación y oponiéndose a la existencia del lucro en educación con financiamiento público; y la derecha defendiendo la primacía de la regulación por el mercado y la presencia subsidiaria del estado, como la defensa del lucro en el sector subvencionado (Cox, 2012: 18)*

Algunos entrevistados establecieron otros alineamientos, al menos en la etapa inicial, señalando una importante división al interior de la Concertación. En el Consejo, por primera vez tuvo peso un grupo de integrantes de partidos de la Concertación que había bregado por transformaciones sistémicas desde 1990, sin éxito. Esta posición se acercó a la de los estudiantes, quienes habían tenido la capacidad de dar vigor a viejas banderas. Es lo que sucedió con el Colegio de Profesores que adhirió a las movilizaciones estudiantiles de 2006. Este grupo recibió además el apoyo de algunos académicos. Esta visión lograba al menos dos cualidades que la posición reformista había desarrollado en los 90: construir una visión sistémica y tener respaldo de conocimiento experto. La coalición que impulsaba el desmantelamiento del mercado educativo, el fin al lucro y el fortalecimiento de la

<sup>151</sup> “La vuelta a la democracia: el Consejo Asesor y el ocaso de los Brunner”. El Mercurio 18/10/2006. Disponible en: [http://g80.cl/noticias/columna\\_completa.php?varid=688](http://g80.cl/noticias/columna_completa.php?varid=688)

educación pública empezaba a jugar con algunas de las reglas que se habían instalado en la discusión política.

García Huidobro (2008: 100-102) identifica diez puntos sobre los que hubo “un nivel importante de consenso”:

- a. Ley sustitutiva de la LOCE. Las convergencias en este punto provenían de argumentos diferentes: en un extremo se denunciaba la ilegitimidad de una regulación impuesta en dictadura; en el otro se asumía la necesidad de iniciar una nueva etapa en el camino de mejora de la educación, para lo cual era necesario adecuar la legislación.
- b. Mejorar la educación pública, manteniendo un sistema de prestación mixto que preserve la libertad de enseñanza.
- c. Crear una agencia pública de aseguramiento de la calidad con capacidad de aplicar controles y sanciones en base a estándares exigentes.
- d. Mayor financiamiento, mejor distribución con criterios de equidad.
- e. Educación más democrática, evitando discriminación arbitraria y segregación, y mejorando canales de participación.
- f. Políticas de mejoramiento centradas en los establecimientos educacionales.
- g. Atraer, formar y retener buenos profesores y directivos, en tanto son actores clave.
- h. Necesidad de desarrollar una carrera profesional docente.
- i. Mejorar la formación docente inicial y continua.

El mismo autor, protagonista del proceso enumera los siguientes disensos:

- a. Modo de administración de los establecimientos públicos. Se propusieron tres soluciones: nuevas instituciones desde las municipalidades para una o más comunas; crear administradoras de educación pública fuera de los municipios pero con autonomía, manteniendo la descentralización y previendo integración de diversos actores en su órgano de decisión (municipios, gobiernos regionales, ministerio, establecimientos); crear entidades regionales.
- b. Existencia de establecimientos con financiamiento estatal y lucro. Fue de las discrepancias más nítidas entre quienes defendieron que se debía impedir el lucro con fondos públicos y quienes sostuvieron que esto limitaría las opciones y por lo tanto la libertad de enseñanza.
- c. Trato igual o diferenciado entre instituciones públicas y particulares subvencionadas. Nuevamente aquí hubo dos posiciones: o bien que el Estado debía favorecer la educación pública estatal gratuita, o bien que el trato debía ser igualitario evitando diferenciar la forma de administración.

- d. Prohibir o no la selección de estudiantes por parte de los establecimientos. Una posición condena la selección y propone mecanismos ciegos de admisión; otra posición establece excepciones a un sistema de ese tipo para los liceos de excelencia que garantizan posibilidades de movilidad social; la tercera posición defiende la posibilidad de seleccionar pero mediante criterios objetivos y transparentes que eviten la arbitrariedad.

Finalmente, las organizaciones estudiantiles se retiraron del Consejo y no apoyaron su informe final. Este fue entregado a la Presidenta indicando los acuerdos y los disensos. Correspondería al gobierno decidir los siguientes cursos de acción.

### **Desenlace**

A partir de la movilización estudiantil de 2006, que tuvo un segundo momento de intensidad en 2011, se produjo un punto de inflexión en la historia de la política chilena reciente. La política educativa había cambiado. El movimiento estudiantil ensanchó la agenda de la política educativa al trascender las reivindicaciones inmediatas que afectaban a los estudiantes de forma directa y en el corto plazo. Pero el discurso de malestar que se fue conformando rebasó la arena sectorial y alcanzó al modelo político y económico. El respaldo masivo y la capacidad de incidencia que lograron estas propuestas fueron sustantivamente mayores al logrado hasta entonces por posiciones con tal grado de radicalidad<sup>152</sup>.

En la política educativa, como se ha dicho, el giro fue la inclusión de las formas de organización del sistema escolar, dentro de los límites de la agenda. Se había roto el amplio acuerdo que las había excluido. Tras el Consejo Asesor Presidencial y los acuerdos alcanzados por los partidos en el gobierno y en la oposición, se han desencadenado una serie de innovaciones que se extendieron a lo largo de la década.

En 2007, un acuerdo entre la Concertación y la opositora Alianza, permitió la aprobación de una Ley General de Educación que sería aprobada en setiembre de 2009 (ley 20.470). El denominado “Acuerdo Nacional por la Educación” fue resultado de un proceso arduo de negociación a partir de la negativa recibida por la oposición a las propuestas legales enviadas por el gobierno al parlamento. El acuerdo fue vivido como una traición por parte de los movimientos sociales que habían apoyado las movilizaciones del año anterior, en la medida en que las demandas de transformación sustantiva no se verían reflejadas. En

---

<sup>152</sup> La magnitud de la movilización estudiantil y su alcance ha sido expresado de diferentes maneras. “(...) una movilización de estudiantes secundarios de una amplitud tal que no se veía en Chile desde 1957” (García Huidobro, 2008: 87); “se ha instalado como el más importante actor social del panorama político contemporáneo” (Donoso 2014: 40); “una de las protestas más grandes en la historia de Chile” (González & Delacqua, 2014: 273) “El movimiento secundario marca un hito trascendental en un contexto de supuesta apatía política. (...) Cuestionaron sentidos comunes instalados y desnaturalizaron lo “normal”” (Falabella, 2008: 8); “Fueron los movimientos estudiantes, de 2006, y en especial el de 2011, y no la Concertación los que cuestionaron toda la lógica impulsada por el mercado y la estructura del sistema educativo chileno” (González & Delacqua, 2014: 276); “la movilización de los jóvenes abre un espacio político que lleva a discutir y poner en duda un ‘orden educativo’ que ya parecía natural e intocable (García Huidobro, 2008: 107); “Después de las protestas de los estudiantes secundarios, todos los cambios parecieron posibles.” (Bellei, 2015: 38).

cambio, el sistema político avanzó en la incorporación de nuevos mecanismos de regulación, al tiempo que derogaba la discutida ley de la dictadura.

En esta misma línea, en 2011 se aprobó otra ley que creó un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la educación parvularia, básica y media (ley 10.529). El sistema regulaba el trabajo de la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación que había creado la LGE. De esta forma se dividían las responsabilidades de elaboración de la política y apoyo a los establecimientos (Ministerio), evaluar la calidad (Agencia) y fiscalizar a los establecimientos que reciben financiamiento estatal en el cumplimiento de la normativa (Superintendencia). La nueva institucionalidad está orientada al control de la calidad del servicio que prestan los establecimientos escolares, previendo mecanismos de sanción.

Para combatir los problemas de equidad que había generado el financiamiento mediante subvención por alumno y copago de las familias, en 2008 se aprobó también por ley la Subvención Escolar Preferencial (ley 20.248 de enero de 2008). Se introdujo un incremento significativo en el valor de la subvención por alumno para los sectores más pobres que debía estar asociado a un plan de mejora del establecimiento al cual se destinarían los recursos obtenidos por este instrumento.

Las movilizaciones estudiantiles de 2011 enfrentaron esta estrategia de regulación y reafirmaron el compromiso de las organizaciones sociales con un programa que eliminara la lógica de mercado en el sistema educativo. El programa que llevó a Bachelet a la presidencia nuevamente en 2014 asumía esta demanda y proponía un “cambio de paradigma” basado en la idea de que la educación es un derecho social y por lo tanto no debe ser un bien transado en el mercado (Bellei, 2016: 234). El programa de cambios para el sistema educativo se articuló con una agenda más amplia de reformas estructurales que aspiraba a alcanzar el texto constitucional.

Las medidas que impulsó el segundo gobierno de Bachelet abarcaron: eliminar el lucro en escuelas que reciben financiamiento estatal, volver gratuita la educación subvencionada por el Estado sin importar la naturaleza del establecimiento, prohibir la discriminación en la selección de alumnos, modificar la institucionalidad de la que dependen los establecimientos públicos y crear una “nueva carrera docente” (Bellei, 2016: 234). El fin del lucro, la selección y el copago formaron parte de la llamada Ley de Inclusión Escolar (nº 20.845 de mayo de 2015). Estrictamente se prohibió el lucro, la selección y expulsión de alumnos (salvo excepciones) y se crearon fuertes incentivos para evitar el financiamiento compartido (copago). En 2015 el gobierno envió al parlamento un proyecto de ley que se propone sacar de la órbita municipal a los establecimientos públicos, creando una nueva institucionalidad (Dirección de Educación Pública, Servicios Locales de Educación y Consejo Locales). También recibió sanción una nueva ley que regula la carrera docente y se inició en 2016 el tratamiento de una ley de educación superior.

Estas medidas han enfrentado al gobierno a fuertes discusiones, especialmente con la oposición durante los trámites parlamentarios y con actores interesados en el sistema educativo privado subvencionado. La Ley de Inclusión, por ejemplo, fue sometida al procedimiento de inconstitucionalidad por parte de la oposición, resultando a favor del

texto aprobado. Las reformas impulsadas buscan desmercantilizar el sistema educativo chileno, desmontando un conjunto imbricado de mecanismos que a lo largo de más de tres décadas construyeron el experimento neoliberal. Esto enfrenta conflictos políticos con actores que ven amenazadas sus condiciones de existencia. Se han enfrentado dos grandes discursos: uno que sostiene que la educación en tanto derecho social debe ser garantizado por el estado que debe actuar orientado por el bien común; mientras la otra posición defiende la libertad de enseñanza y los beneficios que tiene un sistema de competencia en el que el estado debería ser un agente más en igualdad de condiciones respecto de los prestadores privados. Bellei también ha señalado que no todos los mecanismos de mercado serán levantados en caso de avanzar la reforma del gobierno Bachelet. La persistencia del subsidio a la demanda y su reforzamiento mediante el establecimiento de poblaciones prioritarias, plantea un límite a la desmercantilización en curso (Bellei, 2016: 244).

Por último, debe señalarse un proceso interesante que se produjo en el campo intelectual, acompañando el giro de la política educativa iniciado en 2006. Identificamos en este sentido tres manifestaciones del cambio que se produce en la relación entre conocimiento experto y política a partir de 2006. Hemos mencionado que los estudiantes movilizados acudieron a textos académicos que ofrecían evidencia y argumentos para defender sus posiciones. Esto se volvió un lugar común en las manifestaciones de 2011, donde algunos intelectuales fueron protagonistas de primera línea de la construcción discursiva que profundizaba las críticas al mercado educativo. Un ejemplo de ello fueron las intervenciones de Fernando Atria en la prensa, en diversos foros o mediante libros<sup>153</sup>. Un conjunto de intelectuales acompañó el debate público y cobró fuerza cuando la discusión trascendió de la arena educativa. Muchas de estas posiciones habían sido sostenidas en el pasado, tanto desde dentro como desde fuera de la Concertación, pero a partir de mediados de los 2000 estas posiciones visualizaron una oportunidad renovada de incidir en las decisiones<sup>154</sup>. Una segunda vertiente de este fenómeno lo representan los estudios empíricos que se ocupan de los fenómenos de segregación escolar y en general de los efectos de los instrumentos de mercado en el sistema educativo. Si bien estos trabajos se remontan a fines de la década de 1990, su volumen y profundidad se han visto afectados<sup>155</sup>. En tercer lugar debe mencionarse un fenómeno que fue presentado anteriormente: los movimientos sociales han adquirido formas típicas del lenguaje técnico y de sus formas de comunicación. Tal es el caso de la creación de fundaciones identificadas con posiciones de izquierda, que buscan incidir en el debate público mediante el manejo de información y evidencia. La creación de la Nueva Mayoría para las elecciones de 2013 reflejó este giro. José Joaquín Brunner, un crítico de este proceso y representante de la tradición tecnocrática concertacionista desplazada, afirma:

*Sin duda, había en ese discurso un elemento anti-intelectual que, curiosamente, era proclamado por nuevos grupos intelectuales contendientes que movilizaban, al interior de la Nueva Mayoría, la ideología de la política contra la técnica; de la participación contra la racionalidad*

<sup>153</sup> Atria (2012) reúne diversas intervenciones en prensa de 2011; Atria (2014) reúne intervenciones de carácter más académico sobre educación y derechos sociales.

<sup>154</sup> Un claro ejemplo de este esfuerzo es Atria et al (2013)

<sup>155</sup> Bellei (2015) sistematiza esta discusión académica. Los dos volúmenes que resultaron de la colaboración entre UNICEF y el CIAE (Universidad de Chile) reflejan una diversidad de enfoques sobre diferentes aspectos de la realidad abierta en esta etapa (Bellei, Contreras & Valenzuela 2008 y 2010).

*tecnoburocrática; de la deliberación ciudadana y la soberanía popular contra las decisiones a puertas cerradas entre representantes de saberes esotéricos.*

*(..) La querrela por sustituir a la Concertación por la Nueva Mayoría tenía, al menos como uno de sus ejes centrales, la lucha entre incumbentes y contendientes en el plano de la tecnopolítica, y, por esta vía, la posibilidad de dotar a la administración Bachelet de su propio estamento tecnocrático, teoría del cambio y estilo de acción. (Brunner, 2016: 268-269).*

En las conclusiones se retomará la discusión acerca del alcance de este giro de la política chilena reciente que, interesantemente, tuvo en la arena educativa uno de sus motores.

## 6. Conclusiones

Hasta aquí se priorizó la reconstrucción de cada uno de los casos a la luz de la historia, las principales variables del régimen político de conocimiento y los eventos de cambio seleccionados para el período post-dictadura. En este apartado se busca realizar un análisis comparado a la luz de la evidencia empírica recogida para cada país, y formular algunas conclusiones acerca del régimen político de conocimiento y la política sectorial para Chile y Uruguay.

En primer lugar nos interesa revisar las diferencias y similitudes de ambos casos. Esto se hará haciendo foco en la trayectoria histórica de larga duración y en las variaciones recientes. De esta manera se introduce una cuestión relevante teóricamente que también nos interesa abordar: en qué medida y cómo se producen cambios en los regímenes políticos de conocimiento. En segundo lugar subrayaremos algunas particularidades de la relación entre conocimiento especializado y políticas educativas. Esto contribuye a una discusión también relevante para nuestro tema: en qué medida puede hablarse de regímenes políticos de conocimiento como una tipología que engloba al conjunto de arenas de políticas públicas, o en qué medida es necesario discutir esta cuestión por sectores.

En términos generales, el régimen de elaboración de políticas y la valoración de la ciencia, las dos variables que determinan el régimen político de conocimiento según lo propuesto por Garcé (2014), se comportan diferente en cada uno de los países. La existencia de un campo académico más denso, mayores capacidades en el Estado de producir información y mayor peso de las credenciales académicas en las carreras políticas, dan cuenta de una mayor valoración del conocimiento especializado en Chile que en Uruguay. El fuerte papel desempeñado por la investigación y la experticia técnica de los investigadores puede reconocerse en los dos eventos estudiados, incluso, cuando el segundo de ellos ha implicado un giro prácticamente copernicano en la política chilena. El régimen centralizado de elaboración de las políticas favorece la entrada del saber experto como medio para construir la legitimidad de las decisiones. En Uruguay, en cambio, la intervención de múltiples actores y la dispersión de la toma de decisiones favorece que el conocimiento experto quede instrumentalizado en las estrategias de los actores. La falta de valoración del conocimiento académico queda manifiesta por las debilidades en la estructuración de un campo de estudios específico.

De acuerdo a lo anterior, la política educativa en Chile y en Uruguay se comporta según lo esperado para los respectivos regímenes políticos de conocimiento, según la tipología. En Chile, un régimen cerrado de elaboración de políticas y alta valoración de la actividad académica producen un régimen tecnocrático. Mientras que en Uruguay, la apertura en la elaboración de políticas y la baja valoración del saber experto producen un régimen pluralista plebeyo.

Sin embargo, hay algunas características históricas y algunos de los eventos analizados que obligan a revisar mejor estas afirmaciones. Si se tienen en cuenta las trayectorias históricas, el caso uruguayo, en la larga duración, tiene un comportamiento más tecnocrático de lo que se le reconoce tradicionalmente. Pero se trata de una forma particular de tecnocracia, en la medida en que el papel de los docentes y del saber

profesional que los identifica ocupa un lugar central en la historia del sistema educativo. Del mismo modo, los episodios más recientes ponen en cuestión las permanencias en el caso chileno. Sin embargo, mirado en detalle, en el giro chileno conviven la permanencia y el cambio.

Las trayectorias históricas de la política educativa en Chile y en Uruguay tuvieron en común altos niveles de expansión en la primera mitad del siglo XX y una densa tradición de “Estado docente” hasta la interrupción autoritaria de 1973. A partir de la reforma que introdujo la dictadura chilena a principios de la década de 1980, se produjo una importante divergencia en materia de diseño institucional. Sin embargo, pese a estas similitudes iniciales, deben reconocerse algunas diferencias en las formas en que se construyeron los sistemas en relación al conocimiento especializado desde el último cuarto del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. El repaso histórico permite apreciar una modalidad tecnocrática fuertemente ligada al campo académico en Chile durante ese período.

Mientras en Uruguay los órganos responsables de la administración de los servicios públicos de educación tuvieron importantes niveles de autonomía en relación a las instancias centrales del Poder Ejecutivo, en Chile el Ministerio tradicionalmente ocupó un lugar central. Sin embargo, los mismos problemas de coordinación entre los niveles educativos afectaron a los consejos autónomos uruguayos y a las direcciones ministeriales chilenas. La solución chilena implicó, además de la creación de un Consejo con amplia representación, la puesta en marcha de un órgano eminentemente técnico que ofreció la posibilidad de coordinar y dar continuidad a las políticas: la Superintendencia de Educación. En Uruguay, en cambio, la solución a la que se arribó en 1973 consistió en la creación de un único organismo que reuniera a los distintos niveles educativos. Este órgano mantenía la autonomía consagrada en la Constitución, pero el gobierno pasaba a designar directamente a todas sus autoridades. La solución de la descoordinación fue más política que técnica en este país. En ese mismo sentido, las formas en que se tramitaron algunos intentos de reforma en la década de 1960, también evidencian diferencias respecto a cómo se desarrollaron las capacidades técnicas para impulsar los cambios. Mientras en Chile se creaba un organismo como el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, en Uruguay las iniciativas de reforma en el nivel medio estuvieron impulsadas desde una peculiar estructura de participación del conjunto del cuerpo docente mediante las Asambleas de Profesores, un mecanismo de representación que en 1985 se extendería a los demás subsistemas como Asambleas Técnico Docentes.

La formación de docentes también refleja tradiciones diferentes. Ambos países desarrollaron sistemas de formación de los cuerpos docentes desde el siglo XIX y la profesión se desarrolló conjuntamente con el crecimiento del sistema y de las capas medias de la sociedad. Sin embargo, el modelo chileno estuvo estrechamente conectado con la Universidad de Chile y, tras la expansión del sistema universitario, otras instituciones de este tipo participaron en la formación de profesores. Fue en las universidades que hacia mediados del siglo XX se institucionalizaron espacios de investigación en temas educativos, conjuntamente con la institucionalización de otras ciencias sociales. Esta tradición académica no tuvo lugar en el sistema uruguayo, donde se desarrolló la formación magisterial mediante institutos normales y se institucionalizó tardíamente la

formación de profesores del nivel medio por fuera de la universidad. A su vez, en Uruguay, los estudios académicos sobre educación fueron escasos y su profesionalización fue tardía y débil, concretándose recién hacia fines del siglo XX y principios del siglo XXI. En el mismo sentido, una de las características chilenas desde la primera mitad del siglo XX fue la influencia que ejercieron quienes habían obtenido títulos de posgrado en educación en el exterior, particularmente en universidades de Estados Unidos. Este fenómeno no se produjo en Uruguay, donde la formación en el exterior no estuvo asociada a la participación en programas de doctorado.

En función de lo anterior, puede afirmarse que en la política educativa chilena estuvo presente un estilo tecnocrático a lo largo de su historia. Este fenómeno se corresponde con la tesis de Patricio Silva (2010) que identifica una fuerte presencia de tecnócratas en la administración pública chilena desde 1920. Esta línea argumental sostiene que la tecnificación de la discusión política no es propia del ascenso de los economistas de la mano del neoliberalismo. En la arena educativa este fenómeno también se manifiesta y cobra vigor en el período que se abre tras la restauración democrática. Hemos presentado el papel que desempeñó el grupo de expertos vinculado a los gobiernos de la Concertación, primero desde ámbitos académicos independientes durante la dictadura, y luego, desde el gobierno. Sin embargo, este papel quedó en entredicho a partir del giro que tuvo la política educativa en la segunda mitad de los 2000.

En contraste, el particular diseño institucional del sistema educativo uruguayo parece haber producido un distanciamiento, tanto de los ámbitos académicos, como del sistema político y de los partidos. El valor otorgado a la autonomía en la construcción de la estatalidad en el Uruguay tuvo características específicas en el sistema educativo. Además de otorgar márgenes de autonomía para la administración del servicio, se otorgó a los docentes responsabilidades en la conducción del sistema, particularmente en secundaria. Al amparo de esta forma de organización se desarrolló una cultura institucional que, si bien ha ido variando en el tiempo, tuvo un origen claramente ligado al carácter técnico que exigía la dirección de los destinos de la educación. La actividad cultural del Estado debía estar preservada de los intereses partidarios que se identificaban con disputas de bajo alcance, ajenas a principios generales. La falta de articulación entre el liderazgo político y el trabajo intelectual hacía imprescindible la separación de estas esferas, para los defensores de la autonomía. Este asunto requiere una indagación histórica mucho más profunda, pero parece claro que algunas de las formulaciones iniciales de la autonomía en la enseñanza secundaria tuvieron un carácter tecnocrático. Esta forma de entender el funcionamiento del sistema fue resignificada con el paso del tiempo, conforme se masificaba la matrícula del nivel medio y consecuentemente el número de profesores. Si bien Secundaria enfrentó a lo largo de la década de 1960 serias debilidades en materia de profesionalización y de consolidación burocrática del organismo, el profesorado continuó levantando las banderas de la autonomía, e incorporó prácticas que pueden ser consideradas como corporativas. Ni el normalismo del magisterio, ni la tradición autonomista de secundaria, ofrecieron buenas condiciones para el desarrollo de un campo académico denso que impulsara la profesionalización de la investigación sobre asuntos educativos. Pero este punto no debería impedir considerar el componente tecnocrático de la tradición autonomista del sistema uruguayo que hunde sus raíces en las manifestaciones relevadas de la década de 1930.

Podemos distinguir, entonces, dos manifestaciones del fenómeno tecnocrático en la arena educativa a lo largo de la historia de los sistemas uruguayo y chileno, una de perfil académico y la otra de perfil burocrático-profesional. Esta distinción se vuelve posible por la falta de unidad disciplinar del campo académico de la educación y por la importancia que tuvo el saber experto en la formación de los cuerpos docentes, previo al desarrollo profesional de la investigación social como campo académico.

Si la tecnocracia de perfil académico estuvo muy ligada a la vida de los partidos políticos chilenos, en Uruguay la tecnocracia docente se desarrolló en oposición a las organizaciones políticas. Una vez más el vínculo de los partidos políticos uruguayos con los agentes del sistema educativo merece un estudio pormenorizado. En el período de reformas de la década de 1990 el conocimiento especializado de un grupo de expertos en educación fue protagonista y legitimó el consenso que blindó políticamente el programa reformista en Chile. Los expertos, siendo parte de los partidos, fueron los que tejieron ese discurso. En cambio en Uruguay los partidos tuvieron serias limitaciones para instalar procesos de reforma de mediano plazo. El clímax reformista estuvo asociado a un estilo tecnocrático de gestión, pero no se trató de un proceso lo suficientemente enraizado en el sistema político como para perdurar. La reforma que lideró Rama quedó fuertemente asociada a su liderazgo personalista y limitada a una administración de gobierno. El conflicto que Rama mantuvo con las organizaciones docentes expresó un conflicto de intereses, pero también implicó una disputa por la voz autorizada para diagnosticar y orientar las políticas educativas. El saber docente era impugnado por el saber sociológico, pero también lo eran las formas burocráticas tradicionales de organizar el sistema y de tramitar las decisiones.

En suma, la mirada histórica obliga a introducir dos matices. En Uruguay existió una tradición tecnocrática en la esfera educativa que tuvo fuerte incidencia en la conformación de una cultura institucional y en la propia arquitectura del sistema educativo. Esta consideración obliga a revisar qué se entiende por conocimiento especializado en educación. La segunda afirmación que puede realizarse refiere al carácter disputado de este conocimiento y a la coexistencia de tradiciones intelectuales ligadas al ejercicio profesional, conjuntamente con saberes propiamente académicos.

Si volvemos la mirada al período más reciente, el caso chileno nos obliga a una revisar el lugar de los expertos, especialmente en su capacidad de construcción de consensos.

El giro que se produjo en Chile a partir de 2006 también pone en cuestión la capacidad explicativa de la tipología. Los técnicos desempeñaron diversos papeles durante los primeros gobiernos de la Concertación, no sólo en la elaboración de una agenda de reformas, sino que facilitaron acuerdos entre partidos, internacionalizaron la discusión de las políticas, las legitimaron en la discusión pública y articularon la política sectorial con otras arenas. Pero hacia 2006, el acuerdo programático se puso en cuestión. El mundo experto habría dejado de cumplir la función de construir un acuerdo transversal que ordenara el conjunto de acciones estatales en la materia. Sin embargo, otras funciones que ejercen los técnicos presentan continuidades, pese a no permanecer intactas.

Como se ha señalado, las organizaciones sociales que protagonizaron la impugnación del modelo de la transición en Chile han recurrido al conocimiento experto para construir su

argumentación y han estructurado nuevos centros de estudios en los que la argumentación técnica desempeña un papel clave. Pero además, la agenda académica incorporó un conjunto de problemas que derivan directamente de los resultados deficientes de dicho modelo, por ejemplo, la segregación escolar o, más en general, los efectos de los mecanismos de mercado. Un entrevistado afirmó que los expertos en este nuevo contexto actúan “legitimando académica y técnicamente una demanda social transformada en prioridad política”. La incorporación de estos nuevos problemas a la agenda académica contribuyó a poner en cuestión el consenso. Pero la efectividad política de este cuestionamiento sólo vino dada a partir de la movilización social.

Es interesante destacar que el campo académico al mismo tiempo ha sufrido cambios en Chile. La investigación en educación creció y se profesionalizó. Las universidades juegan un rol central en este proceso, así como las políticas de incentivo a la investigación. Entre la Comisión Técnica Asesora que presidió Brunner en 1994 y el Consejo Asesor Presidencial presidido por García Huidobro en 2006 hay un quiebre. Si en el primero los expertos cristalizaron una hoja de ruta de reformas, en el segundo divergieron acompañando coaliciones programáticas con horizontes diferentes. Estas divergencias en el terreno político han sido acompañadas en la diversificación de los ámbitos académicos. La coalición que promovía los cambios más profundos, ha tenido una gran oportunidad con el gobierno de la Nueva Mayoría y está frente al desafío de construir una nueva matriz de políticas públicas de educación en el período de gobierno que comenzó en 2014.

La pregunta es si los cambios en el paradigma de políticas (Hall) están acompañados de un cambio en el régimen político de conocimiento. De un lado, la discusión de la política educativa se abrió a nuevos actores que conquistaron una posición de poder que no habían tenido. La agenda de la política educativa cambió, las ideas en juego pasaron de la discusión de instrumentos a la discusión de paradigmas y esto se debe a que cambió la ecuación de poder en el sector educación. El régimen de elaboración de políticas no permaneció inalterado. Sin embargo, por otro lado, hay algunas permanencias que no debieran pasar inadvertidas. La valoración de recursos de información y evidencia científica para sostener posiciones no parece haber sufrido tantos cambios. El conocimiento especializado sigue ocupando un lugar relevante en la discusión pública y en la toma de decisiones. La pugna de paradigmas recurre a expertos, los convoca al parlamento, discute en base a los resultados de investigaciones empíricas y justifica leyes citando artículos publicados en revistas científicas. El resultado es un cambio sustancial: se rompió el consenso. Pero esto se debe más a un cambio en la dinámica de los actores y en la estructura del proceso de toma de decisiones, que en la valoración del conocimiento científico. La historia reciente de Chile muestra cómo el cambio en una de las variables del régimen político de conocimiento lo modifica.

Por último, nos preguntamos por el alcance de la tipología de regímenes políticos de conocimiento para entender la dinámica del conocimiento especializado en la política educativa.

Los estudios en educación no se estructuraron históricamente como una disciplina unificada y su autonomía como campo científico fue muchas veces horadada por las demandas de los sistemas educativos (Suasnábar, 2013). Podemos decir que se trata de un

área de conocimiento en la que existen disputas por ocupar el lugar del saber experto, algo que no ocurre con la economía, donde tras la institucionalización académica de la disciplina hay un claro monopolio. En educación conviven con distintos grados de cooperación y conflicto los espacios académicos específicos (tal como se desarrollaron en Chile), junto con otros saberes de las ciencias sociales, y la experticia profesional de los cuerpos docentes. En términos históricos, también es importante el hecho de que la burocracia experta, identificada con áreas de conocimiento especializado como la pedagogía o la didáctica, precedió a la modernización de las ciencias sociales.

La forma que históricamente adoptó el conocimiento especializado en el sector dificulta algunas simplificaciones que el modelo requiere. Como se ha sostenido, definir a qué conocimiento nos referimos es problemático. Esta es una primera particularidad de la arena que ofrece límites a la aplicación de la tipología, al menos sin realizar advertencias. Esto es lo que sucede con Uruguay a lo largo de su historia. El origen tecnocrático del régimen de elaboración de políticas uruguayo es previo a la profesionalización de las ciencias sociales e involucró a otros saberes más ligados al quehacer docente.

Esto nos enfrenta a otra cuestión clave con la que el modelo debe lidiar: la relación entre las ideas y los intereses de los actores. La variable “valoración de la ciencia”, además de enfrentar desafíos en su operacionalización, requiere precisar cómo se relacionan fenómenos culturales (la valoración) con intereses específicos de grupos. El saber experto de las burocracias docentes es un buen ejemplo de este fenómeno que entrelaza conocimiento especializado, identidades profesionales e intereses específicos en la disputa de recursos de poder.

En definitiva, el trabajo realizado permite una revisión de conjunto de la cuestión para ambos casos nacionales, avanza en algunos problemas teóricos de la tipología de regímenes políticos de conocimiento, pero además deja abiertas varias líneas de indagación. La construcción de indicadores que permitan capturar mejor la naturaleza de los regímenes políticos de conocimiento es una tarea que admite nuevos desarrollos. Pero también queda en evidencia la utilidad de trabajos que combinen la modelización teórica con la indagación histórica. El tipo de fenómenos que se busca explicar requieren descripciones densas de sus diversas manifestaciones. Seguramente haya en este diálogo un camino fértil.

## **Entrevistas realizadas**

Andrés Peri, Montevideo, 2016

Beatrice Ávalos, Santiago de Chile, 2015

Cristián Bellei, Santiago de Chile, 2015

Cristián Cox, Santiago de Chile, 2016

Daniel Corbo, Montevideo, 2015

Fracisco Téllez, Santiago de Chile, 2015

Guillermo Scherping, Santiago de Chile, 2016

Iván Núñez, Santiago de Chile, 2015

José Joaquín Brunner, Santiago de Chile, 2015

José Rilla, Montevideo, 2016

Juan Eduardo García Huidobro, Santiago de Chile, 2015

María Ester Mancebo, Montevideo 2015

María Paz Arzola, Santiago de Chile, 2015

Nicolás Grau, Santiago de Chile, 2015

Pablo González, Santiago de Chile, 2015

Pedro Ravela, Montevideo, 2015

Víctor Orellana, Santiago de Chile, 2015

## **Documentos consultados**

ANEP (2005) “Proyecto de presupuesto, gastos e inversiones 2005-2009. Propuesta de ANEP”.

ANEP (2015) “Proyecto de Presupuesto 2015-2019”.

ANII (2015). “Fondo Sectorial Educación. Modalidad ‘Inclusión Digital’. Informe de Cierre de la convocatoria.”

ANII (2015b). “Fondo Sectorial de Educación ‘Investigación desde la perspectiva de los educadores sobre sus prácticas educativas’. Bases de la convocatoria 2015.”

Carta abierta de Oruam Barboza (22/04/2010), disponible en: <http://oruambarboza.blogspot.com.uy/2010/04/carta-abierta-todos-los-miembros-de.html>.

Carta de renuncia de José Rilla a la CODE. Disponible <http://www.espectador.com/politica/80417/cartas-en-la-que-jose-rilla-explica-los-motivos-de-su-renuncia-a-la-comision-organizadora-del-debate-educativo-code>

Carta de renuncia de José Rilla a la Comisión Organizadora del Debate Educativo, 12/10/2006. Disponible en: <http://www.espectador.com/politica/80417/cartas-en-la-que-jose-rilla-explica-los-motivos-de-su-renuncia-a-la-comision-organizadora-del-debate-educativo-code>

Chile, Ley 10.529

Chile, Ley 19.410

Chile, Ley 20.248

Chile, Ley 20.470

Chile, Ley n° 20.845

Comisión de Implantación IUDE, 2019: 35

Comisión Organizadora del Debate Educativo. (2006). “Informe al Congreso Nacional de Educación. Primera Parte. Aportes de las Asambleas Territoriales.” Montevideo.

Comisión Organizadora del Debate Educativo. Acta n° 21

Comisión Organizadora del Debate Educativo. Acta n° 22

Comisión Organizadora del Debate Educativo. Acta n° 36

Comisión Organizadora del Debate Educativo. Acta n° 39

Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Educación - Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. (1995). “Los desafíos de la educación chilena en el siglo XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación”. Santiago de Chile: Ediciones Universitarias.

Consejo Nacional de Educación (2016) “Bases undécima convocatoria de proyectos de investigación 2016”

DIIE (2015). “Estado de situación y propuestas de trabajo”. Departamento de Evaluación de los Aprendizajes de la División de Investigación, Evaluación y Estadística – Dirección Sectorial de Planificación educativa – ANEP – CODICEN.

Entrevista a Germán Rama, sin fecha. Disponible en: <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Charlas-para-armas-18000>

Entrevista a Luis Garibaldi en el semanario Voces (7/3/2011) disponible en <http://www.voces.com.uy/entrevistas-1/luisgaribaldidirectordeeducaciondelmecelfrentellegoalgiobienoconposicionesdivididaseneducacionnohabiaunapoliticacomun>

Entrevista a María Jesús Sanhueza (5/6/2006). Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_5047000/5047920.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_5047000/5047920.stm)

Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (2009) “Parte de las resoluciones de Congreso Extraordinario de FENAPES. 12 y 13 de junio de 2009”. Disponible en: [http://desafioencomunicacion.com.uy/wp-content/uploads/2015/11/Fenapes\\_Noviembre\\_2015-1.pdf-doc.-final.pdf](http://desafioencomunicacion.com.uy/wp-content/uploads/2015/11/Fenapes_Noviembre_2015-1.pdf-doc.-final.pdf)

Frente Amplio (1998) III Congreso Extraordinario. Grandes Líneas programáticas y propuestas de planes de gobierno. Disponible en: <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=download&ID=1041>

Grau, Nicolás (2006) Columna de opinión “La vuelta a la democracia: el Consejo Asesor y el ocaso de los Brunner”. El Mercurio 18/10/2006. Disponible en: [http://g80.cl/noticias/columna\\_completa.php?varid=688](http://g80.cl/noticias/columna_completa.php?varid=688)

INEEd (2013). “Plan estratégico 2013-2016. Documento n° 1. Marco Conceptual evaluativo y político del trabajo del INEE”. Disponible en: <http://www.ineed.edu.uy/images/pdf/documento-1.pdf>

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2016) Presupuesto 2016. Disponible en: <http://www.ineed.edu.uy/transparencia/presupuesto>

Mineduc (2016). “Bases administrativas, técnicas y anexos para el décimo concurso de proyectos del Fondo de Investigación Educativa...”

Nueva Mayoría (2006) “Programa de Gobierno 2006-2010”

Resolución de la Asamblea General del Claustro de la Udelar (29/02/2012).

Uruguay, Acta de Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores (4/12/2008)

Uruguay, Acta de Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores (5/12/2008)

Uruguay, Camara de Representantes, Diario de Sesiones 15/11/2011.

Uruguay, Ley 14.101

Uruguay, Ley 15.739

Uruguay, Ley 18.084

Uruguay, Ley 18.869

Uruguay, Ley 19.043

Uruguay, Ley 19.187

## Referencias bibliográficas

- Aguilera, C. (2009). *Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile: Flacso Chile.
- Alarcón, C. (2010). *El discurso pedagógico fundacional de los docentes secundarios. Sobre la transferencia educativa alemana en Chile (1889-1910)*. Buenos Aires: Libros Libres. Flacso Argentina.
- ANEP-CEPAL (1990). *Enañanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en Uruguay*. Montevideo: CEPAL Oficina de Montevideo.
- Ardao, Arturo (2008). *Espiritualismo y Positivismo en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Atria, Fernando (2012). *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Atria, Fernando (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Atria, Fernando; Larraín, Guillermo; Benavente, José Miguel; Couso, Javier; Joignant, Alfredo (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago de Chile: Random House Mondadori.
- Batista, Pía (2015). "Reforma de la enseñanza secundaria en el Uruguay de la década de 1930: la revista Ensayos y la Agrupación Universidad" *Políticas Educativas*, v.9, n. 1, pp. 86-102.
- Baudean, Marcos (2012). "Autonomía administrativa y control democrático en la construcción del Estado uruguayo (1919-1933)" *Cuadernos del CLAEH* n. 100, pp. 79-104.
- Behares, Luis (2009). "Sobre la reorganización del conglomerado de educación terciaria, universitaria y superior en Uruguay, con énfasis en las determinaciones sobre la enseñanza" *Políticas Educativas* v. 3, n. 1, pp. 114-130.
- Bellei, Cristián (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM.
- Bellei, Cristián (2016). "Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación" *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, v. 9, n. 2 pp. 232-247.
- Bellei, Cristián y García Huidobro, Juan Eduardo (2003). *Desigualdad educativa en Chile*. Santiago de Chile: Departamento de Educación, Universidad Alberto Hurtado.
- Bellei, Cristián; Contreras, Dante y Valenzuela, Juan Pablo (eds.) (2010). *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago de Chile: Universidad de Chile – UNICEF.
- Bellei, Cristián; Contreras, Dante y Valenzuela, Juan Pablo (eds.) (2008). *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para*

- una nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago de Chile: Universidad de Chile – UNICEF.
- 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: Banda Oriental - Universidad de la República.
- Bentancur, Nicolás (2014). “Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*
- Bordoli, Eloísa (2015). “Una mirada sobre el discurso normalista en el Uruguay decimonónico. ¿Saberes o gobierno de las almas?” *Teoria e Prática da Educação* v. 18, n. 1, pp. 63-76.
- Bourdieu, Pierre (1994). “El campo científico” *Revista de Estudios Sociales de la Ciencia* n. 2, v.1, pp. 131-160
- Brunner, José Joaquín y Salazar, Felipe (2009). *La investigación educacional en Chile: una aproximación bibliométrica no convencional*. Santiago de Chile: CPCE.
- Brunner, José Joaquín (2016). *Nueva Mayoría. Fin de una ilusión*. Santiago de Chile: Ediciones B.
- Campbell, John L. y Ove Pedersen (2011). “Knowledge Regimes and Comparative Political Economy”. En Daniel Béland y Robert H. Cox (ed.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, pp.167-190.
- Campbell, John L. y Ove Pedersen (2014). *The national origins of policy ideas. Knowledge Regimes in The United States, Frances, Germany and Denmark*. Princeton University Press.
- Cardozo, Santiago (2016). *Trayectorias educativas en la educación media. PISA-L 2009-2014*. Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, Udelar - INEEd.
- Cayota, Víctor (1999). “Algunas precisiones sobre reforma educativa” En: AAVV *Reforma educativa*, Montevideo: Universidad de la República.
- CEPAL - UNESCO. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chasqueti, Daniel (2008). “Uruguay 2007: el complejo año de las reformas” *Revista de Ciencia Política* v. 28, n. 1, pp. 385-403.
- CIDE (2007) *CIDE 40 años*. Santiago de Chile: CIDE.
- CONICYT (2014). *Panorama científico. Estadísticas y listados de proyectos FONDECYT aprobados*. Santiago de Chile: CONICYT, Ministerio de Educación.
- Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 21, v. 1, pp. 13-42.
- Cox, Cristián (2003). “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX” En: Cox, Cristián (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

- Cox, Cristián (ed) (1985). *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*. Santiago de Chile: CIDE.
- Cox, Cristián y Gysling, Jacqueline (2009). *La formación del profesorado en Chile 1842-1987*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cremanti, Vicente (2012). “La autonomía y el cogobierno en las leyes orgánicas de la Universidad de la República” *Revista de la Facultad de Derecho* n. 33, pp. 173-229.
- D’Avenia, Lucas (2013). *Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década*. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa
- D’Avenia, Lucas (2015). “Tradiciones en torno al cambio en educación. La institucionalización de las Asambleas de Profesores de Enseñanza Secundaria en Uruguay (1947-1961).” Ponencia IV Congreso Ciencias, Tecnologías y Culturas. Santiago de Chile, 9-12 de octubre.
- D’Elía, Lilián (2010). “Líneas fundamentales de la conducción democrática y participativa de la ANEP” En: ANEP – Consejo Directivo Central *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009*. Montevideo: CODICEN.
- Da Silveira, Pablo (1995). *La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha*. Montevideo: Fundación Banco de Boston – CLAEH.
- Davini, María Cristina (1995). *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós.
- Davyt, Amílcar (2012). “Evolución de las concepciones de política de ciencia, tecnología e innovación y modelos institucionales en Uruguay” *Revista Gestão & Conexões* v. 1, n. 1, pp. 8-43
- De Armas, Gustavo (2002). *Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1995-1999). Un análisis político del proceso reformista*. Tesis de Maestría. Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- De Armas, Gustavo y Garcé, Adolfo (2004). “Política y conocimiento especializado” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 14, pp. 67-83
- Demarchi, Marta (1999). “Idiosincracia de la reforma educativa. Algunos conceptos para el análisis” En: AAVV *Reforma educativa*, Montevideo: Universidad de la República
- Domedel, Andrea y Peña y Lillo, Macarena (2008). *El mayo de los pingüinos*. Santiago de Chile: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- Domínguez, Pablo (2011). “Trayectoria de Germán W. Rama: segundo reformador de la enseñanza uruguaya” *Revista Colombiana de Educación* n. 61, pp. 89-115.
- Donoso, Sofía (2014). *La reconstrucción de la acción colectiva en el Chile post-transición: el caso del movimiento estudiantil*. Buenos Aires: CLACSO.

- Elacqua, G., & González, P. (2014). Educación: ¿libertad de elección o de empresa? En K. Sehnbruch, & P. Siavelis (ed), *El balance. Política y políticas de la Concertación. 1990-2010* (págs. 261-279). Santiago de Chile: Cataloña.
- Espínola, Viola y De Moura, Claudio (eds.) (1999). *Economía política de la reforma educacional en Chile. La reforma vista por sus protagonistas*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Falabella, Alejandra (2008). “‘Democracia a la chilena’: un análisis del movimiento estudiantil y su desenlace” *Docencia* n. 36, pp. 5-17.
- Faraone, Roque (1999). “Reforma educativa y poder político” En: AAVV *Reforma educativa*, Montevideo: Universidad de la República.
- Faraone, Roque (2010). “Tres comentarios sobre la ley” En: Faraone, Roque y Pedretti, Seni (comps.) *La Ley de Educación 18.437 y antecedentes*. Montevideo: Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria – Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay.
- Fernández, Tabaré y Boado, Marcelo (2010). *Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. EL panel PISA 2003-2007*. Montevideo: Universidad de la República.
- Flous, Clarisa (2015). “Una aproximación al análisis del discurso en políticas y programas de inclusión educativa en enseñanza media básica en el Uruguay (2005-2012)” *Políticas Educativas* v. 8, n. 2, pp. 28-43.
- Gajardo, Marcela (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago: PREAL.
- Garcé, Adolfo (2014). “Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)”. *Revista de Ciencia Política*, v. 34 n. 2 pp. 439 – 458
- García Huidobro, Juan Eduardo (2008). “¿Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles de 2006 acerca de la visión de los estudiantes sobre la educación secundaria?” En: Dussel, Inés et al. *III Foro Latinoamericano de Educación: jóvenes y docentes en el mundo de hoy*. Buenos Aires: Santillana.
- García Huidobro, Juan Eduardo y Jara, Cecilia (1994). “El Programa de las 900 Escuelas” En: Gajardo, Marcela (ed.) *Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación*. Santiago de Chile: Agencia de Cooperación Internacional de Chile
- Gerber, Elisabet (2005). *Comunicación y política: análisis de la Campaña Presidencial de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina - FESUR.
- Graña, Fracois (2001). “Liceales y universitarios ‘ocupantes’. Un resguardo comunal bajo la intemperie global” Ponencia Latin American Studies Association, Washington.
- Grau, Nicolás (2005). “La FECH en la búsqueda de la masividad y las transformaciones sociales” *Anales de la Universidad de Chile*, sexta serie, n. 17, pp. 197-203.

- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3. Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York. Pp. 275-296.
- INEEd (2014). *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay 2014*. Montevideo: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins College Publishers.
- Kuhn, Thomas (2007). *La estructura de las revoluciones científicas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, Jorge (2004). *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social – CEPAL.
- Lanzaro, Jorge (2008). *La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia*. Estudio/working paper 91/2008. Universidad Autónoma de Madrid.
- Luna, JP. y Alcantara, M. (2004) "Estructuración ideológica y competencia programática: Los partidos Chilenos y Uruguayos en perspectiva comparada." *Revista de Ciencia Política*, v. 24 n. 1, pp. 128 – 168
- Machado Ribas, Lincoln (1936). "Organización unitaria de la enseñanza" *Revista Ensayos* n. 2, pp.126-142
- Mancebo, María Ester (1998). "Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano 1885-1994." *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 10, pp. 101-115.
- Mancebo, María Ester (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: EBO-ICP.
- Mancebo, María Ester (2012). "Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay" *Revista Uruguaya de Ciencia Política* v. 21, n. 1, pp. 93-118.
- Mancebo, María Ester (2014). "Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay" *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 21, n. 1, pp. 93-118
- Mancebo, María Ester y Bentancur, Nicolás (2010). "El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda" En: Mancebo, María Ester y Narbono, Pedro (coord.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos, desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo – ICP – CLACSO.
- Mancebo, María Ester y González, Gabriela (2015). "Decentralization and participation in the educational 'arena': Uruguay and Chile between 2005 and 2010" *Rumbos en Educación* n. 1, pp. 19-38

- Mancebo, María Ester y Goyeneche, Guadalupe (2009). “Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010).” *Políticas Educativas* v. 3, n. 1, pp. 1-17.
- Mancebo, María Ester y Goyeneche, Guadalupe (2010). “Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica” Ponencia IX Jornadas Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, setiembre.
- Mancebo, María Ester y Torello, Mariella (2000). *El sistema educativo uruguayo: estudio diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mancebo, María Ester y Villegas, Belén (2016). “Las instituciones de formación docente en Uruguay: navegando entre la tradición normalista y la universidad” Ponencia en I Congreso de Historia de la Educación. Sociedad Uruguaya de Historia de la Educación, Montevideo.
- Marrero, Adriana y Cafferatta, Graciela (2008). “Educación, Estado y política en Uruguay: del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos (o la nostalgia de la hegemonía)” *Revista Iberoamericana de Educación* n. 48, pp. 187-206.
- Martinis, Pablo (2006). “Educación, pobreza e igualdad: del ‘niño carente’ al ‘sujeto de la educación’” En: Martinis, Pablo y Redondo, Patricia (comps.) *Igualdad y educación. Escritura entre (dos) orillas*. Buenos Aires: Del Estante.
- Martinis, Pablo (2012). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo: Universidad de la República.
- MEC (2014). *A 140 años de La Educación del Pueblo: aportes para la reflexión sobre la educación en Uruguay*. Montevideo: Dirección de Educación - Ministerio de Educación y Cultura.
- MEC (2015) *Panorama de la educación 2014*. Montevideo: Dirección de Educación - Ministerio de Educación y Cultura
- Mehta, Jal (2011). “The Varied Roles of Ideas in Politics From “Whether” to “How””. En Béland, Daniel and Cox, Robert Henry (eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research* (Oxford University Press).
- Midaglia, Carmen (1998) “El rendimiento de los ‘by-pass’ como instrumento de reforma social: el caso PRIS” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n. 10, pp. 79-99.
- Ministerio de Educación de Chile y OEI. (1993). *Sistema Educativo Nacional de Chile (informe realizado por Iván Núñez -Coordinador-, Héctor Contardo y Julio Castillo)*. Recuperado el 24 de setiembre de 2015, de OEI: <http://www.oei.es/quipu/chile/CHIL02.PDF>
- MIDES (2009). *Uruguay: jóvenes y adolescentes dicen. Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2008*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Montecinos, Verónica (1997) “Introducción: ambigüedades y paradojas del Poder Tecnocrático en América Latina” *Pensamiento Iberoamericano* n. 30 pp. 13-30.

- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (2004). “Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina” En: Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (comp.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Núñez, I. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar* (Vol. 1). Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas.
- Núñez, Iván (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar* (Vol. 1). Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas.
- Núñez, Iván (2004). “El pensamiento de un actor colectivo: los profesores reformistas de 1928” *Pensamiento Educativo*, v. 34, pp. 162-178.
- Núñez, Iván (2005). “El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente” En: Cox, Cristián (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. París: OCDE.
- OCDE (2009). *Revisión de políticas nacionales de educación. La Educación Superior en Chile*. París: OCDE – Banco Mundial.
- Oroño, Mariela (2016). “La escuela en la construcción de las fronteras culturales y lingüísticas en el Uruguay de fines del siglo XIX” *Páginas de Educación* v. 9, n. 1.
- Ossembach, Gabriela (1993) “Estado y educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)” *Revista Iberoamericana de Educación* n. 1.
- Palamidessi, Mariano; Gorostiaga, Jorge y Suasnábar, Claudio (2014). “El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina” *Perfiles Educativos*, v. 36, n. 143, pp. 49-66.
- Pérez, Verónica y Piñeiro, Rafael (2016). “Uruguay 2015: los desafíos de gobernar por izquierda cuando la economía se contrae”. *Revista de Ciencia Política*, v. 36 n. 1 pp. 339-363.
- Picazo, Inés (2007). “La reforma del currículo escolar en Chile: entre tensiones creadoras y consenso necesario” *Revista Pensamiento Educativo*, v. 40, n. 1, pp. 313-333.
- Picazo, Inés (2013). *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- PIIE (1989a). *Ruptura y construcción de consensos en la Educación Chilena*. Santiago de Chile: PIIE.
- PIIE (1989b). *Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educacionales*. Santiago de Chile: PIIE.
- Puiggrós, Adriana (2003). “Espiritualismo, normalismo y educación” En: Puiggrós, Adriana (dir.) *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*. Buenos Aires: Galerna.

- Rama, Germán (1978). *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. UNESCO – CEPAL – PNUD.
- Rama, Germán (1991). *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Montevideo: CEPAL Oficina de Montevideo.
- Rama, Germán (1992). *¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?* Montevideo: CEPAL Oficina de Montevideo – ANEP, CODICEN.
- Rama, Germán (dir) (1994). *Los bachilleres uruguayos*. Montevideo: CEPAL Oficina de Montevideo.
- Rivas, Axel (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Rodríguez Giménez, Raumar (2012). *Saber del cuerpo: una exploración entre normalismo y universidad en ocasión de la educación física (Uruguay, 1876-1939)*. Tesis de Maestría, Programa de Especialización y Maestría en Enseñanza Universitaria, Universidad de la República.
- Silva, Patricio (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Solari, Aldo (1965). “Educación y desarrollo de las élites. Sistemas de enseñanza secundaria” En: Solari, Aldo *Estudios sobre la sociedad uruguaya*. Montevideo: Arca.
- Soler, Miguel (2009). “El Debate Educativa y la Ley 18.437” En: ANEP – Consejo Directivo Central *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009*. Montevideo: CODICEN.
- Soto Roa, Fredy (1997). “La historia del Ministerio de Educación. Evolución de la administración del sistema educacional chileno” En: AAVV *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Suasnábar, Claudio (2013). “La institucionalización de la educación como campo disciplinar. Un análisis desde la perspectiva de la historia social de las ciencias sociales” *Revista Mexicana de Investigación Educativa* v. 18, n. 59, pp. 1281-1304.
- Sutz, Judith y Bianco, Mariela (2014). “Una mirada de conjunto a veinte años de fomento de la investigación universitaria” En: Sutz, Judith y Bianco, Mariela (coord.) *Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República: aciertos, dudas y aprendizajes*. Montevideo: CSIC – TRILCE.
- Valenzuela, J. M., Labarrera, P., & Rodríguez, P. (2008). Educación en Chile: entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de las políticas educativas. *Revista Iberoamericana de Educación* (48), 129-245.
- Valenzuela, Juan Pablo (2008). “Segregación en el sistema escolar chileno: en la búsqueda de una educación de calidad en un contexto de extrema desigualdad” En: *II Escuela*

*Chile – Francia. Transformaciones del Espacio Público.* Cátedra Michel Foucault, Universidad de Chile – Embajada de Francia.

- Valenzuela, Juan Pablo; Bellei, Cristián y De Los Ríos, Danae (2010). “Segregación escolar en Chile” En: Martinic, Sergio y Elacqua, Gregory (ed.) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo.* Santiago de Chile: UNESCO – Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Villalobos, Cristóbal (2015). “El campo educativo en Chile post-dictadura (1990-2013). Continuidad y ruptura en la implementación del neoliberalismo en educación.” En: Pinol, Andrea (ed.) *Democracia versus neoliberalismo. 25 años de neoliberalismo en Chile.* Santiago de Chile: Fundación Rosa Luxemburgo – ICAL – CLACSO.
- Weber, Max (2002) *Economía y sociedad.* México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (2009) *El político y el científico.* Buenos Aires: Prometeo.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol. (1993). “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* 63/64 pp. 73-153.
- Weiss, Carol (1979). “The many meanings or Research Utilization” *Public Administration Review* v. 39 n. 5 pp. 426-431.
- Yarzabal, Luis (2010). “Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio” En: ANEP – Consejo Directivo Central *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009.* Montevideo: CODICEN.