

***Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura de Ciencia Política***

Trabajo de Tesis:

***DIME QUE POLÍTICA EDUCATIVA TIENES
Y TE DIRÉ QUIEN ERES***

*Rupturas y continuidades de la política educativa
de secundaria de la Administración Vázquez
respecto a la “Reforma Rama”.
¿Una política de izquierda?*

TUTOR

LIC. NICOLÁS BENTANCUR

SILVIA MÉNDEZ

INDICE

Capítulo I –	Introducción
Capítulo II-	Discusión Teórica
1-	El espacio donde “la Política Importa”
2-	Los gobiernos y la educación.....
3-	¿Qué se entiende por Políticas Públicas y dentro de ellas, por Políticas Educativas?.....
4-	Ciclos de Políticas públicas.....
5-	Tipología de Políticas Educativas.....
6-	Tendencias de las políticas educativas en los '90
7-	¿Qué podría esperarse de un gobierno de izquierda respecto a sus políticas educativas?.....
Capítulo III-	El caso uruguayo
1	Situación general del sistema político y educativo.....
2	Reforma de los '90 en Uruguay
2.1	Los actores.....
2.2	La formulación.....
2.3	Conceptos Estelares.....
2.4	El contenido.....
2.5	La Implementación.....
2.6	Logros y debilidades.....
3	La política educativa de secundaria en el gobierno de Vázquez
3.1	Los actores.....
3.2	La formulación.....
3.3	Entre la participación y el dirigismo.....
3.4	Conceptos Estelares.....
3.5	El contenido.....
Capítulo IV	Dime qué política tienes.....
1	Comparación de la “Reforma Rama” y “política Vázquez”. Rupturas y continuidades.....
2	¿Son de “izquierda” las políticas educativas de la administración “Vázquez”?.....
3	Conclusiones.....
	Bibliografía
	Anexo I: El caso español
	Anexo II: Cuadros

I - INTRODUCCIÓN

En los primeros años de este siglo, han surgido novedades en cuanto a la conducción política de varios países de América Latina, lo que ha llevado a que algunos analistas afirmen que estamos frente a una nueva ola de gobiernos de izquierda. Sin embargo existen actores sociales y políticos que cuestionan tal apreciación (sobre todo desde la propia izquierda), ya que a su entender los acuerdos políticos necesarios para ganar las elecciones habrían obligado, a moderar los programas de gobierno y a mantener los compromisos con organismos internacionales, lo que impediría impulsar políticas públicas sustancialmente diferentes a las de los gobiernos de derecha, cuando es ésta la diferencia medular que identifica el signo político de un gobierno, más allá del rótulo con el que se quiera autoidentificar. El caso uruguayo parece hecho a medida para chequear tales presunciones.

Como características estructurales, Uruguay presenta un sistema de partidos institucionalizados, de larga data¹, que desde la restauración democrática se han ido alternando en el gobierno. Todos ellos, a pesar de las disputas internas, son partidos fuertemente disciplinados. Esto es importante para quién obtiene la mayoría parlamentaria (ya sea porque es ganador en la primera vuelta del balotaje o porque pacta una coalición) ya que le asegura la gobernabilidad, a pesar de que para algunas designaciones necesite una mayoría especial de las Cámaras.

El Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría² (EP-FA-NM), partido que se autodefine como de izquierda, ganó por primera vez las elecciones del 2004, en primera vuelta con un 50,4% de los votos del electorado, y por tanto cuenta con una disciplinada mayoría parlamentaria, que en primera instancia, asegura que la adopción o no de una determinada política pública dependa de la voluntad política del propio sector.

Considerando las características coyunturales, Uruguay fue gobernado desde 1985 al 2004, por partidos de derecha o centro-derecha³, que tras la primera transición intentaron reformar el Estado. Como en el resto del Cono Sur, en mayor o menor medida, se intentó minimizar la intervención estatal, transfiriendo al sector privado responsabilidades que hasta ese momento eran públicas y crear con ello condiciones para el crecimiento económico. A pesar de los cuestionamientos y verdaderos frenos que distintos sectores opusieron a las medidas planificadas, ciertas áreas sufrieron fuertes modificaciones. Este es el caso de la Educación.

Se señala que la reforma educativa llevada adelante en este período en Uruguay (conocida popularmente como la “Reforma Rama”) fue una reforma heterodoxa⁴, puesto que al reforzar el papel “docente” del Estado, al no descentralizar ni privatizar la enseñanza, se separó de la receta que recomendaban los organismos internacionales. Sin embargo, la reforma en secundaria, a diferencia de

¹ El actual partido de gobierno, que es el más joven, tiene ya 35 años, aunque puede rastrearse los orígenes de los partidos de izquierda desde mucho antes

² La complejidad del nombre hace referencia a la sumatoria de coaliciones que fueron necesarias para llegar a conformar una fuerza política capaz de ganar las elecciones en primera vuelta, lo que le aseguró la mayoría parlamentaria. Desmintiendo la presunción de que podrían ser acuerdos endebles, netamente electorales, luego de las elecciones, y transcurrido un tiempo, se unificó toda la coalición dentro del lema Frente Amplio (FA). En este trabajo para simplificar, se usará este nombre más allá de si en el momento al que se hace referencia, estuviera o no unificado.

³ Primero gobernó el Partido Colorado, luego lo hizo el Partido Nacional, para volver por dos períodos a gobernar el Partido Colorado.

⁴ De Armas, G. y Garcé, A. Política y conocimiento especializado, la reforma educativa en Uruguay, 1995 – 1999.

la llevada adelante en primaria, no fue el fruto de un largo y profundo análisis (que puede rastrearse desde la década del 60'), sino que, como se verá más adelante, en esta reforma se ensayaron soluciones a partir de convicciones del Director del CODICEN, lo que llevó a mirar, reflexionar, y a veces imitar criterios y medidas llevadas adelante en otros países de la región, donde si se condujeron políticas educativas de corte ortodoxo.

De todas maneras, hoy, frente a un cambio en el panorama político uruguayo, se replantearía la discusión sobre el rol del Estado, sobre la articulación que debe existir entre este actor y el resto de la sociedad, y aún más, sobre el proyecto de sociedad que este gobierno, desde el Estado, propone. Supondría también un compromiso en cuanto a los cambios de dirección que debe tomar la política educativa, puesto que, para quien aspira a concretar una transformación política y social de fondo⁵, la educación representa la herramienta idónea con que transmitir y socializar nuevos valores hegemónicos. Por lo tanto, el cambio en la dirección de las políticas educativas se constituye en un indicador privilegiado del cambio de signo⁶ ideológico del gobierno.

Se puede delimitar mejor la voluntad política del gobierno, si se focaliza la atención en la educación media, puesto que existen consensos generales a nivel social, de organismos internacionales y a nivel gubernamental, sobre la necesidad de universalizar la enseñanza primaria, lo que no ocurre con este otro nivel. Dada la escasez de recursos, se plantea tanto desde organismos internacionales (que recomiendan centrar la inversión pública en educación básica y financiar con recursos familiares la educación superior) como desde Estados con enfoque economicista, el “no invertir en capital humano en sectores o niveles educativos donde la expectativa de retorno económico no lo justifique. Esto (significaría) la falta de recursos para financiar la expansión de la escuela media”⁷.

Resumiendo, el EP-FA-MN que en el ámbito político ganó un considerable espacio de libertad de acción y además cuenta en el ámbito social, con cierta afinidad ideológica con los gremios docentes y estudiantiles, tiene importantes medios⁸ y motivos suficientes como para darle un nuevo rumbo a la política educativa en secundaria. Todo depende de su voluntad política. Por esta razón el objeto de análisis de este trabajo es la política educativa proyectada e implementada en secundaria por la administración Vázquez, con el fin de verificar si se está frente a un gobierno de izquierda. Tal comprobación se efectuará mediante la comparación: 1) con la política educativa llevada adelante a partir de 1996 (“Reforma Rama”), buscando continuidades y rupturas, que permitan verificar o desechar la hipótesis que afirma que existe un hilo conductor entre ambas políticas, lo que cuestionaría (para muchos, anularía) la posibilidad de que el gobierno del Frente Amplio, fuera un gobierno de izquierda y 2) con un modelo de política educativa de izquierda que se construirá teóricamente. De la profundidad de la similitud o el distanciamiento encontrado, dependerá el signo que se le adjudique al

⁵ “Cualquier reforma importante que un gobierno de izquierda quiera hacer (y querrá hacerlos, si quiere reivindicar una diferencia...” Moreira, Constanza. Ampliación de la gobernabilidad Política, en Gobernabilidad, coalición y cambio Institucional, CEE/1815, 1999.

⁶ En este trabajo definiremos “cambio de signo” en el eje izquierda/derecha, cuando un actor, en este caso el gobierno, transita de una categoría a la otra, asumiendo entonces las características que definen a esa categoría

⁷ Filmus, Daniel. La educación media frente al mercado de trabajo. En Braslavsky, Cecilia, (op. cit.)

⁸ Hay otras variables que intervienen como posibles bloqueos a las políticas públicas: la relación con los organismos internacionales, las burocracias participantes, los recursos humanos disponibles, la normativa vigente, etc. Sin embargo puede decirse que no son escollos insalvables.

gobierno.

En el segundo capítulo de este trabajo, se argumentará sobre la existencia de un espacio de decisión política, de cómo este espacio en el ámbito educativo es usado por los gobierno en procura de desarrollar las políticas que son afines a su ideología, para mantener o lograr un cierto arreglo social, y finalmente luego de detallar los características fundamentales de las políticas educativas, se confeccionará un modelo teórico de dicha política de tendencia de izquierda. En el tercer capítulo, se presentará la evolución del sistema educativo uruguayo en secundaria, para determinar matrices históricas, se presentarán las características sobresalientes de la “Reforma Rama” y a continuación se hará lo propio con lo proyectado y actuado por la Administración Vázquez. En el cuarto capítulo, se presentarán las continuidades y rupturas con la reforma anterior y las similitudes y desencuentros con el modelo ideado, para exponer finalmente las conclusiones del trabajo.

II - DISCUSIÓN TEÓRICA

1 -EL ESPACIO DONDE “LA POLÍTICA IMPORTA”

En este trabajo se asumirá que “ la política no es un ámbito separado de vida y actividad pública, por el contrario, la política abarca todas las actividades de cooperación y conflicto, dentro y entre las sociedades, por medio de las cuales la especie humana organiza el uso, la producción y la distribución de los recursos humanos, los naturales y otros, en el transcurso de la producción y reproducción de su vida biológica y social. (...) Estas actividades influyen tanto como reflejan la distribución de poder y los patrones de toma de decisiones, la estructura de la organización social y los sistemas de cultura e ideología en la sociedad o en los grupos dentro de ella”. Se considera “recursos” las cosas materiales, las naturales, y otras no materiales “ tales como el tiempo, la educación, la posición, la influencia, la oportunidad y el conocimiento”⁹.

En el área que nos interesa, una determinada organización del uso, producción y distribución de los recursos educativos, tanto “influye como refleja” un determinado arreglo estructural, con reglas formales e informales¹⁰ por las que se rige una sociedad, en determinado tiempo. Estas instituciones, por ser una creación humana, “evolucionan y son alteradas por humanos”, función que recae primordialmente en los organismos políticos, económicos, sociales, y educativos, como agentes del cambio institucional¹¹. Los partidos políticos que forman a “sus propios componentes” los convierten “en intelectuales políticos calificados, dirigentes, organizadores de toda la actividad y la función inherente al desarrollo orgánico de una sociedad integral, civil y política”¹².

⁹ Leftwich, Adrián. La política: Gente, recursos y poder, en ¿Qué es la Política?, Leftwch, A., FCE, Inglaterra, 1984.

¹⁰ “Las instituciones incluyen todo tipo de limitaciones que los humanos crean para dar forma a la interacción humana. (...) incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. (...) consisten en normas escritas formalmente así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales (...) una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar el castigo”. North, Douglas. Instituciones, cambio y desempeño económico, FCE, México, 1995.

¹¹ North, Douglas. (op. cit.:)

¹² A su vez, “una de las características más relevantes de cada grupo, que se desarrolla en dirección al dominio, es su lucha por la

Si se trasladan las conclusiones de Grindle y Thomas del campo económico al educativo, se podría afirmar que, aunque existen distintos tipos de constreñimientos¹³ en el campo decisonal, los conductores de la educación cuentan aún con un “espacio político”, más o menos amplio, que tiene posibilidades de ser transformado (para mejor o peor), según el manejo que hagan de la información y los recursos (técnicos, políticos, burocráticos y económicos) de que disponen.

Estos tomadores de decisión tienen por tanto, espacio para maniobrar y capacidad de influir en el contenido, el tiempo y la secuencia de las iniciativas de reforma. Sus roles son importantes en la definición del contenido de las políticas, porque tienen explicaciones articuladas y lógicas de los problemas que tratan de resolver, por experiencias anteriores en el área, por experiencias profesionales, por valores personales, por ideología, por estudios, debates y discusiones entre un grupo de individuos preocupados por asuntos similares. Además tienen la capacidad de darle forma a los cambios de manera de hacerlos aceptables política y burocráticamente (con un manejo estratégico de la oposición, tomando ventaja en momentos oportunos y construyendo coaliciones que los apoyen)¹⁴.

2 - LOS GOBIERNOS Y LA EDUCACIÓN

Los gobiernos han utilizado la educación para llevar adelante sus proyectos sociales, no tanto en una forma premeditada, sino muchas veces, dejando que la fuerza de la costumbre o de las corrientes ideológicas vigentes lo determinen “naturalmente”. Si seguimos el razonamiento de Bourdieu, al nacer en un mundo dado, se aceptan postulados y axiomas que no deben de ser inculcados, ya que la aceptación de ellos proviene “del acuerdo inmediato de las estructuras objetivas con las estructuras cognitivas” y este sería el verdadero fundamento de la dominación, ya que “de todas las formas de “persuasión clandestina” la más implacable es la ejercida simplemente por el orden de las cosas”¹⁵.

La educación, lejos de alterar este acuerdo de estructuras, facilitando un conocimiento que permita a las diferentes clases acceder a sus propias estructuras objetivas, reproduce “la distribución del capital cultural, y por ende, la reproducción de la estructura del espacio social”¹⁶. Coloca a las manifestaciones culturales arbitrarias de una clase social, como la universalmente válida (natural, evidente y objetiva), contribuyendo así a la legitimación de las relaciones de poder y reproduciéndolas. Les brinda a los individuos de una época, un “corpus común de categorías de pensamiento”, con lo que determina de alguna manera la “agenda” a discutir¹⁷.

asimilación y la conquista “ideológica de los intelectuales tradicionales, asimilación y conquista que es tanto más rápida y eficaz cuanto más rápidamente elabora el grupo dado, en forma simultánea, sus propios intelectuales orgánicos”. Gramsci, Antonio. *Los Intelectuales y la organización de la cultura*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

¹³ Hay variables que condicionan la formulación e implementación de las reformas educativas, constreñimientos endógenos y exógenos. Desde el punto de vista internacional y financiero, los lineamientos de los organismos internacionales ejercen una fuerte influencia. Como variables endógenas tenemos: el sistema de partidos (institucionalizados o no), característica del partido de gobierno (disciplinado o indisciplinado), la característica del Presidencialismo actuante (fuerte o débil; con mayorías parlamentarias obtenibles o no), la matriz institucional de la política educativa de ese país, capacidad administrativa (tipo de burocracia, disposición de recursos humanos, interacción dentro del sistema y en lo regional, etc), la relación de las autoridades con los demás actores interesados en el tema. Grindle, M. Y Thomas, J. *Public Choices and Policy Change*, John Hopkins University Press, 1991.

¹⁴ Grindle, M. Y Thomas, J. (op. cit.)

¹⁵ Bourdieu, Pierre. (op.cit.)

¹⁶ Flachsland, Cecilia, en Pierre Bourdieu y el capital simbólico, Campo de Ideas S. L., Madrid, 2003.

¹⁷ “Las personas formadas en el sistema escolar en una determinada época podrán estar en desacuerdo sobre el contenido de las

De esta forma, la acción pedagógica, que imparte un determinado tipo de cultura, será mejor aprovechada por quienes, portando un capital cultural acorde (adquirido en el ámbito familiar), demuestren mayores competencias para aprender. “Cualquier tipo de enseñanza presupone implícitamente un conjunto de saberes previos y una facilidad de expresión que, en las sociedades capitalistas, son patrimonio de las clases altas”. “Los jóvenes de las clases media baja y baja, en cambio, tendrán dificultades para vincularse con este tipo de cultura. El problema se agrava cuando la escuela sanciona esas diferencias como si fueran puramente escolares”¹⁸. Las diferencias dejan de ser consideradas sociales, para pasar a ser naturales, garantizando así su interiorización. Pero, las prácticas educativas no son autónomas (o al menos solo lo son parcialmente, puesto que todo el cuerpo docente debe rendir cuentas de lo actuado a jerarquías educativas), y dependen en gran medida, aunque no únicamente como ya se ha expuesto, de las preferencias de los gobernantes.

Gramsci sostenía que el Estado era “el producto de una relación de fuerzas, en la que una combinación de ellas tiende a prevalecer, a imponerse, a difundir por toda el área social, (...) además de la unidad de los fines económicos y políticos, la unidad intelectual y moral (...) creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados”, y que “la vida estatal es concebida como una formación y superación continua de equilibrios inestables”¹⁹. Dentro del sistema político²⁰ y reconociendo la autonomía relativa del Estado (aquí es donde tenemos el espacio de decisión de lo político), este se constituye en un actor más, que tiene sus propias preferencias y, de acuerdo a ellas, desarrolla sus políticas, según las diferencias sustantivas de los actores políticos y sus cálculos estratégicos en escenarios de competencia Inter e intrapartidaria²¹.

Las opciones que elijan los gobernantes corresponderán a los “lentes” ideológicos con que miren los problemas, puesto que “opera(n) de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran “modelos conceptuales”, “marcos de referencia”, implícitos o explícitos.” Esto permite entender mejor “cómo y por qué se desarrolla(..) el análisis por un cierto rumbo, dejando fuera de foco aspectos que se considera(...) importantísimos y hasta cruciales desde otros puntos de vista; cómo y por qué se construían sólo ciertas opciones de acción para atacar los sucesos problemáticos y se descartaban otros abordajes posibles y comparativamente más eficaces”²². De esta forma, más allá de que existan consensos sociales y políticos sobre la importancia de ciertos valores, el contenido que le asignen será diferente y por tanto diferirán también las soluciones, según sean las bases epistemológicas y sociales en que los gobernantes se sustenten.

cuestiones que discuten, pero se podrán de acuerdo sobre cuáles son las cuestiones que hay que discutir”. Flachsland, C. (op. cit.)

¹⁸ Flachsland, Cecilia. (op.cit.)

¹⁹ Gramsci, Antonio. Quaderni del carcere, Turín. 1975, citado por Portantiero, Juan Carlos en La producción de un Orden, Cap. Sociedad civil, Estado y Sistema político, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.

²⁰ “Conjunto de instituciones y procesos políticos, gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de una cierta capacidad de poder. Todo sistema político incluye interacciones entre gobernantes y gobernados en el interior de una cultura política determinada, (...) se regula la competencia por el poder, se producen las decisiones que conciernen a toda la sociedad y se organiza la forma de la autoridad, (...).Agrupa a las instituciones que cumplen las funciones de dominación, dirección y administración políticas. Es siempre un sistema hegemónico pero entendido tanto como el lugar donde se ejerce la hegemonía cuanto, principalmente, como el lugar donde ésta se constituye”. Portantiero, Juan Carlos. (op. cit.)

²¹ De Armas, Gustavo. Apuntes de clase, desarrollando conceptos propios en base a Carles Boix.

²² Aguilar Villanueva, Luis F. Citando la teoría de Allison, Graham T., (op. cit)

Siguiendo el razonamiento, cuando hay un cambio de signo en el partido de gobierno, es porque la relación de fuerza entre las clases varía. Si este cambio político es real, deberá afectar la organización del uso, producción y distribución de los recursos, tendiendo a “emponderar” a las clases que componen sus bases²³, reduciendo las desigualdades ligadas a la herencia cultural. Para ello deberá modificar las instituciones formales e informales de la educación, ya que están intactas muchas de las “reglas de juego” que acompañaban y configuraban la ideología del gobierno anterior. Estos son obstáculos adicionales que deben enfrentar los gobiernos de nuevo signo, a la hora de proyectar e implementar sus políticas públicas, porque influyen y modifican el curso de acción a seguir, y al configurar el espacio de libertad que los decisores poseen., cuestionan la viabilidad de su empresa.

A partir de la teoría expuesta se deduce que, a pesar de las limitaciones que puedan presentarse, cuando hay un cambio de signo político en el partido de gobierno, los valores hegemónicos tienden a variar, pero no solo como simple reflejo de la fuerza resultante, sino, por ser también una opción de los gobernantes que toman decisiones. Las políticas educativas, también varían en el mismo sentido puesto que los decisores así lo buscan, porque tienen explicaciones articuladas y lógicas de los problemas que tratan de resolver, que se corresponden con sus compromisos políticos, sociales y valorativos²⁴.

Carles Boix²⁵ encontró que, en política económica, hay diferencia entre el accionar de los partidos conservadores y los socialdemócratas, no en macroeconomía, sino en cuanto a la concepción ideológica, al paradigma utilizado, en cuanto a las condiciones estructurales de la economía. Mientras que la izquierda, prioriza el crecimiento y la igualdad, desplegando desde el Estado un rol activo en lo que tiene que ver con crecimiento y distribución de ingreso, aumentando el tamaño del sector público, el gasto en capital fijo, educación, y políticas de reconversión laboral, aumentando para ello la carga impositiva; la derecha da prioridad al crecimiento, disminuyendo el papel del Estado, asegurando niveles importantes de ganancias, ahorro e inversión, con disminución de impuestos, tamaño del sector público, gasto en capital fijo, educación, y políticas sobre el mercado laboral. Aunque los países europeos tengan en general una apuesta a la inversión en educación, Boix comprobó que el porcentaje del PBI o del gasto que destinan a este rubro los gobiernos socialdemócratas es siempre mayor al que destinan los conservadores.

²³ Los partidos políticos uruguayos, desde su fundación, se han caracterizado por tener una base multiclassista, a pesar de que se podría encontrar alguna afinidad particular entre cada partido y una determinada fuerza social. El EP-FA-NM sigue la misma matriz constitutiva del sistema de partidos tradicionales, pero aunque se encuentre entre sus bases personas de todas las clases sociales, “las luchas de los desposeídos (...) constituyen la tradición fundacional de las izquierdas y de las fuerzas progresistas en general”, lo que implica impulsar “(...) una pluralidad de estrategias que no pueden descuidar las luchas por la democratización del conocimiento”. Arocena, Rodrigo. *Hacia un diagnóstico del panorama de la educación en el Cono Sur*, IFO, 1998.

²⁴ Grindle, M. Y Thomas, J. *Public Choices and Policy Change*, John Hopkins University Press, 1991.

²⁵ Boix, Carles. (op.cit.)

3 - ¿QUÉ SE ENTIENDE POR POLÍTICAS PÚBLICAS Y DENTRO DE ELLAS, POR POLÍTICAS EDUCATIVAS?

Das Gracias Rúa define las políticas públicas como los “outputs resultantes de la actividad política (politics); comprenden un conjunto de decisiones y acciones relativas a la asignación autoritaria de valores”. Se refiere a los conceptos vertidos por Easton²⁶, en donde sin considerar el proceso en que se toman las decisiones, se ven a las políticas como el producto que el sistema político produce en respuesta a las demandas que ingresan de los ambientes. Pero a su vez, estas políticas, una vez que fueron implementadas, originan reacciones en los ambientes, que retroalimentan al sistema político, tanto en forma de apoyo como dotándolo de informaciones, por ejemplo, respecto a las consecuencias originadas, o potenciando actores, todo lo cual va modificando a su vez, la actividad política.

Son una “asignación autoritaria de valores”, puesto que emanan de quién legítimamente puede obligar coercitivamente a su cumplimiento, por lo cual esos valores y no otros, son considerados “válidos” en su área. De esta forma, los gobiernos difunden “...además de la unidad de los fines económicos y políticos, la unidad intelectual y moral (...) creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados”²⁷.

Sin embargo, esta no es una operación lineal, sino que al interior del sistema político, se encuentran gobernados (que compiten por el poder, originando equilibrios inestables) y gobernantes (resultante de esa relación de fuerzas, que a su vez portan sus propias preferencias). Unos tratando que las acciones de gobierno satisfagan sus demandas y los problemas que los preocupa, y otros, tratando de satisfacer las demandas y resolver los problemas que les parece pertinente. Por tal razón se ha optado por complementar la definición anterior, considerando a las políticas públicas como “un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es ante todo acción, un conjunto de acciones.(...) en un doble sentido (...), el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido”²⁸.

A partir de ambas definiciones, y teniendo en cuenta que cada política determina su propio campo²⁹, por política educativa, se entiende: “un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia. De forma más analítica, cabe precisar que: a) una política educativa integra una dñada representada por el contenido y el proceso; b) el contenido consta de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios y objetivos rectores, las líneas de acción son actos y no actos en el entendido que la omisión de actuar puede constituir una política; c) las líneas de acción se materializan en distintos formatos: leyes, reglamentos, resoluciones”³⁰.

²⁶ Easton, David. Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1989.

²⁷ Gramsci, Antonio. (op. cit.)

²⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio Introductorio, en La hechura de las Políticas, M.A. Porrúa, México, 1992.

²⁹ “En un campo los agentes y las instituciones luchan, con arreglo a las regularidades y reglas constitutivas de este espacio de juego y con grados diversos de fuerza. Quienes dominan en un campo están en posición de hacerlo funcionar en su beneficio, pero siempre deben tener en cuenta la resistencia, las protestas, las reivindicaciones y las pretensiones, políticas o no, de los dominados”. Bourdieu, Pierre. Citado por Flachsland, Cecilia, en Pierre Bourdieu y el capital simbólico, Campo de Ideas S. L., Madrid, 2003.

³⁰ Mancebo, M° Ester. La “larga marcha” de una reforma “exitosa”; de la formulación a la implementación de políticas educativas, En

Braslavsky llamó “conceptos estelares” a los principios y objetivos rectores que marcan el rumbo de la política educativa, definiéndolos como “aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados. (...) son resignificados de diversa manera con relación a cómo se articulan con (...) los conceptos controversiales, que son aquellos respecto de los cuales no existe consenso”³¹.

4 – CICLOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Tanto el contenido como las características del proceso no sólo perfilan la propia política, sino que condicionan su efectividad y por tanto sus resultados. Enfocando la atención en el proceso, y siguiendo a Mancebo, se pueden distinguir tres etapas: formulación, implementación y evaluación.

La formulación de una política educativa supone “la inclusión de la temática en la agenda, el diseño del curso de acción a seguir y la toma de decisiones, lo que implica la identificación de la situación-problema, la definición de prioridades y objetivos, el análisis de opciones y la selección entre opciones de programas y políticas”³². Teóricamente existen al menos tres enfoques: de Racionalidad limitada (Simon), Incrementalismo (Lindblon), y Arte y artesanía (Majone y Wildavsky)³³.

El análisis de racionalidad limitada, implica que aún cuando los decisores tienen “límites cognoscitivos de información, teoría y cálculo”, intentan una solución racional del problema³⁴. “Se prioriza la eficiencia técnica y económica, resultando adecuada para conceptos como “eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planeación y presupuestación, elección estratégica” pero tiende a descuidar “aspectos valorativos de los fines a realizar o de los componentes del problema a resolver (en el qué hacer más que en el cómo hacerlo)”³⁵.

El análisis incrementalista, supone “reducir el universo de las opciones (...) al conjunto de las políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevan actualmente a cabo (...) ignorar muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignorar también otros importantes valores, propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración”³⁶. Se argumenta a favor del enfoque que, el decisor al proyectar una política parecida a las políticas anteriores, cuenta con información y experiencia acumulada, e incluye la participación de actores sociales (que como “perros guardianes” cuidarían de que sus intereses y valores no fueran dañados), y de actores políticos (que coincidentes con el decisor sobre la pertinencia de una medida, aunque sea por otros fines, no darían el apoyo si la discusión estuviera basada justamente, en fines)³⁷. Las críticas fundamentales que se le hacen a este enfoque, es que renuncia a la racionalidad para diseñar la mejor política y que en definitiva conserva el status quo³⁸.

Mancebo, M.E. (Comp.) Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). ICP-Banda Oriental, Montevideo, 2001.

³¹ Braslavsky, Cecilia, citada por Mancebo M.E., (op. cit.).

³² Mancebo M.E., (op. cit.).

³³ Aguilar Villanueva, Luis F. (op. cit.)

³⁴ Se parte de un diagnóstico lo más exhaustivo posible; fijación de alternativas, se establecen los alcances de la política (metas), sus costos y la relación costo-beneficios, y se busca la decisión óptima. Mancebo, M. E., curso de Políticas Educativas.

³⁵ Quade. Citado por Aguilar Villanueva, Luis F. (op. cit.)

³⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. (op. cit.)

³⁷ Lindblon, Charles E. La ciencia de “salir del paso” en Aguilar Villanueva, (op. cit.)

³⁸ North afirma que los cambios institucionales “son fundamentalmente incrementales. (...) los grandes cambios institucionales

El análisis de Arte y artesanía desarrollado por Majone se basa en que “se requieren juicios de valor para decir cualquier cosa importante en la política pública, (la) separación artificial entre los valores y la capacidad racional es una amenaza para todos las nociones de deliberación pública y la elección de políticas defendibles”- Propone una concepción dialéctica del análisis de políticas, con un análisis prospectivo, de lógica medios-fines (del estilo racionalista) y un análisis retrospectivo, buscando dar buenas razones que hagan posible los consensos. Como no se discute casi nunca sobre problemas puramente técnicos o puramente políticos y existen distintas visiones, desde distintos papeles sociales, sobre la mejor solución a determinado problema, “la mejor alternativa parece ser el proceso litigioso que incluye a expertos y generalistas”. Este debate, que debe tener reglas claras de funcionamiento, “no solo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores”. Este procedimiento ligado al origen de la democracia (en Grecia), está basado en la dialéctica (discurso crítico), que parte de puntos de vista ya existentes en la comunidad, y cuya conclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión. Aporta “como método (el) examen crítico de los fundamentos y los supuestos”, como técnica, el poder “defender las opiniones propias y(...) aclarar las cuestiones polémicas” y como proceso educativo “transforma al hombre común en un ciudadano informado y al especialista en una persona capaz de comunicarse con sus conciudadanos”. Define problemas factibles de ser resueltos, adecua las expectativas de la sociedad a los medios con que se cuentan, y mejora la eficiencia colectiva para ampliar los límites de lo posible.

Wildavsky, que identifica tres tensiones (recursos-objetivos, patrones históricos-nuevos patrones y la dimensión epistemológica dogma-escepticismo), trata de salvarlas, introduciendo y privilegiando “en sus limpios cálculos intelectuales el ruido de la interacción social”, que muchas veces tiene igual o mejor información sobre el problema que el gobierno. Se trata de dar a los ciudadanos toda la información disponible, convencerlos y lograr su aprobación. Considerado el análisis de las políticas como un proceso social, modifica inevitablemente las preferencias y las posibilidades.

La implementación se considera “como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos(...) Presiones, negociaciones, regateos: la ejecución es la continuación de la lucha política bajo formas específicas”, por lo que se origina, generalmente, una diferencia entre la política diseñada y la implementada (“implementation gap”³⁹). Esta etapa puede asumir las características del tipo “top-down”, en donde la autoridad diseña la política y “baja” las directivas para que sean implementadas estrictamente de acuerdo a lo resuelto; o el tipo “bottom-up” donde se considera que las políticas no quedan resueltas definitivamente, sino que se va forjando de abajo hacia

observados son en su mayor parte una agregación de muchas y pequeñas alteraciones en el margen. La incrementalidad del cambio está dada por tres elementos: primero, la centralidad del proceso de aprendizaje de las organizaciones, y su permanente vinculación con la estructura existente; segundo, el hecho de que las restricciones formales pueden cambiar, pero las informales son mucho más resistentes y con una expectativa de vida superior; tercero, considerando el hecho de que las elecciones anteriores sobre instituciones condicionan (vía los procesos de aprendizaje) las elecciones futuras sobre las mismas (path dependence). Esto implica que la historia sí cuenta y que no podemos entender las elecciones de hoy(...) sin explorar la evolución incremental de las instituciones”. North, Douglas. Citado por Bertranou, Julián, Estructurando la política. El papel de las instituciones. Revista Mexicana de Sociología, México, 1995.

³⁹ Mery-Thoenig. Citados por Mancebo M. E., (op. cit.)

arriba, con la participación de los involucrados⁴⁰.

La evaluación “permite medir el desempeño de una política, (y) explicar los resultados de dicha medición”⁴¹. La información que aporta, posibilita el mejoramiento de la política, ya sea porque puede reformularse para ajustarla a los parámetros deseados o porque se pueden modificar las condiciones de su implementación. Implica tanto una función de monitoreo (verificar si se desarrolla la política de acuerdo a lo planificado) como la propia evaluación, que se refiere más a un juicio de valor, por lo que “supone optar entre los múltiples tipos de evaluación, que tienen soportes teóricos y epistemológicos diferentes y albergan potencialidades también diferentes”⁴².

5 – TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

En cuanto a los tipos de políticas educativas, se puede identificar dos modalidades polares: el neo-profesionalismo y el mega-profesionalismo. Son descritas por Azevedo⁴³ en torno a tres tensiones: función selectiva de la educación versus (vs.) función social de promoción (del desarrollo humano); enseñanza académica vs. enseñanza profesional; y enseñanza unificadora vs. enseñanza diferencial.

Dentro de la primer tensión, existen otras tensiones: en primer lugar, si la educación secundaria debe ser una educación de masas, “que aproxima cada vez más el nivel secundario a las misiones y las configuraciones de la educación básica” o si debe ser educación de masas “pero fuertemente jerarquizada, que conduce el nivel secundario hacia un ordenamiento orientado desde arriba hacia abajo, ordenado regresivamente y condicionado por las misiones de estratificación y selección de jóvenes para el acceso a los diversos tipos de diplomas”⁴⁴. En segundo lugar, en cuanto a la “misión” que debe orientar a la educación: si debe organizarse “en torno al presente de los alumnos, al desarrollo de todas sus capacidades en una perspectiva multidimensional, de preparación para el ejercicio de una ciudadanía libre y responsable, para el ejercicio de una multiplicidad de papeles de vida, y (donde) este nivel de educación se hiciera bastante más autónomo”, o si debe estar orientada a suministrar “una formación general y polivalente capaz de fomentar la adquisición de “competencias generales y transferibles” como camino de evitar la obsolescencia de los saberes y las competencias a lo largo de las inciertas carreras profesionales que hoy se diseñan”⁴⁵, en definitiva si se quiere la “escuela de la subjetivación como alternativa a la escuela de la socialización”⁴⁶.

Como segunda tensión, se planteaba si enseñanza académica o profesional. Además de la diferencia de prestigio social que acompaña a cada modalidad de enseñanza, tener una educación general, que refuerce las materias de formación académica tradicional, la informática y la comunicación, se ven hoy como destrezas necesarias para una inserción laboral exitosa, ya que se ha sustituido el “saber-hacer”

⁴⁰ Mancebo M. E., (op. cit.)

⁴¹ Mancebo M. E., (op. cit.)

⁴² Franco, Rolando. Citados por Mancebo M. E., (op. cit.)

⁴³ Azevedo, Joaquín. Continuidades y rupturas en la enseñanza secundaria en Europa, en La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Buenos Aires, 2001.

⁴⁴ Azevedo, Joaquín. (op, cit)

⁴⁵ Azevedo, Joaquín. (op, cit)

⁴⁶ Touraine, Alain. Citado por Azevedo, Joaquín. (op, cit)

por el saber-ser”, donde la economía se transforma a tal velocidad, que deja sin usos algunos saberes profesionales. Pero por otro lado se argumenta que solo articulando la educación académica con la técnica y la profesional, se estará en condiciones de contribuir a la formación de cada uno, integrando a todos los adolescentes, al poder “diferenciar las propuestas y las prácticas educativas como estrategia de integración”⁴⁷

Por último, como corolario de las otras tensiones, se encuentra el dilema de si unificar o diversificar la educación y en todo caso, a que altura de los estudios es más indicado hacerlo. Se puede referir sólo a lo curricular o puede abarcar el tipo de institución en que se imparte o la estructura de las diferentes opciones que se ofrecen a un mismo grupo etario.

El neo-profesionalismo se caracteriza por tener una retórica económica, por argumentar que el avance de las nuevas tecnologías (informática y comunicación) hace necesario un sistema de educación que se oriente hacia una formación general y polivalente, “capaz de fomentar la adquisición de competencias generales y transferibles” y propone reforzar la educación “general” (académica). Fluctúa entre una postura humanista (más discursiva) que fomentaría el desarrollo humano y una postura que manteniendo la dicotomía (educación general-profesional) atenúa cada vez más la separación entre ambas, “lo que equivale a enredarse en la función selectiva de la educación y de la formación de nivel secundario y a postergar la adopción del referente educativo promocional del desarrollo humano como referente principal”. Toma como ejes educativos: a) “la reducción del número de especializaciones técnico-profesional (...) evolucionando hacia planes de estudio más nucleares y polivalentes; b) la instalación y el refuerzo de los troncos comunes de formación, obligatorias en todas las carreras de educación y de formación y el aumento significativo de la formación general académica en todas estas carreras; c) el establecimiento de nuevos sistemas de equivalencias entre cursos y entre carreras de educación y de formación de tipo general y de tipo técnico y profesional, y la creación de pases entre estos mismos cursos y carreras; d) el desarrollo de una vasta gama de cursos y de modalidades de educación y de formación, a nivel de la educación secundaria, que crean un(...)amplio mercado de formación para el grupo etario de 16-18/19 años”⁴⁸.

Se acusa al neo-profesionalismo de generar una dualidad de calificación, puesto que da como resultado por un lado a los analistas simbólicos, especializados de alta capacitación, requeridos en altos puestos por las nuevas necesidades de la economía, y un segundo grupo, de trabajadores prescindibles de saberes adaptativos. “La misma racionalidad productivista defiende actualmente, para la educación y la formación de nivel secundario, la desespecialización y la integración curricular como el nuevo y mejor modo de establecer aquella correspondencia” (la relación educación-trabajo). Es “una respuesta aggiornata del sistema escolar a los imperativos de la evolución económica”⁴⁹.

El meta profesionalismo se caracteriza: a) por tener un visión de la educación referida al desarrollo humano; b) la integración de educación general con la técnica y la profesional; c) ajustar las propuestas educativas a la diversidad de intereses, talentos y expectativas sociales de los jóvenes, reordenando

⁴⁷ Azevedo, Joaquín. (op, cit)

⁴⁸ Azevedo, Joaquín. (op, cit)

⁴⁹ Azevedo, Joaquín. (op, cit)

procesos, métodos y lugares; d) propone “una nueva institucionalización educacional que sea capaz de adelantarse al modelo moderno de educación escolar, para permitir a los jóvenes el acceso a la pluralidad de sentidos y saberes de que la naturaleza, la humanidad y las culturas están hechas y al propio sentido de la vida en una perspectiva personal, en solidaridad con los demás y con la naturaleza”⁵⁰.

6 - TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LOS '90

La matriz de las políticas educativas en el Cono Sur en la década de los '90, fue común aunque los resultados tuvieron particularidades, por el efecto que los constreñimientos institucionales nacionales le imprimieron a cada proceso.

Puede decirse que la “receta” aplicada en estos países surge a partir de las recomendaciones de organismos internacionales⁵¹, que como el FMI, BM y BID ejercieron su influencia desde un lugar privilegiado (financiando las reformas) con sus recomendaciones, o como CEPAL, a través de la influencia que largos vínculos con los analistas que llevaron adelante las reformas, supone.

Esto imprimió un cambio en el ámbito de decisión de lo educativo, al introducir un lenguaje más propio de las ciencias sociales (entre económico y sociológico, realizando más uno que otro según el país) que propio de la educación⁵². Así el objetivo de la enseñanza va a estar más que nunca atado al desempeño económico, puesto que si bien “fue planteado como una de las principales estrategias de integración social. Cabe destacar que (...) no es concebido únicamente con una finalidad “ética”. El efecto sistemático del desarrollo generalizado de las nuevas competencias y una mayor socialización con los códigos de la modernidad significan, desde el punto de vista político, un aporte a la gobernabilidad democrática (BID 1998) ya que contribuye a elevar los niveles de legitimidad de las instituciones. Desde la perspectiva económica, se convierten en un importante sustento al incremento de la competitividad global de la sociedad”⁵³. “Éste es el nuevo mandato social, de cariz fuertemente económico, sobre las calificaciones que se requieren a los trabajadores al ingresar en el mercado laboral y en forma concomitante, sobre el sistema de educación y de formación”⁵⁴.

Los conceptos estelares que orientaron a estas reformas fueron: calidad, equidad, participación y eficiencia⁵⁵, entendiéndose por el primer concepto, el mejoramiento de competencias⁵⁶ medido por

⁵⁰ Azevedo, Joaquín. (op, cit)

⁵¹ El denominador común de las recomendaciones de estos organismos son: Replantearse el rol del Estado; Renovar inversión en elemento humano; Centrar la inversión pública en educación básica y financiar con recursos familiares la educación superior; Subsidiar la demanda y dar más participación al grupo familiar; Pasar de énfasis en cobertura y cantidad a primacía de calidad, efectividad y resultados; Velar porque todos tengan acceso a la educación básica. Propuesta de CEPAL/UNESCO, 1992 y propuesta de Banco Mundial, Lockheed, M 1991 y Banco Mundial, 1995. En Gajardo, M. Reformas Educativas en América Latina. Balance De una década, PREAL, 1999.

⁵² De Arma, Gustavo. Expuesto en Seminario de Políticas Educativas, curso 2005.

⁵³ Filmus, Daniel. Educación y desigualdad en América Latina de los '90. ¿Una nueva década perdida?, UERJ, Río de Janeiro, 1999.

⁵⁴ “Por mandato social entendemos aquí un conjunto articulado de requisitos que ciertos grupos sociales, organizaciones internacionales, redes de peritos y sectores de actividad social en general identifican, de manera más o menos explícita y coherente, para sustentar un determinado ordenamiento social global y el cumplimiento de ciertas funciones por parte de subsistemas sociales, como el de la enseñanza y la formación profesional inicial”. Azevedo, Joaquín. (op. cit.).

⁵⁵ Braslavsky, Cecilia. Citada por Mancebo, M. E.; (op. cit.)

⁵⁶ “Se define una competencia de un modo amplio, afín a su conceptualización como un saber hacer con saber y con conciencia respecto del impacto de ese hacer. (...) Un procedimiento internalizado que incorpore conocimientos conceptuales y que esté en

pruebas estandarizadas y sistematizadas; por equidad, superación de desigualdades en el punto de partida de la acumulación de capital humano⁵⁷; por participación se entiende involucrar más a la comunidad, por medio de mecanismos de descentralización; eficiencia, significa, en un lenguaje económico, tanto la utilización racional de costos-beneficios, como la superación de "tasas" (de ingreso, de resultados de pruebas), o de abatimiento (de deserción).

Con respecto al proceso de las políticas educativas, se intentó innovar en distintas áreas y en lo posible, cambiar la tradición institucional. En la etapa de la implementación, se optó por la modalidad top-down, lo que originó fricciones. Los docentes, trabajaron en un ambiente de malestar, por no compartir la concepción de las reformas y por no tener espacios reales en donde volcar sus expectativas, aspiraciones y proyectos⁵⁸. Esto dio como resultado una fuerte conflictividad, principalmente con los docentes sindicalizados. "Entre 1998 y 2003, la suma de las jornadas de conflicto educativo en los 18 países estudiados, alcanzó 4802 días. Considerando que el período analizado contempla 1825 días, esto significa que hubieron en la región casi tres jornadas de protesta educativa por día"⁵⁹, pero además en algunos casos trascendió "el ámbito específico de la educación, para instalarse en el centro de la arena política. Ello se debió en parte, a que uno de los elementos principales del debate fue el rol del propio Estado en la financiación y conducción del sistema"⁶⁰.

En cuanto a la evaluación, esta se orientó más hacia los resultados, relacionada con tasas de rendimiento y pruebas estandarizadas. "En todos los países de la región se asume que la primera condición para facilitar una educación diversa, pero de calidad para todos, es decir, con equidad, es la existencia de ciertos compromisos respecto de los resultados de la educación que pueden denominarse estándares, expectativas de logro, objetivos generales o de cualquier otra manera"⁶¹.

Con respecto al contenido, se ha trabajado sobre la currícula y se ha intentado disminuir las materias, creando áreas (especialmente en Uruguay), de acuerdo a metas o proyectos a cumplir. Se ha incorporado contenidos que provienen de las ciencias naturales o sociales, la tecnología (aunque con distintos enfoques), inglés, en menor medida portugués y español, mientras que se cuestionan disciplinas "tradicionales" como la geografía, la física y la química y pierden peso el francés y el italiano⁶². Desde el punto de vista teórico, puede asimilarse el formato de las políticas educativas de los 90' con el neo-profesionalismo.

En cuanto a la formación docente, si bien se ha intentado implementar novedades (por ejemplo

permanente proceso de revisión y perfeccionamiento, al tiempo que permita resolver un problema material o espiritual, práctico o simbólico, haciéndose cargo de las consecuencias". Braslavsky, Cecilia, (op. cit.).

⁵⁷ "De acuerdo con diversos autores, en las sociedades contemporáneas el punto de partida (desigualdades sociales preexistentes) sería cada vez más relevante como determinante de los destinos de las personas. La movilidad social sería muy débil y las diferencias en la posibilidad de acumulación de capital educativo por parte de los niños y de los jóvenes determinarían que las desigualdades en los destinos fueran mucho mayores que las desigualdades en los puntos de partida". Braslavsky, Cecilia, (op. cit.).

⁵⁸ Hay otras visiones como la de Braslavsky, que identifica como detonante de la "dificultad de un diálogo fluido" la formación "isoformista" que recibieron los docentes. Esto aunado a que tienen bajos salarios y un criterio de contratación por horas, no estaría estimulándolos al cambio. Braslavsky, Cecilia, (op. cit.).

⁵⁹ Gentile, Pablo. Reforma educativa y lucha docente en América Latina, citado por Gatti, Elsa, en ponencia en la presentación del libro "Reformas Educativas en el Cono Sur", Mayo 2005.

⁶⁰ Filmus, Daniel. (op. cit.)

⁶¹ Braslavsky, Cecilia, (op. cit.)

⁶² Braslavsky, Cecilia, (op. cit.)

cursos de capacitación, instrumentar institutos paralelos a los “tradicionales” con otra formación), estas no han sido suficientes, y no sustentan una real reforma de la educación secundaria.

Con respecto a la “inversión” en educación, “el nivel de inversión actual (...) permanece por debajo de lo que gastan los países desarrollados. Estos, excepto Japón y Alemania, invierten más del 5% del PBI en el sector educativo”⁶³. El gasto por alumno siguió siendo bajo, dependiendo del crecimiento económico, “la diferencia con los países desarrollados se profundiza. Los países de la OCDE invierten per cápita en educación 8 veces más que los países latinoamericanos”⁶⁴.

Esto repercute en la cantidad de horas de clase (500 u 800 horas en la educación pública latinoamericana contra 1200 en las privadas o en las de la OCDE), en la “proletarización” de los docentes, presionados por la complejidad de la tarea y los bajos salarios, lo que quita incentivos para ingresar a la carrera docente a los jóvenes mejor preparados e impide que los profesores se capaciten permanentemente⁶⁵.

7 - ¿QUÉ PODRÍA ESPERARSE DE UN GOBIERNO DE IZQUIERDA RESPECTO A SUS POLÍTICAS EDUCATIVAS?

Los izquierdistas son más propensos (..) a proponer cambios sustanciales en las políticas corrientes, (...), enfatizan más la justicia social y la visión de la izquierda sobre “la buena sociedad”. También son más propensos a enfatizar la reforma política e institucional”. En relación al “commitment programático”, son menos propensos al incrementalismo que los conservadores. Son “favorables a un mayor involucramiento ciudadano con la política y el gobierno, (...) menos elitista, más críticos de los patrones existentes de poder político y más tolerantes al disenso político”. “Las prioridades sustantivas de la izquierda son expansivas: mayor inclusión de demandas en la agenda pública, movilización de masas electorales, mayor redistribución de la riqueza, el status y el poder”⁶⁶.

Aunando los conceptos teóricos manejados hasta el momento (tanto los referidos a la política en general como a la política educativa en particular), de un gobierno de izquierda, se espera que:

- ❖ Se acompañe la “nueva relación de fuerzas” que dio como resultado un nuevo signo político en el gobierno, con los valores preponderantes en la sociedad. Conceptos sobre “la buena sociedad”, que han sido seleccionados de forma más o menos arbitraria, pero que se encuentran habitualmente en los discursos de dirigentes de izquierda, como justicia social, participación, solidaridad, inclusión con diversidad, asociados a una real inclusión social y política de las clases dominadas, deberían tornarse valores a desarrollar desde la educación, si se aspira a que se transformen en hegemónicos. Es probable que parte de la fundamentación de las reformas, esté basada en ellos.
- ❖ Si las autoridades de la enseñanza se determinan por la vía política, se espera que asuman la dirección, intelectuales orgánicos surgidos del o los partidos de izquierda en el gobierno, o intelectuales “independientes” comprometidos de alguna manera con los mismos objetivos que persigue la izquierda.

⁶³ Caillods, F. y Hutchinson, F. ¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y Equidad, en Braslavsky, Cecilia (org.), (op. cit.)-

⁶⁴ Filmus, Daniel. (op. cit.)

⁶⁵ Filmus, Daniel. (op. cit.)

⁶⁶ Moreira, Constanza. Democracia, (op. cit.)

Si las autoridades acceden a los cargos por vía burocrática, el concurso sería la forma de selección, pero de todas formas, sería visible alguna “cabeza” política.

❖ Se debiera afectar la organización del uso, producción y distribución de los recursos, tendiendo a “empoderar” a las clases que componen sus bases. Si bien el FA, al igual que el resto de los partidos políticos uruguayos, desde su fundación se ha caracterizado por tener una base multclasista⁶⁷, “las luchas de los desposeídos (...) constituyen la tradición fundacional de las izquierdas y de las fuerzas progresistas en general”, lo que implica impulsar “una pluralidad de estrategias que no pueden descuidar las luchas por la democratización del conocimiento”⁶⁸. Esto supone:

- En cuanto a la organización del uso, que “la izquierda (enfaticé) la reforma institucional”.. Se espera que se cambien sustancialmente las reglas de relacionamiento y las propias características de la organización institucional. Siguiendo al mega-profesionalismo, se debería impulsar para el estudiantado, un nivel de educación más autónomo, mientras que a nivel de dirección de secundaria, se debería ampliar la descentralización (cuando ya existe), otorgando los recursos necesarios para una real distribución del poder. Esto no implica que el Estado renuncie a la conducción de la política educativa, ni a su control ni a su evaluación, por el contrario, se espera que se comprometa más con estas tareas, liderando el sistema educativo.

- Respecto a la producción de los recursos educativos, debiera debatirse y tomar posición respecto a las asignaturas que integra cada nivel, sobre su programa y sobre la producción o adopción del material idóneo (en lo referente a la calidad y al contenido), para asegurar el “acceso a la pluralidad de sentidos y saberes de que la naturaleza, la humanidad y las culturas están hechas”.

- Acorde con la tradición expansiva de las izquierdas, con “la mayor inclusión de demandas en la agenda pública” y “mayor redistribución de la riqueza, el status y el poder”, se espera que la nuevas directivas educativas tiendan a equiparar tanto el acceso real a la educación (que implica ingreso, permanencia y egreso) como el nivel educativo (que deje de depender del nivel socioeconómico y la zona de residencia), es decir, que el capital educativo, tenga una distribución más equitativa, que incorpore a las clases desposeídas.

❖ Se tendría que distanciar del enfoque de corte economicista (que educa de cara a la demanda del mercado laboral) que orientó las políticas educativas de los años '90. Esto implica por un lado adoptar un lenguaje propio del área educativa, y por otro, replantearse los objetivos a seguir, inclinándose por priorizar el desarrollo integral del individuo, el ser ciudadano, donde también la inserción laboral adquiere importancia, pero esta vez concebida como realización de un derecho humano y como aporte a un proyecto social.

❖ Coherente con los puntos anteriores, se espera una política educativa del tipo mega-profesional, que se caracterice por:

- tener una visión de la educación referida al desarrollo humano, “de todas (las) capacidades en una perspectiva multidimensional, de preparación para el ejercicio de una ciudadanía libre y responsable,

⁶⁷ Sin embargo siempre es posible encontrar una afinidad particular entre cada uno de los partidos y una determinada fuerza social.

⁶⁸ Arocena, Rodrigo. Hacia un diagnóstico del panorama de la educación en el Cono Sur, IFO, 1998.

para el ejercicio de una multiplicidad de papeles de vida”

- promover la integración de la educación general con la técnica y la profesional, dignificando la educación profesional al dotarla de mayor calidad e incluyéndola como materia profesional en las curriculas liceales⁶⁹.
 - ajustar las propuestas educativas a la diversidad de intereses, talentos y expectativas sociales de los jóvenes⁷⁰, reordenando procesos, métodos y lugares. Puede significar la creación de cursos diversificados, con modalidades diferenciadas de enseñanza.
 - alargar el período de ciclo general y obligatorio, para retrasar la elección de educación diferenciada, retrasando así también, la edad de inserción laboral⁷¹.
 - proponer “una nueva institucionalización educacional” que permita a los jóvenes construir “una perspectiva personal, en solidaridad con los demás y con la naturaleza”.
- ❖ Rever la formación docente, tanto con respecto a recalificar los contenidos de las carreras, la estructura de estas, como a la necesidad de una continua formación (no capacitación) de los egresados. Esto incluye devolver la dignidad institucional y social que perdió la figura del docente.
- ❖ Con respecto al proceso, al tener necesidad de cambios sustanciales, se descarta un diseño netamente incremental, pero también se descarta un diseño racionalista puesto que se esperan espacios de participación, dado que son “favorables a un mayor involucramiento ciudadano”. Por tanto, es probable que se adopte un diseño al estilo Arte y artesanía, que incorpore el debate público donde se busquen “buenas razones”, que involucre a diferentes actores, con reglas claras de relacionamiento y que por esta misma causa, lleve un proceso largo. Estará entonces más volcado a lo incremental que a lo racional, con cambios que aunque lentos, se produzcan en tal cantidad en los márgenes de las políticas educativas, que planifiquen una modificación profunda en la educación.
- ❖ En la implementación es probable, que no existan resistencias dado el formato del diseño, y que se adopte una modalidad bottom-up, donde la participación de los involucrados vaya modificando la propia política, ajustándola a los consensos obtenidos.
- ❖ La evaluación debería estar volcada a lo sustancial. Deberían existir diferentes formas de evaluación, que correspondan a las visiones de distintos papeles sociales y políticos (acorde al espíritu del diseño Arte y artesanía), donde importaran los procesos, porque dan cuenta de las voces de los actores intervinientes, y no tanto los resultados (medidos en porcentajes y tasas) sino los impactos de las políticas seguidas. Esto no supone que no se intente ser eficiente y eficaz, y que no importe medir los logros en forma cuantitativa, sino que se debería incluir con más peso el análisis cualitativo.
- ❖ Si el comportamiento del gobierno de “izquierda” uruguayo, es similar al de los socialdemócratas europeos (planteado por Boix), se espera que amplíen el gasto en educación, tanto en proporción al PBI, como en relación al total del gasto público.

⁶⁹ Se podría seguir el caso español (desarrollado en el Anexo) y homogeneizar el nivel de exigencia para ambas modalidades, unificar la formación del cuerpo docente y en lo posible unificar los locales educativos.

⁷⁰ Tendría que superarse el prejuicio de los estudiantes de las clases más bajas, que asocian los altos ingresos al nivel superior de educación, y por ello no tienen incentivos para cursar secundaria, a excepción de aquellos pocos que posteriormente aspiraran a continuar estudios universitarios. Filmus, Daniel. (op.cit.)

⁷¹ Lo que además de descomprimir la presión sobre la tasa de desempleo, tiende a igualar los roles de los jóvenes de distintas clases sociales, donde hasta ahora unos son eternos adolescentes abocados al estudio y otros son precoces trabajadores responsables del sustento familiar.

Capítulo III- EL CASO URUGUAYO

1 - SITUACIÓN GENERAL DEL SISTEMA POLÍTICO Y EDUCATIVO

Desde fines del siglo diecinueve, más específicamente desde la Reforma Valeriana, el Estado uruguayo, ha jugado un papel fundamental respecto a la educación de sus ciudadanos. Ha tomado para sí el rol de educador (tanto como prestador del servicio, como principalmente, celoso conductor de la política educativa) contribuyendo a crear una institución históricamente fuerte y consolidada, con una clara función en lo social, igualitarista, cohesionadora y laica.

Esta característica que ha sorteado la impronta partidaria, que se ha mantenido por más de un siglo, se ha constituido no solo en la matriz institucional, sino que “(...) hizo mucho por elevar el nivel cultural y la conciencia cívica de la población, (...) conformando una característica específica de la nación uruguaya en Latinoamérica”⁷².

La educación secundaria fue evolucionando en este largo período, de una “preparación para los estudios universitarios”, a una “educación de masas”⁷³, acompañando el crecimiento del “saber” que ha experimentado el siglo XX, y presionada por la casi universalización de la cobertura a nivel de educación primaria. “En este período la enseñanza secundaria vivió una gran expansión que la llevó a constituirse en un nivel educativo de carácter popular, no solo porque su cobertura creció rápidamente (...) sino porque dejó de verse como una alternativa excepcional para los egresados de enseñanza primaria, pasando a ser la continuación normal de la misma, más allá de las dificultades que pudiesen encontrar muchos adolescentes para hacer realidad esa continuación”⁷⁴.

En esta transformación, pasó de la órbita de la Universidad de la República a lograr la autonomía en el año 1935⁷⁵, ejerciendo su dirección el Consejo de Enseñanza Secundaria, que estaría integrado por siete miembros: “tres electos por el profesorado de Enseñanza Secundaria y tres designados – respectivamente- por el Consejo Central Universitario, el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal y el Consejo Superior de la Enseñanza Industrial. Estos seis miembros propondrían al Poder Ejecutivo a quién debería ejercer el cargo de Director del ente, que integraría (...) (el) Consejo”⁷⁶.

En tanto, la educación profesional fue pensada originalmente para reformar a los pequeños infractores de la ley, y aunque con el correr del tiempo fue variando tal espíritu, el estigma no fue superado, ya que se consideró siempre como una alternativa educativa para extractos inferiores que no pudieran aspirar a la enseñanza secundaria.

En 1967, la nueva Constitución establece la obligatoriedad de la enseñanza media, agraria o industrial. La expansión de la matrícula afectó “la calidad de los servicios, haciendo inadecuados los

⁷² Barrán J.P. y Nahum, B. El problema nacional y el Estado. Un marco histórico.

⁷³ Mancebo, Ma. Ester. Los Procesos contemporáneos de cambio en la educación secundaria en Uruguay, en La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? De Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Bs. As., 2001.

⁷⁴ Bralich, Jorge. Una historia de la Educación en el Uruguay, Del Padre Astete a las computadoras, FCU, Montevideo, 1996.

⁷⁵ Existen análisis que aseguran que más que otorgarle autonomía a Secundaria, en realidad se la estaba sustrayendo del ámbito autónomo de la Universidad, para ingresarla en un espacio más dependiente del poder político. Sin embargo visto desde hoy, aún con sus limitaciones, se tenía una considerable independencia por el simple hecho de incluir en el Consejo a representantes docentes y universitarios.

⁷⁶ Bralich, Jorge. (op.cit.)

equipos y exigiendo la utilización de personas sin la conveniente preparación previa como personal docente. La masificación de la enseñanza ha llevado hasta las aulas a alumnos provenientes de medios socio-culturales más pobres –lo que es muy positivo desde el punto de vista de la filosofía democrática– sin que (se) crearan condiciones de mayor intensidad educativa que, compensando las diferencias de origen, volvieran reales las iguales posibilidades que la sociedad debe ofrecer a todos los niños (y) que evitaran el descenso en la calidad de los estudios, como efectivamente ha ocurrido”⁷⁷.

En Enero de 1973 (año del golpe de estado que instauraría una dictadura de casi 13 años) se sancionó la ley 14.101 en donde se creó el CONAE (Consejo Nacional de Enseñanza) integrado por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, quienes designarían a su vez, a los consejeros de los Consejos subordinados de Educación Primaria, Educación Secundaria Básica y Superior y Educación Técnico-Profesional. “Las designación de los consejos, en forma directa o indirecta, por parte del Presidente de la República, era considerada por los autores del proyecto como un recurso de control ideológico:” la experiencia ha probado que la presencia de representantes de los grupos profesionales no ha mejorado la calidad técnica de los servicios y sí ha contribuido decisivamente al proceso de dogmatización de la enseñanza, que tanto daño le ha hecho”⁷⁸. Hubo aquí una inflexión en la matriz institucional, cuando definitivamente se optó por dirigir políticamente la educación, abandonando la tendencia cada vez más tenue de autonomía y co-gobierno. El Partido Colorado estaba en ese momento al frente del gobierno nacional y su Ministro de Educación era Julio Ma. Sanguinetti, quien formuló la ley.

Parte del articulado de esta ley, hacía referencia al comportamiento del estudiantado dentro de los liceos, restringiendo la actividad estudiantil en general y la gremial en particular; Art. 28: Queda especialmente prohibido...2) Realizar o participar en cualquier tipo o clase de actos, reuniones, asambleas, homenajes, plebiscitos y elecciones en las oficinas o establecimientos de educación, no autorizados expresamente por los Consejos respectivos en cada caso y por razones debidamente fundadas. 3) Colocar avisos, dibujos, emblemas, carteleras, imágenes, leyendas escritas o grabadas, arrojar volantes o realizar cualquier otra clase de actividad o propaganda político, gremial, religiosa o contraria a la moral o las buenas costumbres, en la oficina o establecimientos de educación”⁷⁹.

Durante el período dictatorial, se purgó del plantel docente “a todos aquellos que hubieran manifestado (o pudieran manifestar) oposición al nuevo régimen”, se “vigiló al detalle los materiales educacionales, llegándose a censurar lecciones de textos de lectura que venían usándose desde muchas décadas” y se modificó varias veces los planes de estudios. En 1976 el ciclo básico (de “educación comprensiva en tanto imparte formación común y básica”⁸⁰) se pasó a llamar Ciclo Básico Común (CBC), “ y se impartió con algunas diferencias bajo la órbita del Consejo de Educación Secundaria (CES) y del Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP)”⁸¹.

En 1984, en el marco de la democratización del país, los partidos políticos y diferentes

⁷⁷ Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, CIDE-CCEE 1963, en Bralich, Jorge. (op.cit.)

⁷⁸ Fundamento del proyecto de la Ley 14101. Mensaje al Parlamento, en Bralich, Jorge. (op.cit.)

⁷⁹ Ley de Educación 14101, en Bralich, Jorge. (op.cit.)

⁸⁰ Mancebo, Ma. Ester (op. cit.)

⁸¹ Mancebo, Ma. Ester (op. cit.)

organizaciones sociales efectuaron acuerdos programáticos en diversas áreas, entre las que se encontraba la educativa. A partir de ello, se aprueba en marzo de 1985, la ley 15739 (votada como ley de emergencia⁸²), que crea “la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) como ente autónomo y que estableció como gobierno de la educación un consejo de cinco miembros, el Consejo Directivo Central (CODICEN). A pesar de esto, se mantiene en cierta medida el control del Poder Ejecutivo, ya que es este quien nombra a los miembros del Consejo, con la venia del Parlamento. El CODICEN es apoyado en la administración del sistema por tres Consejos desconcentrados (Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnica) y por una Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, designados por el CODICEN”⁸³.

En esta ley se trató de restablecer las garantías respecto a los derechos de los estudiantes y docentes: “La enseñanza-aprendizaje se realizará sin imposiciones que atenten contra la libertad de acceso a todas las fuentes de la cultura” (art. 1°), “Se garantizará plenamente la independencia de conciencia moral y cívica del educando” (art. 2°), “Los pronunciamientos oficiales de los órganos directivos o consultivos no obstan al derecho de petición ni al ejercicio de la libertad de pensamiento de funcionarios y educandos” (art. 4°)⁸⁴.

Según Mancebo, desde ese momento hasta 1994 (fin del gobierno blanco), la política educativa de secundaria se orientó hacia la ampliación de la cobertura, que alcanzó a todos los quintiles de ingreso e incluyó a “sectores sociales que tradicionalmente habían estado excluidos”, creciendo hasta fines de los 80, “56 puntos porcentuales respecto a la base 100 de 1980”, estabilizándose luego. Se construyeron “48 nuevos liceos (...) 37 de los cuales se ubicaron en el interior” y “se abrieron bachilleratos diversificados en las capitales departamentales y en ciudades menores”⁸⁵.

Pero a pesar de esto y de que a nivel regional Uruguay mostraba una tasa bruta de escolarización del 83%, similar a algunos países europeos, se podía constatar:

- ❖ “Bajísimo nivel de suficiencia en pruebas estandarizadas de Lengua y Matemáticas, tanto en el ciclo básico como en el segundo ciclo –bachillerato diversificado- (CEPAL, 1992, 1994).
- ❖ Fuerte inequidad en la distribución social de los conocimientos significativos (CEPAL, 1992-94)
- ❖ Altos niveles de fracaso escolar, medidos a través de las tasas de repetición, deserción y rezago.
- ❖ Altísima proporción de docentes sin título habilitante para el ejercicio de la docencia en educación secundaria (ANEP, 1996). Según el censo de docentes realizado a fines de 1995, sólo el 30,6% de los encuestados habían completado la carrera de profesorado y obtenido el título correspondiente”⁸⁶.

Ante esta realidad, puesta de manifiesto sobre todo por los diagnósticos de CEPAL, todos los

⁸² “Esta ley surgió (...) de una concertación entre sectores políticos y sociales, razón por la cual no recogió ciertas viejas aspiraciones de los gremios de educadores y de algunos sectores políticos, como el dar participación a los docentes en la designación de autoridades o integrar la Comisión Nacional de Educación Física al sistema educativo. La confianza en una futura Ley de Educación que permitiría discutir ampliamente esos temas, habilitó el llegar a acuerdos que –de todos modos– se estimaban provisorios”. Bralich, Jorge. (op.cit.)

⁸³ Mancebo, Ma. Ester (op. cit.)

⁸⁴ Bralich, Jorge. (op.cit.)

⁸⁵ Mancebo, Ma. Ester (op. cit.)

⁸⁶ Mancebo, Ma. Ester (op. cit.)

partidos políticos⁸⁷ enfrentaron las elecciones de 1994, presentando en su propuesta un capítulo dedicado a la educación. “De algún modo, el panorama que reconstruía la CEPAL coadyuvó a generar un estado de conciencia pública con respecto a la necesidad de impulsar un conjunto amplio e integral de transformaciones en el sistema educativo. Este estado de conciencia (...) abarcó fundamentalmente a los gremios docentes, actores políticos y técnicos vinculados al tema...”⁸⁸.

Tanto el Foro Batllista (sector más votado del Partido Colorado), como Manos a la Obra (sector más votado del Partido Nacional), no solo incluyeron en sus programas los análisis y propuestas de la CEPAL, sino que “manifestaron durante la campaña electoral que en caso de alcanzar la Presidencia convocarían a Germán Rama para dirigir la educación, merced a su conocimiento del sistema educativo”⁸⁹. Surge así un escenario alentador respecto a una reforma educativa, puesto que los socios de la futura coalición (blanco-colorada) no solo contaban con la mayoría parlamentaria, sino que a priori, la figura que se perfilaba para dirigir la educación, contaba con el aval de la izquierda y los gremios docentes, por su demostrada capacidad técnica.

A todo esto hay que sumarle que, los partidos tradicionales aunque opuestos a incorporar a la Constitución una asignación fija para la educación (las gremiales docentes, estudiantiles, el PIT-CNT y el FA proponían el 4,5% del PBI), si estaban de acuerdo con el resto de los actores, en la necesidad de ampliar el gasto educativo⁹⁰.

⁸⁷ Uruguay presenta un sistema de partidos estables e institucionalizados, compuestos en 1994 por el partido Nacional (que ejercía la presidencia de la República), el Partido Colorado (segunda fuerza, miembro de la coalición de gobierno en gran parte de la legislatura, para asegurar la gobernabilidad y triunfante en las elecciones de 1994), el EP-FA, tercera fuerza que no solo consolidaba su electorado, sino que presentaba un continuo crecimiento (llegó a obtener casi la tercera parte del electorado) y el Nuevo Espacio, partido pequeño, escindido del FA, que pretendía actuar como partido bisagra.

⁸⁸ De Armas, Gustavo. *Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1990-2000)*, Un análisis político del proceso reformista. UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Inst. de Ciencia Política, Maestría de Ciencia Política.

⁸⁹ De Armas, Gustavo. (op.cit.)

⁹⁰ De Armas, Gustavo. (op.cit.)

2 - REFORMA DE LOS '90 EN URUGUAY

2.1 - LOS ACTORES

Luego del triunfo electoral del partido Colorado, en el segundo gobierno de Sanguinetti⁹¹, se gesta la reforma de la enseñanza “como un proceso abierto (...) pautado y conducido desde la órbita del CODICEN”⁹². Al frente de este organismo se nombra a Germán Rama, reconocido sociólogo experto en educación, otrora asesor técnico del presidente, ex Director de la Oficina Montevideo de CEPAL, quién venía investigando sobre el tema desde la década del 60. Aunque no se lo considere como un “hombre del partido” Colorado, parecería correcto considerarlo al menos como “hombre del presidente”, puesto que además de la amistad que los une⁹³, la “afinidad ideológica y programática entre Rama y Sanguinetti” hace posible que el Presidente le otorgue total apoyo y autonomía⁹⁴.

Para llevar adelante la tarea, Rama completó el CODICEN por acuerdo político, aunque se legitimó en torno a idoneidad técnica. Primero, convocando a los socios de la coalición⁹⁵, el sector Manos a la Obra, designando a José Claudio Williman⁹⁶, luego invitando a participar a la izquierda, en la persona de Carmen Tornaría⁹⁷, al herrerismo con la Insp. Rosa Márquez y al Foro Batllista por la incorporación de Nely Leites⁹⁸. O sea que la coalición de gobierno ocupó cuatro de los cinco cargos del Consejo educativo, asegurándose los votos necesarios para aprobar las medidas pertinentes a la reforma, alejando la posibilidad de un bloqueo desde dentro.

Como equipo técnico de apoyo, se utilizó “recursos administrativos del propio CODICEN, técnicos ajenos a la estructura burocrática del sistema(provenientes de la Oficina Montevideo de CEPAL o de la Universidad de la República) y consultores de los programas con financiamiento externo que operaban en la órbita de la Of. de Planeamiento y Presupuesto (programa FFAS)”⁹⁹.

⁹¹ Julio Ma. Sanguinetti, fue Ministro de Educación del gobierno de Juan Ma. Bordaberry, y co-responsable de la ley 14101, conocida como Ley Sanguinetti.

⁹² De Armas, Gustavo. (op.cit.)

⁹³ Yo nunca fui hombre del partido (...) fui un hombre con bastante independencia (...) tengo una relación muy estrecha con el Partido Colorado ... especialmente, con el doctor Sanguinetti; me siento identificado con él...”. Declaraciones de Rama citadas por De Armas, Gustavo. (op. cit.)

⁹⁴ De Armas, Gustavo. (op .cit.)

⁹⁵ Desde la reapertura a la democracia en 1985, los gobiernos colorados y blancos, no consiguieron la mayoría parlamentaria en las elecciones nacionales. Esto significó que necesitaron realizar acuerdos para obtener los votos necesarios para aprobar sus principales proyectos. Se formó así la coalición Blanco-colorada, que ha permanecido con altibajos (sobre todo modificando los actores sectoriales) durante todo este largo período.

⁹⁶ Fue “dirigente estudiantil (...), uno de los primeros docentes del IPA, técnico de la CIDE en el Sector Agropecuario, asesor de Wilson Ferreira, el primer decano de la primera Facultad de Ciencias Sociales del Uruguay, uno de los primeros investigadores en el campo de la historia económica y todavía se desempeñaba como Profesor de Economía de la Universidad de la República”. De Armas. Gustavo (op. cit.)

⁹⁷ Si bien fue figura independiente, fue asesora de Tabaré Vázquez, experiente docente con una “extensa actividad técnica y gremial en el marco de las ATD”. Su inclusión en el Consejo podría “perseguir un objetivo político (...): el compromiso de los docentes y la izquierda con el desarrollo de la reforma educativa”. De Armas. Gustavo (op. cit.)

⁹⁸ De Armas. Gustavo (op. cit.)

⁹⁹ De Armas. Gustavo (op. cit.)

2.2 - LA FORMULACIÓN

A partir de los diagnósticos elaborados por CEPAL y los recolectados por el equipo técnico¹⁰⁰, se optó por una formulación Racionalista que trató de optimizar “los recursos existentes (...) en el horizonte de una visión educativa pre-establecida”¹⁰¹. El convencimiento de la excelencia del diagnóstico y la acertividad de las medidas propuestas, hicieron que se dejara de lado la discusión pública que quedara pendiente desde la concertación, con los distintos actores políticos y sociales, puesto que “probablemente hubiera impactado negativamente en la alta capacidad de ejecución que exhibió la reforma”¹⁰². Esta es una buena razón para presentar el proyecto como Ley Presupuestal (lo que asegura un trámite corto, sin mucho tiempo para la discusión) en vez de plantear una ley de Educación de tipo fundacional, como ocurrió en otros países latinoamericanos.

Rama fue el gran responsable de la reforma en secundaria: “la evidencia existente (documentos, prensa y entrevistas) parece indicar que la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media fue el resultado de un proceso de experimentación...” “La formulación de las innovaciones curriculares estuvo guiada por algunas convicciones profundas que tenía Rama acerca de cuales eran los factores organizacionales que afectaban la calidad educativa: (...) la cantidad de horas de permanencia de los estudiantes en los centros educativos, la dimensión de los mismos y el elevado número de asignaturas previstas en el currículum”¹⁰³. Siguió la matriz institucional más reciente, en cuanto a política educativa, tanto cuando tomó para sí la responsabilidad de elaborar su ruta, como cuando reforzó el rol del Estado como estado-docente. “El logro de estos objetivos, en la dimensión más explícita, nos remite a un problema de compatibilidad e integración en un proyecto educativo común, (...) su devenir, y en gran medida, su proyección y perdurabilidad, están inextricablemente asociados a una fuerte presencia del Estado como conductor garante de este proceso”¹⁰⁴.

2.3 - CONCEPTOS ESTELARES

De la presentación que Rama efectuó de la reforma, surge que, la educación es considerada “el pilar de las políticas sociales, no sólo por ser un factor esencial en el fortalecimiento ético de la democracia y

¹⁰⁰ Se definió que “el punto de partida de la reforma en el ciclo secundario (era): 1) Altísima cobertura (...) después de un sostenido proceso de masificación del estudiantado; 2) Preocupantes indicadores de fracaso escolar (bajos niveles de aprendizaje registrados en pruebas estandarizadas, repetición y deserción, rezago); 3) Currículo sumamente fragmentado en el primer ciclo; 4) Serios problemas de profesionalización del cuerpo docente, tanto en materia de condiciones de trabajo como de profesionalidad (nivel de formación, autonomía profesional, etc.)”. Mancebo, M. Ester. (op.cit).

¹⁰¹ Mancebo, M° Ester. (op. cit.) “(...)El presupuesto quinquenal se concibió bajo la perspectiva de un presupuesto por programas que permitiera identificar con claridad las políticas educativas propuestas por la nueva Administración, así como la racionalización de los servicios que actualmente presta la institución.

(...) La concepción del presupuesto, además de los elementos antes mencionados, implicó desde el inicio la idea que, en primer término, debía racionalizarse el uso de los recursos actualmente disponibles por la institución, aplicando los resultados de esta racionalización a las nuevas estrategias educativas y recién, a partir de ello, se deberían establecer las demandas incrementales de recursos para hacer posible dichas estrategias”. La reforma educativa en Uruguay, Presentación del Director Nacional de Educación Pública, Profesor Germán W. Rama, Montevideo, febrero de 1998.

¹⁰² Mancebo, M° Ester. (op.cit.)

¹⁰³ De Armas. Gustavo (op. cit.)

¹⁰⁴ Rama, Germán. La reforma educativa Uruguay, ANEP, Montevideo, 1998.

en el logro de una mayor competitividad económica y social, sino también por ser el instrumento más eficaz y con efecto más duradero en el combate a la pobreza y a la marginalidad”¹⁰⁵

Los objetivos (conceptos estelares) que guían la nueva política son: a) la consolidación de la equidad social; b) la dignificación de la formación y la función docente; c) el mejoramiento de la calidad educativa; d) el fortalecimiento de la gestión institucional¹⁰⁶. Estos cuatro puntos guardan relación entre sí, puesto que el mejoramiento de la calidad educativa (entendida como mejora en la formación de recursos humanos y la propia prestación del servicio) es lo sustancial de la dignificación de la formación y función docente, así como la clave del avance en la equidad social, y depende en parte de la mejor gestión administrativa (principalmente, informatización del sistema educativo y reorganización). Sin embargo, es el concepto de equidad social el que adquiere la centralidad del planteamiento de la reforma, puesto que, el objetivo último es poder superar la situación de pobreza y marginalidad que sufre el país desde hace unas décadas.

La equidad social es concebida como democratización de la educación (en cuanto a universalización del acceso) y combate del fracaso escolar. “Las orientaciones y los objetivos de la Reforma apuntan a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales”¹⁰⁷.

2.4 - EL CONTENIDO

A nivel de enseñanza media, desde el punto de vista de calidad y de gestión, se implementó para el Ciclo Básico, el Plan 1996¹⁰⁸, que organizó a los liceos de acuerdo a un “nuevo modelo de centro”. Se racionalizó la matrícula, creándose liceos de ciclo básico (en donde se procuró contener mejor a los alumnos más jóvenes) y liceos de bachilleratos; en los primeros, se extendió el horario de permanencia de los estudiantes (cinco horas y media), se concentró el trabajo del docente en un solo establecimiento (30 horas semanales), se dio mayor autonomía a los directores, que coordinaron con los docentes (se dispuso de cinco horas pagas)¹⁰⁹. Paralelamente, se organizó el currículo por áreas (anteriormente era por materias, con contenidos y metodologías diferentes), y se incluyó informática. Se ideó un sistema de evaluación educativa y en el área administrativa se modificaron los requisitos para pasar de grado, suprimiendo la repetición por inasistencias y aumentando el número permitido de materias pendientes¹¹⁰. Se “ha destinado importantes montos a la dotación de recursos didácticos para los liceos

¹⁰⁵ Rama, Germán. (op. cit.)

¹⁰⁶ Rama, Germán. (op. cit.)

¹⁰⁷ Rama, Germán (op, cit) , las negrillas nos pertenecen.

¹⁰⁸ En 1996 se instauró con carácter de “experiencia piloto” una nueva modalidad de ciclo básico de educación media (secundaria y técnica) la que se fue expandiendo en forma gradual: en un total de 250 liceos que tiene el país, quedaron integrados al nuevo plan 8 liceos en 1996, 20 en 1997, 38 en 1998. En 1999 se pasó ya a hablar de “Plan 1996”, en virtud de que el 50% de la matrícula liceal de 1er. año ha quedado integrada en este plan”. Mancebo, Ma. Ester. (op.cit.)

¹⁰⁹ Mancebo, Ma. Ester. (op.cit.)

¹¹⁰ Panorama de la Educación en el Uruguay, Una década de transformaciones (1992-2004), ANEP- CODICEN, Gerencia de Planeamiento y Gestión Educativa, Gerencia de Investigación y Evaluación, Programa de Evaluación de la Gestión- Programa de Investigación y Estadística Educativa, y MECAEP.

(...) y de textos para los alumnos del ciclo básico”¹¹¹, y en cuanto a la infraestructura, se ha mejorado tanto en la remodelación y reparación de liceos (entre el 2000 y 2002, mejoraron 31 liceos y 128 aulas) como en la construcción de nuevos edificios (10 liceos y 77 aulas)¹¹². Se creó el Centro de Lenguas extranjeras (que enseña: portugués, francés e italiano) con carácter opcional, fuera del horario y local liceal.

Desde el punto de vista de equidad, se diversificó en modalidades el Ciclo Básico, mientras que en el medio rural, se implementó 7º, 8º y 9º en escuelas integradas, cuyos docentes son maestros previamente capacitados en un Programa de Capacitación Intensiva con sesiones presenciales y no presenciales, y donde el objetivo es retener en el sistema educativo a un alumnado que probablemente desertaría de él, preparándolo y certificándolo para ingresar al bachillerato.

A nivel del segundo ciclo y en el área de oferta educativa de CETP, se crearon Bachilleratos Tecnológicos, tanto como respuesta a la demanda laboral como en un esfuerzo por dotar de mayor nivel al área profesional. A nivel de formación y función docente, si bien se implementaron cursos de capacitación para profesores egresados del IPA (Instituto de Profesores Artigas), no se reformuló el instituto, sino que se prefirió crear una nueva modalidad de institutos docentes, enfocados a la formación de docentes para el nuevo plan, los CERP (Centros Regionales de Profesores), hacia donde la administración focalizó sus recursos¹¹³. Además se compensó a los profesores titulados y se mejoró las condiciones de trabajo (solo en los centros de Plan 1996).

En cuanto al presupuesto dedicado a educación, se registra un incremento sostenido que varía desde un 2,17% del PBI ejecutado por ANEP en 1996 a un 2.58% en 1999¹¹⁴. De este importe se asigna a educación secundaria, alrededor de un 26,7%, lo que representa un gasto promedio anual de 0.6% del PBI¹¹⁵. A partir del año 2000 el país enfrenta una recesión económica que originó la caída del gasto público, por lo que disminuyó el gasto en educación, pasando de un 2,52% en 2000 a un 2,45% en 2004.

2.5 - LA IMPLEMENTACIÓN

La Reforma Rama, se implementó según el formato top-down¹¹⁶, con una “verticalidad en la aplicación (...) directamente proporcional a la centralidad asignada a la política en cuestión”¹¹⁷.

Como ya se expresó anteriormente, desde los acuerdos programáticos anteriores a la democratización, había quedado en espera un gran debate sobre qué política educativa se anhelaba. Mientras se preparó el proyecto de ley, y dada la trayectoria técnica de los consejeros, los distintos actores sociales y políticos, apoyaron las designaciones o al menos aguardaron expectantes. Pero, una vez que se presentó la reforma como ley presupuestal (requiriendo un debate restringido y apremiado),

¹¹¹ Mancebo, Ma. Ester. (op.cit.)

¹¹² Panorama de la Educación en el Uruguay, Una década de transformaciones (1992-2004), (op. cit.).

¹¹³ Están orientados hacia la docencia por áreas, con horario extenso, con becas para el alumnado, informática e inglés, y con docentes para los que se dictó cursos para formación de formadores. Mancebo, Ma. Ester (op. cit.)

¹¹⁴ Panorama de la educación en el Uruguay. (op.cit.).

¹¹⁵ Estos cálculos fueron realizados a partir de los datos presentados en Panorama de la educación en el Uruguay. (op.cit.).

¹¹⁶ Se define a una “política pública (preexistente) a su ejecución, y en tanto fue definida por la autoridad o centro decisorio sólo resta a la periferia su aplicación estricta”. Mancebo, Ma. Ester. (op.cit.)

¹¹⁷ Mancebo, Ma. Ester. (op.cit)

se hizo sentir la protesta de la oposición.

Según Mancebo, “la oposición más radical (...) no provino, sin embargo, de los partidos sino de los gremios estudiantil y docente y de las Asambleas Técnico-Docentes de Secundaria y UTU”¹¹⁸.

Se reclamó: participación de un espectro amplio de actores, entre ellos, los gremios y las ATD, en la discusión y confección de la política educativa; mayor autonomía de los Consejos desconcentrados; distinta “velocidad del cambio”, que permitiera otra forma de planificación, implementación y evaluación; que cesaran “las estructuras paralelas a las de las plantas funcionales” (en este caso) de ANEP; la no implementación del Plan piloto en el Ciclo Básico¹¹⁹. Este último punto, fue quizás el de mayor virulencia, ya que ocasionó la ocupación de un número importante de liceos en 1996, por parte del estudiantado. Esta medida, que se extendió por casi un mes, sacudió a la opinión pública respecto a un tema que parecía descansar en las manos más idóneas, y jaqueo a la reforma hasta 1998. A raíz de las ocupaciones, se aprobó el acta N° 14, de octubre de 1996, que formalmente pasó a ser el reglamento vigente sobre el comportamiento del alumnado. Esta acta, que no hace referencia al derecho positivo de los estudiantes¹²⁰, se crea para “acomparar la reglamentación a las nuevas formas de comportamiento juvenil”¹²¹. En el artículo 11, referente a las faltas graves, hace mención a casos que sin salvar situaciones que pueden estar comprendidas en el área de la vida gremial, están coartando el derecho de asociación y expresión. Un ejemplo de ello, es el punto g): “no asistir a clase sin causa justificada, estando en el local”, donde debiera agregar, a menos que este en uso de sus fueros gremiales. La interpretación del alcance represivo de estas actas es todo un tema en si mismo, y no pretende ser abordado en este trabajo, pero si es claro que la poca precisión de su articulado, deja un amplio espacio de manipulación, sobre todo en momentos de conflicto, y que su derogación ha constituido una reivindicación tanto del gremio estudiantil, como de parte de la izquierda.

2.6 - LOGROS Y DEBILIDADES

En el reciente informe, “Panorama de la Educación en el Uruguay, Una década de transformaciones (1992-2004)”, se hace un pormenorizado recuento de los logros y los debos que ha dejado la reforma de 1996. Analizando el Plan 96 con respecto a la equidad, se ha constatado que, el aumento de horas de clases, la mayor interacción de los profesores con los estudiantes (aquí también influye la permanencia del docente en un solo establecimiento), la no consideración de las inasistencias para la perdida del

¹¹⁸ Mancebo, Ma. Ester. (op.cit)

¹¹⁹ “(...) cuestionándose la eliminación de asignaturas como Historia y Geografía, y su integración en el área “Ciencias Sociales”, la carga horaria de Inglés e Informática –estimada como muy alta-, la eliminación de los cursos de compensación del Plan 86.” Mancebo, Ma. Ester. (op.cit).

¹²⁰ Esta acta solo derogó los artículos que la contradecían, por lo que la reglamentación del alumnado se complementa con el Acta N° 62, de setiembre de 1992, en donde figura el derecho positivo. Esta acta, que se remite en algunos artículos a la ley 15739, recorta principios que esta determina, como “defender los valores morales y los principios de libertad, justicia, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrática republicana de gobierno” (art. 6, numeral 4 de la ley) o “Estimular la autoeducación” comienzo del numeral 7. Condiciona el accionar de las direcciones: deberán “disponer una información urgente para individualizar a los posibles autores y testigos, evitando la dispersión de la prueba de los hechos. Se dará cuenta de lo actuado a la Superioridad y en su caso se convocará al COE y órgano similar a sus efectos” “un efectivo y permanente control de las puertas de acceso” “impedir la introducción de objetos ajenos a las tareas específicas educativas”. El acta N° 62 comienza a insinuar que su intención más que afirmar los derechos que puso de manifiesto la ley 15739, tiende a restringir su alcance.

¹²¹ Acta N° 14, CONSIDERANDO.

curso y la mayor tolerancia en cuanto a materias pendientes, ha permitido postergar, entre 1995 y 2002, "la edad en que se registra la deserción en aproximadamente un año y disminuyeron en todas las edades y todos los quintiles las tasas de no asistencia¹²² al tiempo que ha disminuido el rezago escolar. "El egreso en tiempo de los estudiantes de contexto favorable del plan 96 en la cohorte 2000 era cinco puntos porcentuales más alto que el de sus pares sin plan 96, en los contextos desfavorables esta diferencia es de 12 puntos porcentuales". La disminución de la deserción en el primer ciclo sería una de las explicaciones para justificar el incremento de la matrícula del bachillerato, incremento que también se comprueba en la matrícula del CETP, específicamente en los bachilleratos tecnológicos¹²³.

Sin embargo, el sesgo socio-cultural en la matrícula de las modalidades de Ciclo Básico, sigue existiendo y se agrava en este período. El CEPT, sigue concentrando a los jóvenes de menores recursos (la matrícula se mantuvo estable) pero ha perdido población de los quintiles de altos ingresos: el 73% de la matrícula en el 2000, provenía de los tres quintiles más pobres, y solo el 9.25% pertenecía al quintil más rico. Mientras que en secundaria "aumenta la proporción de estudiantes de hogares en los quintiles más altos al tiempo que disminuyen los porcentajes de jóvenes en los quintiles de menores ingresos". Esta situación va en perjuicio de la integración social, del "contagio positivo" de hábitos y costumbres, pero además se agregan otros elementos que agravan las diferencias inter-clases. Por un lado, la educación técnica presenta una escasez de recursos didácticos importante, que comparativamente, es aún más trascendente.

ESPACIOS DIDÁCTICOS EN SECUNDARIA Y CEPT

	NO Laboratorios Biología y Física	NO bibliotecas	NO Sala de adscriptos	NO Sala de profesores
SECUNDARIA	20%	10%	20%	20%
CEPT	50%	40%	60%	30%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Panorama de la Educación en el Uruguay, Una década de transformaciones (1992-2004), ANEP- CODICEN.

Los porcentajes son aproximados.

El informe plantea que, para la orientación de la política educativa, la "mayor concentración en términos relativos de población potencialmente más vulnerable hace pensar en la enseñanza técnica como una herramienta de focalización mucho más eficaz que la enseñanza secundaria".

Por otro lado, en los contextos de menores recursos no se ha podido superar el "cuello de botella" que significa el pasaje de primaria a secundaria,. Una de las causas que influirían al respecto, sería el desfase entre la cantidad y localización de las escuelas y los liceos. Se ha comprobado que la distribución liceal "no es aleatoria", existe un déficit de locales liceales que "se concentra en los barrios

¹²² Sin embargo el resultado ha sido menos marcado en el quintil más rico (seguramente porque ya estaban cerca de la universalización de la cobertura) y en el quintil más pobre, aumentándose la brecha entre el primero y el segundo quintil, por la buena reacción experimentada por este. Panorama de la Educación en el Uruguay, (op. cit).

¹²³ La matrícula del CEPT aumentó un 30.8% entre los años 1990 y 2004, pero en ese mismo tiempo se verificó una disminución en los ingresos del Ciclo Básico del 3%, por lo que el aumento total de la modalidad se debe al gran incremento de las otras ofertas, que variaron en el período un 45.4%. Panorama de la Educación en el Uruguay, (op. cit).

de nivel socioeconómico bajo, en particular en aquellos que además son homogéneos. Tanto en los barrios de niveles medios como de altos niveles el diferencial entre escuelas y liceos es moderado y claramente inferior al registrado en los barrios de nivel bajo”¹²⁴.

En cuanto a la calidad lograda por la reforma, se ha generado información a partir de evaluaciones realizadas por el sistema de educación media, como el Censo Nacional de Aprendizajes en los terceros años de Ciclo Básico, el Estudio de seguimiento de la experiencia piloto en el año 1998 y el Censo de Aprendizajes de séptimo y octavo rural del año 2000. De la información obtenida en el Censo, se desprende que existe un ordenamiento regresivo “por contexto sociocultural en el que cuanto más favorable (es) el contexto, mayores niveles de suficiencia es posible encontrar”, mientras que si se considera el aprendizaje según el tipo de institución, se encuentra que los estudiantes de las Escuelas técnicas, tienen peor rendimiento, en cualquier nivel socioeconómico que sus pares de liceos públicos, quienes a su vez tienen peor desempeño que los estudiantes de los liceos privados. En cuanto al efecto de la lógica de áreas, si bien no ha podido ser evaluada en forma sistemática, la percepción general (de docentes, inspectores y directores) “es que (...) no está dando resultados adecuados en materia de aprendizaje. Incluso para muchos ha significado un retroceso”. Un buen indicador, sería el aumento de la repetición que existe en quinto año de bachillerato, donde empiezan los tropiezos de los estudiantes que provienen del ciclo básico, plan 96. Sin embargo, el informe plantea que la animosidad que despertó la reforma en los docentes, pueden predisponerlos a ser más severos con los egresados del plan. Faltan estudios e información más exhaustiva, pero se podría concluir que ha quedado pendiente el asegurar una educación de calidad para un porcentaje importante de jóvenes.

¹²⁴ “Cabe destacar que las áreas marcadas como problemáticas presentan además niveles altos y medios altos de densidad poblacional, lo que indica que la ausencia de liceos no responde necesariamente a que se trate de regiones rurales o semi-rurales del departamento”. Panorama de la Educación en el Uruguay, (op. cit).

3 - LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE SECUNDARIA EN EL GOBIERNO VÁZQUEZ

3.1 - LOS ACTORES

Para el gobierno encabezado por el FA, “la discusión, elaboración y aprobación de una nueva Ley de Educación es un tema prioritario dentro del actual periodo de gobierno”¹²⁵.

Un indicador de la trascendencia que se le atribuye a esta política, es la designación de Jorge Brovetto, como Ministro de Educación y Cultura. Este ingeniero químico de connotada trayectoria (fue Rector de la Universidad de la República, UDELAR, entre 1989 y 1999, estudió y trabajó en institutos científicos en Italia y Estados Unidos, y es además profesor de las facultades de Química y Veterinaria de la UDELAR), es actualmente Presidente del Frente Amplio. Brovetto afirmó que, “en nombre del Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez y del Poder Ejecutivo, asumía el compromiso de considerar a la Educación como “uno de los pilares fundamentales del desarrollo común, colectivo e individual de cada uruguayo”, y que “estaremos apoyando las diferentes propuestas que desde el ámbito educativo logren la aprobación generalizada a través de procesos de diálogo, de participación, de concertación”. Se marca así una diferencia con el período de la Reforma Rama, puesto que se intenta que el Ministerio tenga incidencia en la política educativa, sobre todo a través de su Director de Educación, Maestro Luis Garibaldi (proveniente del sector de Alianza Progresista del FA), quién aspira a jugar un papel relevante, en el debate y confección de la nueva política educativa¹²⁶.

Es también desde este Ministerio (y no directamente desde la Presidencia de la República) que se ofrecen los cargos en el CODICEN¹²⁷. Se designa a Luis Yárbabal como Presidente del consejo y Director Nacional de Educación Pública, que además de su destacada carrera de médico inmunológico, investigador, y docente universitario en varios países, ha sido Director del Instituto Internacional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC), de la UNESCO y actualmente dirige el Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES)¹²⁸. Como Vicepresidente se nombra a José Pedro Barrán, profesor de Historia egresado del IPA, docente universitario grado 5 de la Universidad de Humanidades, docente de grado y post-grado de importantes universidades de gran prestigio internacional¹²⁹, destacado historiador, con una extensa y reconocida producción bibliográfica sobre la historia del país. Estos dos consejeros, si bien son considerados independientes, lo son dentro del FA, y son nombrados como representantes de la izquierda. Como tercer miembro del CODICEN, se nombró al Maestro-director Héctor Florit, quien se desempeñó como dirigente sindical de ADEMU-Montevideo desde 1983 a 1990, momento que ocupa la Secretaría General de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM-TEP). Es integrante de la Mesa Representativa del PIT-CNT, secretario de formación sindical (1990-1995) y co -responsable del Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT¹³⁰. Aunque

¹²⁵ Boletín electrónico del Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación, V.I.- N° 2, Junio de 2005.

¹²⁶ Garibaldi, Luis. Discurso en ocasión del “Encuentro de actores institucionales y sociales, Hacia una nueva Ley de Educación”, Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, 2005.

¹²⁷ “(...) en el momento del ofrecimiento de este lugar en el CODICEN, por parte del ministro de Educación y Cultura, (...) Y el ingeniero Brovetto fue muy claro al señalar que el ofrecimiento se hacía a título personal”.

¹²⁸ El Espectador. com ¿Quiénes son los representantes del EP-FA en el CODICEN?, del 22/02/05.

¹²⁹ El Espectador. com (op. cit.)

¹³⁰ El Espectador. com (op. cit.)

comenzó su vida política en el Partido nacional, hoy se considera independiente¹³¹.

En primera instancia, se había planificado ofrecer el cuarto cargo al Partido Nacional y el restante al Partido Colorado. De ser así y considerando que Florit (que viene de tradición blanca) podía tener una visión similar a estos últimos dos integrantes sobre determinados temas, el partido de gobierno corría el peligro de quedar en minoría en el Consejo y no poder sacar adelante sus proyectos educativos. Se le ofrece entonces el cargo a Lilián D'Elía, Profesora de Filosofía, egresada del IPA, que trabajó como investigadora en la UNESCO, fundadora de la Asociación de Profesores de Enseñanza Secundaria (ADES), integrante de “la Comisión de Formación Sindical de (..) FENAPES. Presidió la Comisión de Bachillerato de la Asamblea Técnico Docente (ATD), (y) fue la docente más votada para integrar esas comisiones nacionales. (...) en el último período participó en la Comisión de Reformulación del Bachillerato del CODICEN”¹³². Proviene del Partido Socialista

Ante este nombramiento, los partidos de oposición quedan fuera del Consejo (el Partido Nacional por decisión propia, el Partido Colorado por falta de cupo). De esta manera, interpretándose que la ley pone como tope cinco integrantes del Ente Autónomo, pero en ningún momento prohíbe que funcione con menos consejeros, el CODICEN queda constituido por cuatro miembros, tres de los cuales tienen vinculación partidaria con el gobierno nacional.

3.2 - LA FORMULACIÓN

Desde las autoridades de la enseñanza se ha llamado a participar a distintos actores políticos y sociales, en un gran debate que sobre una nueva ley de Educación, se pretende tener. Esto implica en primer termino, que se valoriza la discusión como parte fundamental de la política educativa, considerándola como un proceso (“extenso, abierto y constructivo”) donde la sociedad en su conjunto pueda participar. Es un “requisito insoslayable para el desarrollo gradual del proceso de transformación pertinente y sostenible de la educación uruguaya”¹³³. Se concibe el debate como ciudadano (“se buscarán las formas para que toda persona interesada pueda participar”), plural (que recoja todas las opiniones, evitando que ningún sector, del signo que sea, lo monopolice”), a nivel local, departamental y nacional, y propositivo (“que partiendo de diagnósticos, recoja propuestas y mire más hacia el futuro que hacia el pasado”)¹³⁴.

El proceso de debate “transcurrirá en un tiempo que no será breve. Que tendrá un tiempo social, en el que se procurará que la sociedad en su conjunto pueda participar. Que tendrá un tiempo técnico, en el que se recogerán las propuestas que luego se traducirán en instancias de debate pedagógico, y habrá un

¹³¹ Ante la pregunta de Emiliano Cotel: “Es conocida su trayectoria como sindicalista del magisterio. Pero ¿cómo define su ubicación político-partidaria?”, H. Florit responde: “Como independiente, desde hace muchísimos años. (...) en 1971 integré la Comisión Nacional del Movimiento Nacional de Rocha, por un sector de la Juventud. (...)Pienso que a partir de que uno se dedica a la militancia sindical debe desvincularse de los pronunciamientos partidarios explícitos”. Nota a Héctor Florit del periodista Emiliano Cotel para Radio El Espectador emitida el 22.02.2005.

¹³² Correo Socialista, sobre intervención de Lilián D'Elía, en Seminario de Información, Formación y Acción, del 11 y 12 de Junio de 2006?, IMM.

¹³³ Yarzabal, Luis. “Encuentro de actores institucionales y sociales, Hacia una nueva Ley de Educación”, Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, 2005.

¹³⁴ Garibaldi, Luis..(op. cit)

tiempo legislativo, de carácter legal y estrictamente político”¹³⁵. Para garantizar que sea “ciudadano” y “plural” se constituirá una Comisión ad hoc, que “alentaría, organizaría y orientaría el debate público”. Una vez recogida la información, las distintas visiones y opiniones, se pasaran a considerar en un Congreso Nacional de Educación que analizará y evaluará, luego de sistematizar, las propuestas y estrategias educativas generando “un Anteproyecto de Ley que (se) sometería al Parlamento por la vía correspondiente”¹³⁶.

Pero como los problemas que enfrenta la educación no pueden esperar, partiendo de diagnósticos como el “Panorama de la Educación en el Uruguay”, se han proyectado una serie de medidas a implementar hasta que la Ley de Educación se apruebe. Estas medidas son largamente justificadas y presentadas en el Presupuesto para 2005-2009 de ANEP.

Desde el punto de vista teórico, se trata de una formulación del estilo “arte y artesanía” de Majone y Wildavsky, en donde hay un análisis prospectivo con una lógica medios-fines, que no desprecia buscar la mejor solución a partir de los diagnósticos institucionales, que se compensa con el debate público con actores sociales, en un análisis retrospectivo, que intenta encontrar consenso a partir de dar buenas razones. Considerado el análisis de las políticas como un proceso social, modifica las preferencias de todos los actores y amplía el margen de las posibilidades.

En segundo término, implica que se pretende una política educativa que sobreviva a un cambio de gobierno, se aspira a “un diálogo educativo que cimiente los acuerdos y consensos posibles de una verdadera política de Estado”¹³⁷. Debe tener una “clara visión prospectiva para que pueda continuar orientando el quehacer educativo durante un tiempo que trascienda los calendarios electorales”. Para ello, debiera ser un texto corto y sin muchos detalles, pero que sí tuviera “los fundamentos, los fines y los principios rectores de la nueva educación que requiere la nueva sociedad”, que definiera el marco en que debe actuar la política, aportando el perfil “deseable de los jóvenes que egresen de nuestras aulas, sobre cómo apropiarnos -creciendo y sin someternos- de las innovaciones socioculturales y los grandes avances de la ciencia y la tecnología”¹³⁸. Se trata entonces de un proyecto claramente fundacional, donde se aspira a remodelar estructuralmente la política educativa, apelando sin embargo a los valores rectores que han sostenido a la enseñanza uruguaya por más de un siglo: “la educación laica, gratuita, obligatoria y actualizada de sus ciudadanas y ciudadanos”¹³⁹.

Las autoridades del CODICEN creen poder implementar una transformación de fondo y de larga vida, por estar sustentada en la discusión y los consensos ciudadanos. Será “una Ley de Educación de gran solidez conceptual y con el fuerte sustento que otorgan los procesos participativos”¹⁴⁰.

3.3 - ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y EL DIRIGISMO

Parte de la opinión pública, sobre todo la derecha, sospecha de la veracidad del espacio participativo, porque es difícil que una fuerza política que ha esperado tres décadas para llegar al

¹³⁵ Garibaldi, Luis. (op. cit.)

¹³⁶ Yarzábal, Luis. (op.cit.)

¹³⁷ Garibaldi, Luis. (op. cit.)

¹³⁸ Yarzábal, Luis. (op.cit.)

¹³⁹ Yarzábal, Luis. (op.cit.)

¹⁴⁰ Arregui, Roque. Discurso de apertura del “Encuentro de actores institucionales y sociales, Hacia una nueva Ley de Educación”, Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, 2005.

gobierno, que representa a una corriente ideológica que nunca tuvo acceso al poder, renuncie a dejar su sello en la impronta nacional. Otra parte de la ciudadanía, sobre todo de la izquierda, tiene temor a que la moderación ideológica que ha sufrido el FA para llegar al gobierno influya a la hora de habilitar un verdadero espacio de participación, ya que el juego democrático tiene sus costos: una vez puesto en marcha se debe acatar el resultado, más allá que contravenga las preferencias gubernamentales. Puede instalarse entonces un conflicto tanto de visiones como de legitimidades, entre quienes representan a la mayoría absoluta de la ciudadanía y quienes ejerciendo directamente sus derechos ciudadanos no pueden atribuirse la representación del colectivo. Por esta razón son muy importantes las reglas que rigen el debate, de las que depende la autenticidad del espacio participativo, por lo que importa quien pone esas reglas y dirige su desarrollo, a quién incorpora efectivamente en el ámbito de discusión, cual es el alcance de los temas a debatir y que peso tiene su resultante en las decisiones finales de la política.

Es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) quien (luego de una reunión con el CODICEN) toma la responsabilidad de llamar a un debate nacional sobre educación y de formar una Comisión Coordinadora de la Educación. Esta Comisión tiene como cometido elegir a los miembros de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), que serán propuestos al MEC, quien formalmente los designará.

Brovetto, que integra la Comisión Coordinadora, propuso integrar la CODE con 17 miembros (2 de la Universidad, 2 por la educación privada [católicos y no católicos], 3 por la CSEU [AFUTU, FENAPES, FUM], 2 por gremios estudiantiles [FEUU, CEIPA], 4 por los partidos políticos, 1 por el MEC y 3 por la ANEP)¹⁴¹, a los que, propuestos por la Comisión, se sumaron: 1 integrante de Educación Física (ausencia que se debía a un olvido), 1 representante de las Universidades privadas (autorizados por Brovetto) y 1 delegado de los estudiantes de Magisterio (propuestos por la FEUU, para “equilibrar las fuerzas”¹⁴²). Se propuso desde el MEC que el presidente de la CODE fuera Brovetto, lo que al fin sucedió, a pesar de que se planteó por la Coordinadora, que fuera la propia comisión la que lo eligiera o que la presidencia quedara en la órbita del CODICEN. Con la inclusión del ministro y de un representante de la Asociación de Educadores Sociales, quedó integrada la Comisión con 22 miembros.

En esta etapa se puede notar una cierta asimetría entre la participación del MEC, que además de reglar y organizar la puesta en funcionamiento de la CODE, la preside y tiene a su Director de Educación como uno de los miembros, mientras que el CODICEN no postuló a ninguno de sus componentes para integrar la comisión, prefiriendo involucrar a docentes experimentados como Soler Roca (Maestro, asesor personal de Yarzabal y Ex Director de la División de Alfabetización, Educación de Adultos y Desarrollo Rural de la UNESCO).

Es importante remarcar la presencia de los partidos políticos, sobre todo los opositores, que no participan en el CODICEN, porque importa lo que tengan que decir sobre la educación en este espacio,

¹⁴¹ Cano, Agustín. Informe para la FEUU sobre el Debate Educativo, página Web de FEUU.

¹⁴² “Ante este panorama, y analizando en el momento que era improbable que lograra frenar el ingreso de las universidades privadas a la comisión organizadora, decidí allí volver a intentar hacer ingresar al Centro de Estudiantes de Magisterio (CEM) (algo que en las negociaciones iniciales fue rechazado), de forma de ampliar el bloque gremial en la comisión y preservar la correlación de fuerzas. Luego de un pequeño debate esto fue aceptado y también ingreso el CEM”. Cano, Agustín, (op.cit).

diferente al espacio parlamentario que ya vendrá, y porque de alguna manera los compromete con lo que de este debate resulte, para ese tiempo legislativo.

Se puso a consideración de la Coordinadora un documento del MEC sobre los objetivos y cometidos de la CODE. Si se compara lo propuesto originalmente con lo que surgió de la comisión¹⁴³, se encontrará que se fortificó y elevó a categoría de objetivos, dos de los cometidos propuestos en el documento: “generar y fomentar las condiciones para el acceso, distribución y asimilación de los elementos significativos y necesarios para una participación consciente de la ciudadanía en el Debate Educativo” y “convocar y organizar un congreso nacional de educación como espacio de síntesis y definición del debate ciudadano y como instancia de elaboración de bases para una ley de educación”¹⁴⁴. Se pone de manifiesto que en la Coordinadora se le da una relevancia mayor al “congreso nacional de Educación” que en el MEC, donde se alude a un “encuentro nacional de educación”, incluso, considerar que lo elaborado por el congreso sirva como base de la futura ley estaba mucho más diluido en la propuesta del MEC, que hacía referencia a la “divulgación de las conclusiones y recomendaciones emanadas del mismo”¹⁴⁵.

Ya en funcionamiento, la CODE confeccionó un documento “Sugerencias para la organización y funcionamiento de las asambleas territoriales” en donde se prevé distintas instancias de debate. En las asambleas territoriales propiamente dichas, se convoca a “vecinos y (...) ciudadanos en general de un área geográfica previamente determinada (...) (donde) se expresará(n) a título personal”. En encuentros sectoriales, tanto sea con la CODE, las Comisiones Zonales o Departamentales, los interlocutores serán “distintos tipos de instituciones y grupos organizados”. Además, dada la extensión de los puntos a considerar (se redactó una guía para el debate), se podrá reunir una misma asamblea varias veces, o dividirse en grupos por temas, pero “cada ciudadano participará en una sola asamblea territorial, que elegirá de acuerdo con su conveniencia, sin perjuicio que, si circunstancias posteriores lo ameritan, pueda modificar esa elección”.

A pesar de haber confeccionado una guía para el debate que invita a reflexionar sobre una amplia temática en cada uno de los niveles de la educación, y que específicamente sobre secundaria, plantea las tensiones¹⁴⁶ de educación académica o profesional, diversificación o educación unificada (y cuando hacerlo), etc., se critica a las autoridades de la enseñanza por no poseer un programa ya delineado sobre el que discutir, ya que aparece como más fácil modificar aquello con lo que no se está de acuerdo que hacer un proyecto tan profundo entre tantos.

A partir de las asambleas se elaborará un informe final donde consten las posiciones en mayoría y minoría, poniendo especial cuidado de recoger “de la manera más auténtica posible las reflexiones de compatriotas que pueden estar viviendo en un relativo aislamiento”. Estos informes se pasaran a las comisiones Departamentales y Zonales quienes a su vez tendrán que “elaborar un informe que contenga el listado ordenado de la totalidad de los temas tratados, las diferentes posiciones que se desprendan de

¹⁴³ Ver cuadro en Anexo.

¹⁴⁴ Cano, Agustín, (op.cit).

¹⁴⁵ Cano, Agustín, (op.cit).

¹⁴⁶ Los temas planteados por la CODE, se condicen con las tensiones que encuentra Acevedo en la educación secundaria, y que fueron en la expuestas en este trabajo en la discusión teórica.

las actas y el número de personas que las apoyaron, sea por unanimidad o en mayoría y minoría. Harán constar también aquellas posiciones individuales que a juicio de la Comisión constituyan un aporte significativo al debate”. “Para garantizar una mejor interpretación del debate, dicho informe será sometido a una reunión final, de la que podrán participar: los miembros de las Comisiones Departamentales y zonales, los integrantes de las mesas de las distintas asambleas realizadas, los participantes que cada asamblea haya designado como sus representantes”¹⁴⁷.

Las bases para la participación están delineadas, falta saber que convocatoria obtiene, que profundidad adquiere el debate y que lugar ocupara su resultado en el proceso decisorio.

3.4 - CONCEPTOS ESTELARES

Si bien las autoridades de la enseñanza aspiran a que sea en el marco de la Ley de Educación, donde se determinen “los fundamentos, los fines y los principios rectores de la nueva educación que requiere la nueva sociedad”¹⁴⁸, en los discursos y documentos oficiales pueden detectarse conceptos que siempre están presentes.

Se define la Educación como “un derecho humano (..) como un bien público y sobre la base de salvaguarda de los principios de laicidad, de gratuidad, de obligatoriedad y de igualdad de oportunidades”¹⁴⁹ y que apunta a formar “personas creativas, capaces de aprender toda la vida, de relacionarse responsable y sustentablemente con la naturaleza, de convivir armónicamente con las diferencias existentes entre los seres humanos y de participar activa y responsablemente como ciudadanos de una sociedad democrática”¹⁵⁰. Según esta concepción, en la Rendición de cuentas de 2005 (en donde se presentan en forma más ordenada los principios rectores que se usaron para fundamentar el Presupuesto 2004-2009), los ejes principales de la política educativa proyectada para el quinquenio son: a) la construcción participativa de dicha política; b) consolidación de los principios fundamentales de la enseñanza; c) el fortalecimiento de la educación pública desde una perspectiva de derechos y desarrollo humano, de ejercicio de la ciudadanía, de integración social y de desarrollo científico y tecnológico.

El primer punto, la construcción participativa de la política educativa, tiene primacía en todos los discursos (también en los de las ATD y gremiales docentes, de funcionarios y estudiantiles), y tiene que ver con espacios de participación, de ciudadanía activa, tanto en la etapa fermental de la elaboración de la ley, como en la propia “conducción democrática de la ANEP”¹⁵¹. “Implica construir espacios que permitan a todos los actores educativos (las Asambleas Técnico- Docentes, los gremios, los estudiantes y las familias) participar, en distintos niveles y con diferentes responsabilidades, en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas”¹⁵².

Con respecto a la consolidación de los principios fundamentales de la enseñanza, se reafirma y se

¹⁴⁷ CODE. Sugerencias para la organización y funcionamiento de las asambleas territoriales, ANEP, Página Web

¹⁴⁸ Yarzabal, Luis. (op.cit.)

¹⁴⁹ El Espectador. com Entrevista a Yarzabal, (op. cit.)

¹⁵⁰ Garibaldí, Luis. (op.cit)

¹⁵¹ ANEP, Rendición de cuentas 2005, A:\ANEP. htm

¹⁵² ANEP, Rendición de cuentas 2005 (op. cit.).

vuelve a definir el concepto de laicidad, como fundamento de la educación pública entendida como “la educación en pro de la libre formación de la personalidad del educando, del respeto irrestricto de su conciencia”¹⁵³. En el discurso de Yarzabal se hace mención a un cuarto principio fundamental: igualdad de oportunidades.

El tercer eje mencionado en la rendición de cuentas, el fortalecimiento de la educación pública, presenta múltiples dimensiones. Por un lado, se apoya en la vocación estatista de la educación nacional, y por otro, plantea su fortalecimiento, respecto valores y misiones que debe defender. La construcción de ciudadanía, ocupa un lugar importante en los planteamientos de las autoridades. “Uno de los objetivos esenciales del proceso educativo es la construcción de ciudadanía que apunte a la defensa y promoción de los principios de libertad, justicia, forma democrático republicana de gobierno y la defensa de los derechos humanos en su más amplia concepción”¹⁵⁴. Como misiones de la educación se plantea la integración social y el desarrollo del conocimiento, tecnológico y científico.

Es fundamental entonces, conformar “un sistema educativo” articulado, coherente, que coordine los distintos niveles y la diversidad de la oferta educativa. “Un sistema educativo democrático y de calidad que asegure el acceso, la permanencia y el egreso de todos los uruguayos y uruguayas en los distintos niveles de enseñanza”¹⁵⁵. Esto implica: 1) tomar como calidad a la socialmente pertinente¹⁵⁶, que por un lado exige “dar a los ciclos con alcance efectivamente universal contenidos de alta significación social”¹⁵⁷ lo que compromete a una actualización curricular permanente, con el compromiso de democratizar esa calidad salvando las inequidades de “rendimientos educativos demostrada por evaluaciones como PISA”¹⁵⁸, y por otro lado, significa desarrollar áreas de la educación que apunten a la formación integral del ser humano. 2) manejar el concepto de justicia social en vez del de equidad¹⁵⁹, ya que se trata de salvaguardar un derecho, por lo que “reducir las desigualdades sociales”¹⁶⁰ se vuelve fundamental. La educación técnico profesional se menciona especialmente como un espacio con el que se asume este compromiso, que significa también un “compromiso con el desarrollo económico y productivo del país”¹⁶¹, tanto por la posibilidad de disminuir las desigualdades a partir del desarrollo, como por el aporte que “la aplicación del saber (realiza) a las necesidades productivas de la población”¹⁶². 3) mejorar la gestión del organismo, tanto en lo referente a

¹⁵³ Yarzabal, Luis. (op.cit.)

¹⁵⁴ Garibaldi, Luis. (op.cit). Yarzabal atribuye como uno de los objetivos de la educación “formar una ciudadanía democrática fundada un conocimientos, valores y creencias universales”. Yarzabal, Luis. (op.cit.)

¹⁵⁵ Garibaldi, Luis. (op.cit.)

¹⁵⁶ Yarzabal Luis, “ANEP- Lineamientos de política: Orientaciones para la elaboración del Presupuesto en la Educación Técnica Profesional”, Página Web de ANEP, Borrador de Julio de 2005.

¹⁵⁷ Solari, . Citado por De Armas, G. y Operti.....

¹⁵⁸ Garibaldi, Luis. En la Conferencia “La Ley de Educación y el Debate Educativo”, FCS, Junio de 2005.

¹⁵⁹ Pienso que debemos reincorporar al lenguaje en materia educativa el concepto de justicia social, para obviar una posible confusión que se genera manejando el concepto de equidad, ya que, de acuerdo a las perspectivas, este concepto resulta de alguna manera polisémico, según las distintas versiones que se tomen para su interpretación”. Castro, Nora. Discurso en Encuentro de actores institucionales y sociales, Hacia una nueva Ley de Educación”, Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, 2005. También encontramos el mismo concepto en el discurso de Yarzabal Luis, respecto al CETP, (op. cit.).

¹⁶⁰ Se plantea como uno de los tres principios rectores de la Educación Técnico Profesional. Yarzabal Luis, respecto al CETP, (op. cit.). Ver cuadro adjunto.

¹⁶¹ Se plantea como uno de los tres principios rectores de la Educación Técnico Profesional. Yarzabal Luis, respecto al CETP, (op. cit.).

¹⁶² Yarzabal, Luis. (op. cit.)

organización, administración y relacionamiento.

Yarzabal dijo que el CODICEN trabajará con “ahínco” para alcanzar “la profesionalización de la formación docente» y «actuará rápidamente para unificarla -que no es uniformizarla- enmarcarla en su totalidad en un proceso coordinado, sinérgico y creativo”¹⁶³.

Un concepto que se repite en el discurso de algunas autoridades (por ejemplo de la Directora del Consejo de Educación secundaria) y de los gremios docentes y estudiantiles, aunque no está presente en las intervenciones de las autoridades del CODICEN ni del Ministerio, es el concepto de autonomía, que reivindica el estatus que mantuvo Secundaria, hasta la ley 14.101. Partiendo de la base que estos actores tendrán oportunidad de incidir en la ley resultante, es pertinente anotar este concepto, aunque hoy no integre el discurso de la totalidad de las autoridades educativas.

3.5 - EL CONTENIDO

Se plantea que la nueva ley tendrá que: a) regular la integración y funcionamiento del Consejo Directivo Central y los Consejos Desconcentrados, tomando en cuenta el principio de participación representativa; b) distribuir responsabilidades y funciones entre órganos centrales y entes especializados, todos ellos autónomos según la Constitución; c) garantizar un sistema educativo de alcance nacional, que se rija por principios y objetivos comunes, que sea articulado y coherente, evitando la interferencia de programas o proyectos contradictorios¹⁶⁴; d) dar “al concepto de educación una acepción mucho más amplia que la meramente escolar, sistemática y formal” incorporando “modalidades de educación no formal” orientada a captar un elevado número de jóvenes marginados educativa y culturalmente; e) ser un manifiesto educacional, definiendo el perfil de los jóvenes que egresan, y la forma en que se apropiarán de los avances de la ciencia y la tecnología¹⁶⁵.

Para el tiempo de espera hasta que la ley esté en funcionamiento, y acordes con los ejes planteados por el CODICEN, se han tomado diversas medidas. En cuanto a la “conducción participativa de las políticas educativas”, que se refiere específicamente a la “conducción democrática de la ANEP”, se puso en funcionamiento la Comisión Organizadora del Debate Educativo, se realizó una gira por todo el país de “rendición de cuentas continua con la ciudadanía, de forma de presentar lo hecho y recoger los problemas, aportes o inquietudes que ésta plantea”¹⁶⁶. En Secundaria, donde se consideró como parte de la “agenda insoslayable” “generar los ámbitos de discusión necesarios para lograr acuerdos que comprometan a los docentes con una superación de la enseñanza” (se debe “reconocer la tarea docente y otorgarle la preeminencia que nunca debió perder: (ellos) son los técnicos que deben ser convocados a opinar, a trabajar y, en última instancia, a incidir en los destinos de la enseñanza pública”¹⁶⁷), se han formado una serie de Comisiones de trabajo que están integradas por “miembros del Consejo, de las Inspecciones, de Planeamiento Educativo, representantes de la

¹⁶³ El Espectador. com. (op.cit.)

¹⁶⁴ Por ejemplo la superposición de programas paralelos, o la posible descoordinación entre el Ciclo Básico, Plan 96, Plan 89, Plan Séptimo, Octavo y Noveno Rural, Ciclo Básico en UTU. Florit, Héctor. El Espectador. Com.

¹⁶⁵ Yarzabal, Luis. (op.cit.)

¹⁶⁶ Rendición de cuentas 2005, (op. cit).

¹⁶⁷ ANEP, Presupuesto 2005-2009, Capítulo de Enseñanza Secundaria, pág. Web de ANEP.

Asamblea Técnico Docente y de las Salas de Directores y representantes de asociaciones sindicales de funcionarios y docentes (APESU, FENAPES, ATES)”¹⁶⁸. También se trabaja con los docentes en un marco legal sobre actividad gremial, donde se incluirá el fuero sindical y toda la normativa nacional e internacional referida al tema.

En lo que atañe a la “consolidación de los principios fundamentales de la enseñanza”, se cambió el criterio para el ingreso de estudiantes a los cursos técnicos: antes se aceptaba solo un determinado número de aspirantes, ahora se incorporará a todos aquellos que lo soliciten; además se derogó las actas 14, 8 y 62 (reivindicación largamente sostenida desde el gremio estudiantil). En el mes de Julio de 2005, el CODICEN aprobó un nuevo Estatuto del Estudiante, que en su artículo 38 dice: “a partir de esa fecha quedarán derogadas todas las disposiciones dictadas por el Consejo Directivo Central o por los Consejos de Educación Secundaria y Técnico Profesional que se le opongan, en especial el Reglamento de Comportamiento del Alumno (Res.2 Acta E 14 de 3-X-1996- Circular No. 2263 de Educación Secundaria; y las resoluciones del Consejo Directivo Central Nos. 31 Acta 8 de 29-III-1985 -Boletín No.3- y 1 Acta No. 62 de 14-IX-1992-Circular No. 16/92)”.

Más allá de que este estatuto incluye el derecho positivo de que carecía la antigua reglamentación (derecho a la educación, de expresión, de asociación, protección, y atención a situaciones especiales) y que a juicio de algunos estudiantes, aún otorga amplios espacios de discrecionalidad a los directores, lo que deja en pie una latente conducta represiva, el valor simbólico de esta medida es muy fuerte. Por un lado, corta, rompe los vínculos con la antigua reforma al derogar explícitamente las actas cuestionadas (más allá de mantener o no, los mismos lineamientos académicos), y por otro lado, se separa del *modus operandi* de la administración Rama, al consultar al gremio estudiantil y de las ATD de secundaria en la etapa de elaboración del Estatuto. “Esto forma parte de una concepción pedagógica del CODICEN actual, que entiende que se debe tratar de conducir las relaciones entre aquellos que participan en el proceso educativo, con base en el diálogo, el respeto de los derechos humanos, de los derechos del niño y el adolescente.”¹⁶⁹

En cuanto al “el fortalecimiento de la educación pública desde una perspectiva de derechos y desarrollo humano, de ejercicio de la ciudadanía, de integración social y de desarrollo científico y tecnológico”, las estrategias que se plantearon fueron: a) mejora de la gestión del organismo, b) pertinencia social de la educación, c) impulsar educación técnico profesional. Dentro de la primera estrategia, el Consejo de Educación Secundaria se propuso “sustituir en el discurso y en la práctica las visiones gerenciales de la Educación Pública por las estrictamente educativas” al tiempo que se impulsaría “equipos de trabajo, dándole un nuevo fundamento y función a la vieja estructura jerárquica del CES: el del acompañamiento, la reflexión compartida y la revitalización de las comunidades educativas”¹⁷⁰. A nivel central, se institucionalizaron los proyectos financiados por organismos internacionales, ante la imposibilidad de rescindir los contratos firmados por lo menos hasta el 2007,

¹⁶⁸ Comisión de Planeamiento y Gestión, Comisión de Presupuesto, Comisión de Reformulación del Estatuto Docente, Comisión de Reestructura Organizacional, Comisión de Tramitación de Expedientes y de Adjudicaciones y Comisión de Seguimiento de la Experiencia de los Liceos Nocturnos, Comisiones Programáticas y de Evaluación. Rendición de cuentas 2005, (op. cot.).

¹⁶⁹ Yáñez, Luis. Conferencia de prensa respecto al Estatuto del Estudiante.

¹⁷⁰ ANEP, Presupuesto 2005-2009, (op. cit.).

pero también por aprovechar toda la información pertinente que se ha elaborado desde allí, esta vez encausada por los caminos que marca el CODICEN. Se “reformularon sus líneas de trabajo, se dispuso la evaluación de sus componentes, y se dispuso la realización de llamados públicos y abiertos”¹⁷¹. En cuanto a la relación con los docentes, se les otorgó la cuota mutual como parte de la dignificación de sus condiciones laborales, mientras que a nivel de los centros educativos (con los que existe un compromiso de “impulsar la infraestructura locativa imprescindible para desarrollar un buen acto de enseñanza aprendizaje”¹⁷²) como estrategia de descentralización que pretende dar mayor autonomía de decisión a los liceos, se les asignó 85 mil pesos para ejecutar gastos menores, se crearon nuevas formas de relacionamiento (Estatuto del Estudiante) y se comenzaron a informatizar las bedelías, como parte de un plan general que incluye la informatización de “los principales sistemas de gestión (compras, sueldos, seguimiento presupuestal)” y la reestructura administrativa que se hará en convenio con la UDELAR, acorde a los propósitos establecidos en la misión de la institución¹⁷³.

Referido a la “pertinencia social de la educación”, se creó una Dirección de Derechos Humanos, en el “entendido de que los mismos constituyen el fundamento y fin último de una sociedad democrática” por lo que “la defensa y protección de tales derechos están íntimamente vinculados a la persona y por tanto a su formación y educación”¹⁷⁴. También se creó una Comisión de Educación Sexual (que está encargada de elaborar un proyecto sobre esta materia para la educación pública uruguaya), una Comisión de estudio de políticas de jóvenes y adultos (que busca incluir la educación no formal, identificar los proyectos y programas a seguir y recomendar a las autoridades, las organizaciones públicas y privadas que podrían colaborar en esta tarea) y una Comisión sobre educación rural (que debe “sugerir los tipos de instituciones y modalidades que deberían actuar en el medio rural (...) y las instituciones y programas” que pueden colaborar con CODICEN”¹⁷⁵). También se resolvió enseñar la historia reciente (aún seguía vigente “el silencio sobre la verdad histórica” como legado de la dictadura) ya que los jóvenes uruguayos ignoran lo ocurrido en las últimas décadas. Para ello se encomendó a todos los Consejos desconcentrados, en “el menor plazo posible, la adecuación de los planes y programas de estudio a fin de que los docentes dicten el análisis de la Historia de la segunda mitad del siglo XX, lo que supone (...) la necesidad de ofrecer a los educadores un programa de perfeccionamiento profesional que les permit(a) abordar desde el año 2006 la tarea que por esta Resolución se les encomienda”¹⁷⁶.

Para lograr el fortalecimiento de la enseñanza pública en sus variadas dimensiones, y en el ámbito de la “pertinencia social de la educación”, Secundaria se ha marcado objetivos como:

❖ la universalización del ingreso y egreso del Ciclo Básico (C.B.), para lo que implementó la “Reformulación 2006”¹⁷⁷, que es una modalidad de C.B. Extendido (para todos los primeros años de

¹⁷¹ Rendición de Cuentas 2005, (op. cit.).

¹⁷² ANEP, Presupuesto 2005-2009, (op. cit.).

¹⁷³ Rendición de Cuentas 2005, (op. cit.).

¹⁷⁴ Rendición de cuentas 2005, (op. cit.).

¹⁷⁵ Rendición de cuentas 2005, (op. cit.).

¹⁷⁶ Rendición de cuentas 2005, (op. cit.).

¹⁷⁷ Ver en Anexo de Cuadros el referente a las medidas acordadas en la Administración Vázquez.

C.B. urbanos del país), de dos turnos con 39 horas semanales de tiempo pedagógico, dedicando una hora de Matemáticas y de Idioma Español para actividades compensatorias”. Se aumentó en 44 los turnos extendidos (son por lo menos de 6 grupos) en diferentes liceos del país” y se monitoreo el rendimiento académico y la permanencia en el sistema de alumnos provenientes de familias incluidas en el PANES. Además se constituyó un grupo de trabajo con 16 Direcciones de liceos categorizados como “de atención prioritaria” (debido a “datos georeferenciados de la Intendencia Municipal de Montevideo e indicadores de rendimiento escolar, asistencia intermitente, abandono y situación socioeconómica”) para diagnosticar la situación en que se encuentran y concertar las políticas necesarias. Para atender a estos jóvenes de contextos críticos, se reforzaron los vínculos con las ONG de las zonas comprometidas y se diseño un programa de Aulas Comunitarias, en donde se intentará la reincorporación y permanencia en primer año de C.B. de 2500 de ellos (pertenecientes a algunas de las áreas territoriales de los Programas de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo) que presenten como problema: 1) “que desertaron de la educación formal; 2) que nunca han registrado matriculación; o que, 3) cursando Primer Año del Ciclo Básico, presentan elevado riesgo de deserción”¹⁷⁸. En Bachillerato, también en la “Reformulación 2006”¹⁷⁹, se implementaron horas de coordinación docente y nuevos criterios de evaluación.

❖ Para asegurar la igualdad de oportunidades, “con especial énfasis en (...) (las) poblaciones provenientes de contextos socio-económicos desfavorables” se otorgó, en convenio con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el boleto gratuito a alumnos de hasta 16 años de edad que concurran a C.B. de todo el país (se pretende extenderlo a mayores de 16 años del mismo ciclo). En lo referente a las bibliotecas, se trabajará para acrecentar su acervo bibliográfico (según diagnóstico) nuevamente haciendo hincapié en liceos de contexto sociocultural desfavorable, complementándolo con el incremento de 2500 horas docentes mensuales.

❖ Atención al adulto: el objetivo es que la población adulta que no ha completado el ciclo obligatorio de educación, lo complete y que puedan cursar el bachillerato aquellos que lo deseen. Se propuso para implementar en el 2006, en los liceos nocturnos para adultos o jóvenes extraedad con condicionamiento laboral, la modalidad de libre asistido; se firmó convenios con Intendencias Municipales y el Ministerio del Interior, para que culminen los estudios sus funcionarios, así como las personas privadas de la libertad.

❖ Reformulación de planes: la Comisión de Planeamiento y Gestión trabaja para reducir la multiplicidad de planes con una nueva propuesta en donde se estructuren los currículos y se sistematicen las diferentes modalidades existentes. Se han alcanzado acuerdos que sirven como ejes centrales: “continuar con la estrategia de separación institucional de Ciclo Básico y Bachillerato; extender el tiempo pedagógico; diseñar currículos por asignatura, flexibles y contextualizados; extender la coordinación docente a los dos ciclos educativos de educación secundaria, e implementar estrategias compensatorias en el Ciclo Básico”¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Rendición de cuentas 2005, (op. cit.).

¹⁷⁹ Ver en Anexo de Cuadros el referente a las medidas acordadas en la Administración Vázquez.

¹⁸⁰ Rendición de cuentas 2005, (op. cit.).

❖ Programas educativos especiales: se desarrollaron actividades educativas con el objetivo de integrar a jóvenes que de otra manera estarían fuera del sistema, a) áreas pedagógicas, en Hogar Yaguarón y Hogar Paso de la Arena (en 2005 intervinieron 169 jóvenes, en 2006 se llegará a 215); b) inclusión de 80 alumnos ciegos o de baja visión, en el manejo de Programa Jaws para Windows atendidos por 20 docentes capacitados para este rol; c) se continuo con la inclusión de estudiantes sordos y “se amplía la experiencia en el año lectivo 2006, en el Liceo N° 35 y en el Liceo N° 5 del Departamento de Salto”; d) se trabajó en la inclusión de jóvenes con afecciones siquiátricas, modificando la reglamentación para su mejor retención¹⁸¹.

❖ Recursos humanos: se intenta racionalizar la distribución de docentes por centro educativo, apuntando a la permanencia en un solo liceo. Se discute propuestas de transformación de cargos de adscriptos y bibliotecarios, y un nuevo sistema de elección de horas docentes, con tres años de duración. Se han provisto, para 2006: “121 cargos de adscriptos, 51 cargos de Ayudantes Preparadores de 24 horas y 1.500 horas distribuidas en unidades de 10 horas, para atender las necesidades de los laboratorios del Ciclo Básico y del Bachillerato”¹⁸²

En cuanto a la educación técnico profesional, Yárbabal asegura que “Este nivel educativo no ha sido transformado desde el año 1962, solamente ha tenido ajustes curriculares de tipo estructural con el objetivo de bajar los altos niveles de fracaso escolar”¹⁸³. Por tanto es menester “fortalecer la Formación Profesional Básica como estrategia educativa del CETP, dotándola de mayores niveles de calidad mediante una fuerte inversión en equipamiento técnico y didáctico, pero fundamentalmente reformulándola”¹⁸⁴ de acuerdo a las actuales demandas sociales y productivas. Se cambió el criterio de inscripción, admitiéndose ahora a todos los aspirantes, y se puso énfasis en la necesidad de un “importante fortalecimiento del cuerpo docente y personal de apoyo”, para lo que se pidió en el Presupuesto, “la creación de horas docentes escalafonadas, (...) 1300 en 2006, 3200 en 2007, 9076 en 2008 y 4745 en 2009” y en coordinación con la Universidad de la República, la creación de catorce carreras de tecnólogos, la mayoría implementadas en el Interior del país¹⁸⁵. También en el marco de un acuerdo con la Comunidad Europea, se intenta “fortalecer las estrategias de inserción de poblaciones marginales” con el programa PAOF (Programa de fortalecimiento de las Artes, Artesanías y oficios del Uruguay).

Respecto al presupuesto de la educación, según miembros del equipo económico, “es muy difícil pensar en acciones discrecionales que permitan comprimir ninguno de los componentes del gasto público” como para aumentar en forma inmediata lo asignado a este rubro. Por ello se ha planteado llegar a un porcentaje del 4,5 del PBI, pero a lo largo del quinquenio. En término de remuneraciones, “este Presupuesto (que) recupera los niveles salariales previos a la crisis en todo el conjunto de la Administración, prioriza adecuadamente la educación y el nivel promedio, ya en el año 2009, se encontrará por encima de las remuneraciones previas a la crisis del año 2002”, y si bien se aumentará el

¹⁸¹ Rendición de cuentas 2005, (op. cit.).

¹⁸² Rendición de cuentas 2005. (op. cit.).

¹⁸³ Yárbabal, Luis. Julio de 2005, (op. cit.).

¹⁸⁴ ATD, 2005. Citada por Yárbabal, Luis, en Julio 2005, (op. cit.).

¹⁸⁵ ANEP Hoy, Setiembre de 2005, (op. cit.).

gasto educativo y la inversión en el sector durante todo el período, será “a partir de la finalización del Plan de Emergencia, cuando encuentran espacio presupuestario, espacio fiscal las prioridades en Educación de manera más plena”¹⁸⁶. El CODICEN por su parte, ha planificado invertir en el 2007 (de acuerdo a la rendición de cuentas de 2005) U\$S 16.000.000.00 en “coordinación con los Consejos Desconcentrados y con la Dirección de Formación y perfeccionamiento Docente”, de los cuales el 32,5% será destinado a Educación secundaria, donde también se volcará el 20,9% de lo presupuestado para proyectos educativos (aproximadamente U\$S 550.000.00).

CAPÍTULO IV- DIME QUÉ POLÍTICAS EDUCATIVAS TIENES...

1 - COMPARACIÓN DE LA “REFORMA RAMA” Y “POLÍTICA VÁZQUEZ” RUPTURAS Y CONTINUIDADES

En el período analizado parece existir una relación inversa entre la externalización del involucramiento político y el grado de politización del campo educativo.

En la reforma del 96’, se quiso minimizar el involucramiento político observable, trasladando el centro decisorio del ámbito político al técnico, lo que implicó transferir también las responsabilidades últimas. La reforma fue asumida por Germán Rama, quién sería el blanco de las críticas, mientras que el CODICEN se mimetizó con la figura de su director. Sin embargo, por las características que adoptó la política desarrollada, lejos de despolitizar el campo educativo, este se ciñó a una sola corriente ideológica y política, afín a la concepción del Presidente de la República, y por consiguiente, acorde a la matriz educativa que regía desde la ley 14101, que como ya se mencionó, optó por dirigir políticamente la educación, abandonando la tendencia cada vez más tenue de autonomía y co-gobierno, concentrando el espacio decisorio. Se adoptó un diseño racionalista, de corte técnico, que no habilitó a la participación de otros actores, que priorizó la lógica y el lenguaje economicista (relación costos-beneficios) con una implementación fuertemente verticalista.

En la actual administración se observa una ruptura importante respecto al comportamiento anterior, tanto por el explícito y mayor involucramiento político como por la posibilidad de retomar el carril de una educación descentralizada, tanto si se vuelve a la impronta que Secundaria tenía cuando era parte de la Universidad de la República (con autonomía y co-gobierno), o a su versión más acotada, cuando no existía un órgano central y participaban en su conducción los docentes. De acuerdo con la voluntad de reorientar la educación, aparece en escena el MEC, que desarrolla su accionar hasta el límite de sus funciones, para asumir un rol protagónico como propulsor, organizador y coordinador del Debate Educativo. La visualización de este actor netamente político (en lo institucional, parte del Poder Ejecutivo, a quien representa, mientras que a nivel personal, el ministro Brovetto es el presidente del Frente Amplio) vuelve a centrar el tema de las políticas públicas en el ámbito político mientras que se

¹⁸⁶ Lorenzo, Fernando. Presentación del Presupuesto por la agrupación de gobierno, Página Web de Asamblea Uruguay, Setiembre 2005.

asumen las responsabilidades directrices desde la cúpula del gobierno. En cuanto a la posibilidad de despolitizar el campo educativo, este sería el propósito al menos discursivo, de las actuales autoridades de la enseñanza. Y aquí debiéramos separar la postura del MEC, que por un lado impulsa un debate público del tema (que es cuestionado desde diversos ámbitos por la falta de amplitud y real profundidad) que iniciaría la gradual despolitización, pero que se reserva para sí un lugar preponderante en todo espacio de decisión, y las autoridades del CODICEN, que tienen un discurso mucho más afín a la mayor descentralización y autonomía de los Consejos de los distintos niveles de la educación, que plantean los gremios estudiantiles y docentes¹⁸⁷. De todas maneras, a mi entender, se asumió un diseño, que transitoriamente, puede considerarse como del estilo Arte y Artesanía de Majone. Esta tipología implica por un lado, partir de diagnósticos técnicos, (factor que se verifica en la fundamentación del Presupuesto 2005-2009, basada en la investigación de los centros (ahora) institucionales) y de una propuesta gubernamental (acorde a esos diagnósticos) que sirviera como base de discusión, factor que falta o que de existir, en esta etapa no se ha divulgado; por otro lado, implica incorporar la participación ciudadana, incorporación que está fuertemente cuestionada desde distintos sectores. Entonces, el mantenimiento o no de la categoría, depende de la postura definitiva que adopten las autoridades, de la existencia de un real espacio participativo y de la relevancia que su resultado adquiera en el proceso decisorio (más específicamente en el tiempo parlamentario).

Sin embargo la ruptura más significativa es conceptual, tanto en lo referente al significado y propósitos de la educación como a los principios que rigen su accionar, cuando se abandona la lógica y lenguaje economicista para adoptar la lógica y lenguaje propio del campo educativo.

Se pasa de una educación entendida como política social en la reforma Rama, a concebir en la actualidad a la educación como un derecho humano, un bien público; se pasa de considerar como objetivos educativos el fortalecimiento ético de la democracia, la posibilidad de movilidad social, el impulsar “la mayor competitividad económica y social” y contrarrestar de forma más duradera la pobreza y la marginación, a concebir como objetivos educativos la formación de “personas creativas, capaces de aprender toda la vida”, responsables ambientalmente, que convivan armónicamente en la diversidad y que puedan participar activa y responsablemente como ciudadanos de una sociedad democrática”¹⁸⁸. Acompañando estos cambios, también se modifican los ejes rectores.

Los conceptos estelares que orientaron la “Reforma Rama” (equidad, calidad educativa, dignificación de la formación y función docente, y fortalecimiento de la gestión institucional), fueron sustituidos por otros que introdujeron elementos nuevos: construcción participativa de las políticas educativas; consolidación de los principios fundamentales de la enseñanza; y Fortalecimiento de la educación pública en derechos humanos, ejercicio de la ciudadanía, integración social y por el desarrollo científico y tecnológico.

Recién a nivel de estrategias en la administración Vázquez se podría marcar una similitud entre los objetivos de ambas administraciones, pero sigue siendo fundamental la diferencia conceptual. Mientras

¹⁸⁷ Una carencia de este trabajo es no haber profundizado en el discurso de uno y otro organismo, para marcar las diferencias, en vez de haber tomado como un todo el discurso estatal.

¹⁸⁸ Garibaldi, Luis. (op.cit)

en los períodos anteriores se hablaba de “calidad”, en las estrategias¹⁸⁹ que se plantean se hace referencia a “pertinencia social de la educación” en su doble intención, sí como calidad de contenido y de superación de pruebas que contrarresten desigualdades socio-económicas, pero también y en mayor medida, desarrollando temas considerados fundamentales para la formación integral del ser humano; se abandona el concepto de “equidad” para utilizar el de “justicia social” o “lucha contra las desigualdades”, y se busca “el mejoramiento de la gestión del organismo” desde un giro institucional que acompañe al nuevo posicionamiento de las autoridades, más allá de eficiencias y eficacias. Existen otros conceptos que mantienen el nombre pero que contienen un significado muy diferente en una administración y otra. Democratizar la enseñanza, por ejemplo, fue utilizado en los períodos anteriores como democratización del acceso y permanencia, incorporación de jóvenes de sectores socio-económicos críticos, mientras en esta administración significa prioritariamente, apertura de espacios de participación, tanto en la elaboración como en la dirección de la política educativa.

Respecto a las primeras resoluciones tomadas por el actual CODICEN, puede decirse que son reactivas a las críticas más notorias que se le formularon a Rama, y por tanto adquirieron un valor simbólico de ruptura superior al peso que las medidas tienen en si mismas. Consideradas de esta manera, las más relevantes simbólicamente fueron: la adopción (nuevamente) de currículos por materias y la derogación de las actas 14, 8 y 62 y aprobación del Nuevo Estatuto del Estudiante.

COMPARACIÓN ENTRE CRÍTICAS A “REFORMA RAMA” Y PRIMERAS MEDIDAS DE “ADMINISTRACIÓN VÁZQUEZ”

CRÍTICAS REFORMA RAMA	Falta de participación amplia de actores en discusión y confección	Disminución de autonomía de los Consejos desconcentrados	Excesiva “velocidad del cambio” (se pretendían resultados en el período)	Creación de las estructuras paralelas	Implementación de currículos por áreas	Creación de actas represivas
MEDIDAS ADM. VÁZQUEZ	Debate ciudadano, plural, a nivel local, departamental y nacional.	Aprobación de partida presupuestaria a centros educativos	Proceso extenso abierto y constructivo En un tiempo que no será breve	Institucionalización de los organismos con nuevos criterios afines a las políticas que las autoridades pretenden implementar.	Se planteó currículo por materias y cambio de algunos programas	Derogación de actas y nuevo estatuto de estudiantes

Fuente: elaboración propia.

Las continuidades, con ser importantes, a mi juicio, no son tan sustantivas como las rupturas.

Desde algunas lecturas se considera como fuerte (e injustificable) continuidad, la sobrevivencia de las estructuras paralelas, a pesar de que en su momento desde la oposición, se pedía su total desmantelamiento por servir a la concepción economicista de los organismos internacionales que las

¹⁸⁹ Ver Cuadro explicativo en Anexo.

financiaban. Desde estas posturas, los cambios que han sufrido (pérdida de independencia institucional que acaba con el atributo de “paralelas” y modificación de las pautas directrices) que me habilitaron para incluirla como medida reactiva del gobierno, y por lo tanto de corte rupturista, son considerados cambios irrelevantes que no alteran la cuestión de fondo. Mi interpretación es que los cambios implementados, permiten a las autoridades de la enseñanza utilizar una estructura administrativa que cumple una buena labor de investigación (reconocimiento tácito de ello es su utilización en el Presupuesto de ANEP de 2005, cuya fundamentación esta casi totalmente basada en “Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004”, informe que dependió de la Gerencia General de Investigación y Evaluación y fue financiado por MECAEP) y que, al menos en este momento, no puede ser suplantada por otra dependencia, lo que impide su desarticulación

Se mantuvieron también, aquellas medidas que en el informe antes mencionado, se evaluaron como positivas: la separación de centros para Ciclo Básico y Bachilleratos; la coordinación de docentes en los liceos, que se amplió a los bachilleratos; la racionalización de las horas docentes, que se extenderá a todos los liceos para terminar con el docente taxi; la implementación de los bachilleratos tecnológicos y hasta una reorganización de fondo, la continuidad de la modalidad de 7°, 8° y 9° rural. En cuanto a los planes de estudio, no se ha terminado el proceso de modificación curricular que se corresponda con la nueva concepción educativa, pero por ahora, se han realizado cambios en la mayoría de los niveles de secundaria, volviendo al plan 86 o al 94¹⁹⁰, lo que puede ser interpretado como una continuidad, siendo intención de las autoridades que también estos temas se resuelvan gracias al debate educativo.

En conclusión, sin minimizar los puntos en común, y aquellos aspectos de la reforma de 1996 que llegaron para quedarse y que de tan incorporados, ya no pasan por el tamiz del análisis, considero que la importancia de las diferencias entre una conducción educativa y otra, impiden considerar la existencia de continuidad entre ambas políticas, lo que libera al actual gobierno de la acusación “de ser más de lo mismo”, quedando en pie la hipótesis de que se trata de un gobierno de izquierda.

2 - ¿SON DE “IZQUIERDA” LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN “VÁZQUEZ”?

En este apartado se comparará uno a uno los atributos que debiera presentar una política educativa de izquierda con la caracterización que se ha realizado de la política de secundaria de la “administración Vázquez” (manteniendo categorías transitorias), para encontrar o no correspondencia, por lo que se volverá sobre algunos planteamientos anteriores pero resignificandolos.

Como surge de la definición de política educativa utilizada, toda política lleva implícita una carga valorativa, una selección y ordenamiento de conceptos, que regirán su orientación, determinando entre otras cosas, el tipo de relacionamiento entre las partes, la forma de organización, y el propio contenido educativo. Desde lo discursivo y desde los documentos oficiales de la actual administración, a nivel de Secundaria, como lo muestra el Cuadro adjunto, se ha hecho referencia a conceptos que habitualmente

¹⁹⁰ Ver cuadro de Anexo, “Medidas a implementas en 2006 (según acuerdo) por Administración Vázquez”.

están presentes en las manifestaciones de la izquierda y que Moreira¹⁹¹ asociaba con “la buena sociedad” (no aparece el concepto “Solidaridad”), aunque pueda esgrimirse que no todos están presentes en todos los documentos ni en todas las oratorias. Como ya se expresó anteriormente, el criterio seguido fue el de tomar como un todo lo expuesto por las distintas autoridades educativas.

COMPARACIÓN DISCURSIVA DE MODELO DE IZQUIERDA Y ADMINISTRACIÓN VAZQUEZ CONCEPTOS ESTELARES

MODELO IZQUIERDA	Justicia Social	Participación	Solidaridad	Inclusión con diversidad	Inclusión social y política de clase dominada
ADMINISTRACIÓN VÁZQUEZ	“reincorporar ...el concepto de justicia social” ¹⁹² En los principios generales para CETP, (referido a reducción de desigualdades sociales) ¹⁹³	Debate educativo “procesos de diálogo, de participación, de concertación” ¹⁹⁴ “requisito insoslayable para el desarrollo gradual del proceso de transformación” ¹⁹⁵	No aparece explícitamente	“convivir armónicamente con las diferencias existentes entre los seres humanos” ¹⁹⁶	“acceso, permanencia y egreso de todos los uruguayos y uruguayas en los distintos niveles de enseñanza” ¹⁹⁷ “captar un elevado número de jóvenes marginados educativa y culturalmente” que puedan participar activa y responsablemente como ciudadanos de una sociedad democrática”

Fuente: Elaboración propia

Si tenemos que ordenar prioridades, creo que la Participación ha sido el tema más relevante, no solo por los recursos y esfuerzos que se han comprometido para instituirlo, con la puesta en marcha del Debate Educativo, sino seguramente, por las consecuencias que origine su práctica en los espacios de dirección de la educación, y como fuente de descentralización. Este es un buen punto a seguir investigando a la luz de la importancia que la participación ciudadana ha tomado en el otro ámbito en que se ha desarrollado una conducción de izquierda, la Intendencia Municipal de Montevideo, dada la vigorosa institucionalización que los Centros Comunales Zonales suponen como espacios de descentralización y participación, y teniendo en cuenta además, que estos temas han estado y están en las agendas educativas de las derechas e izquierdas (aunque jerarquizadas distintamente y queriendo decir cosas diferentes).

Acompañando a la participación, que pone en pie de igualdad (aunque sea formal) a todos los individuos interesados en el tema, aparece en similar grado de relevancia, la explícita voluntad de las autoridades educativas de superar las desigualdades cognitivas producto de las desigualdades socio-económicas. La inclusión educativa de estos sectores que es un esfuerzo por recomponer el tejido social

¹⁹¹ Moreira, Constanza. (op. cit.).

¹⁹² Castro, Nora. Encuentro de actores institucionales y sociales, (op. cit.).

¹⁹³ Ver en cuadro de Anexo.

¹⁹⁴ Brovotto, Jorge. Discurso de lanzamiento de Debate educativo.

¹⁹⁵ Yarzábal, Luis. (op. cit.).

¹⁹⁶ Garibaldi, Luis. (op. cit.).

¹⁹⁷ Garibaldi, Luis. (op. cit.).

(argumento que también podría esgrimirse desde la “Reforma Rama” cuando se intentaba combatir en forma duradera la pobreza y la marginación) es además y sobre todo, un acto de justicia social que reconoce el derecho de los jóvenes y adultos de los contextos más desfavorecidos a tener acceso al conocimiento pertinente socialmente y desde una modalidad que respete la diversidad. Y es aquí donde se da el salto cualitativo, al focalizar los esfuerzos en las clases más desposeídas, no con el objetivo de hacerlas más aptas para la “mejor productividad y competitividad económica”, sino para darles la oportunidad de realizarse en forma personal y colectiva (al aportar a un proyecto social), desarrollando la capacidad de ejercer su ciudadanía en forma activa. Se persigue una mejor distribución de los recursos materiales y no materiales que hacen a la educación¹⁹⁸, garantizando a los sectores pobres o excluidos de alguna manera, la continuidad de su formación, que será la base para un reordenamiento social, que otorgue una cuota de poder a las clases dominadas.

Esta preocupación por focalizar los esfuerzos, por superar las consecuencias del orden social actual, como se marcó en el modelo, se ve en gran parte traducida en la jerarquización de la educación técnico-profesional como eje rector, puesto que atiende a la mayor parte de la población de contextos bajos que aún permanece en el sistema educativo formal. Se plantea mejorar esta modalidad de enseñanza, procurando “mayores niveles de calidad mediante una fuerte inversión en equipamiento técnico y didáctico, pero fundamentalmente reformulándola”.

En cuanto a las personas a las que se les ha confiado la responsabilidad de dirigir la educación, se ha verificado que son intelectuales orgánicos del partido Frente Amplio, en el caso de Brovetto, de su cúpula partidaria, lo que marcaría la importancia que desde el partido de gobierno se le atribuye a la educación (como motor del cambio social hacia una sociedad más justa), importancia por otro parte estaría cuestionada por la falta de un proyecto claro de política educativa¹⁹⁹. Se percibe en las alocuciones de estos intelectuales, un distanciamiento del lenguaje y conceptualización economicista (como ya se ha marcado), que podría deberse a un aspecto no investigado en este trabajo: el alto porcentaje de docentes al frente de la enseñanza (en el CODICEN, tres de cuatro consejeros, en la Dirección del Consejo de Secundaria y en la Dirección de Educación del MEC). Sin embargo este distanciamiento debe ser objeto de un mejor y mayor seguimiento y análisis, ya que como lo marca Azevedo²⁰⁰ el Neo-profesionalismo, cuya concepción es económica, no ignora los componentes culturales humanistas de que están provistas algunas sociedades, y adecua su discurso a ello, aunque luego no lo ratifique con sus políticas. Pienso que avanzado el proyecto educativo, sobre todo al comenzar a efectuarse evaluaciones, podrá verificarse mejor la opción elegida, al abandonar o no, por ejemplo, la perspectiva de “cuantificar el costo” de lo “invertido” por cada individuo, considerando que existe “perdida” para el país si un alumno abandona los estudios antes de completar el ciclo, en vez de

¹⁹⁸ Ver en cuadro del Anexo, las medidas específicas que se adoptaron según estos criterios.

¹⁹⁹ Existen versiones que aseguran que una Comisión de Educación del FA había propuesto un proyecto educativo para integrar la plataforma programática en vista a las elecciones de 2004, pero que presentada ante el Plenario Nacional, no obtuvo su aprobación por desencuentros sectoriales. Luego de la lectura del informe final de dicha comisión (que no obtuve oficialmente, por lo que no la adjunto) y quizás por no haber realizado un análisis exhaustivo, no encontré elementos que me permitieran afirmar que allí sí había un proyecto fino de política educativa de Secundaria, sino que había aportes generales sobre los que discutir, que como tales fueron recogidos en la Guía para el Debate Educativo.

²⁰⁰ Azevedo, Joaquim. (op. cit.)

considerar que “el saber no ocupa lugar” y que siempre mejora el desarrollo humano.

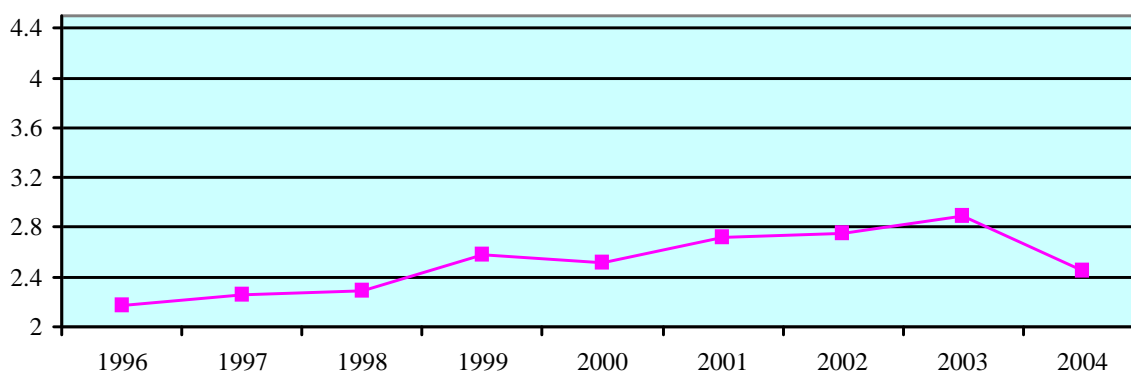
Si se analiza las etapas de esta política, la modalidad esperada en el diseño y la que se ha dado en la práctica, coinciden en la importancia que se otorga al debate público, lo que permite pensar en una tipología “Arte y Artesanía”, que presagia una implementación también participativa y una evaluación con anclaje educativo, más cualitativa que cuantitativa.

Para la discusión pública se han planteado temas educativos (en la Guía temática sugerida por el MEC) que en el modelo de izquierda se definían como organización del “Uso de los recursos educativos”: las reglas que rigen en este nivel educativo, las autoridades que lo dirigen y las responsabilidades que estos deben asumir. Sin embargo, más allá de los grandes definiciones que se resolverán en el Congreso de Educación y aún en el ámbito parlamentario, se han comenzado a implementar medidas que por su carácter estructural y/o por haber sido elaboradas conjuntamente con las partes interesadas, atañen en forma permanente al uso de los recursos: los nuevos estatutos de relacionamiento con el estudiantado, y de mayor trascendencia, con los docentes, las pequeñas cuotas de discrecionalidad otorgada a los centros educativos, y sobre todo, el reordenamiento institucional que ha comenzado, que se proyecta como una revisión y reformulación organizativa importante con mayor información e informatización.

También se encontró coincidencia entre el modelo y lo implementado, respecto a la producción de recursos educativos. creación de cursos técnicos-profesionales, implementación de una mayor diversidad de modalidades de educación (formales y no formales), y la elaboración de textos de estudio de la historia reciente. Para ello hace falta un cuerpo docente que acompañe los cambios, por lo que las autoridades del CODICEN, se han planteado la profesionalización y unificación de la formación docente, recalificando los contenidos y prestigiando su labor.

Por último, el gobierno (desde su Ministerio de Economía) se ha comprometido a incrementar paulatinamente el gasto educativo, hasta llegar en el quinquenio a un 4,5% del PBI. De verificarse, representaría un cambio significativo frente a un gasto que si bien ha ido aumentando históricamente, nunca ha alcanzado un alza tan pronunciada, de casi dos puntos del PBI, lo que sería congruente con lo expuesto en el modelo teórico de izquierda.

**Evolución del gasto ejecutado por ANEP en relación al PBI (1996-2004).
En porcentaje**



Fuente: Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004.

Sin embargo este porcentaje planificado, ya ha quedado por debajo del dinámico porcentaje sugerido por la UNESCO para educación, del 6% del PBI, aunque, es bueno volver a remarcarlo, de verificarse, seguiría siendo en el país un aumento históricamente inédito.

Con respecto al peso que en este presupuesto tiene el gasto en Secundaria, según las partidas solicitadas para el año 2007²⁰¹, este sería mayor que en años anteriores, pero no representaría un cambio importante, puesto que se destinaría un 32,76% a este nivel, cuando el promedio entre 1996 y 2002 fue de 27.67%, alcanzando el 30% en el 2001²⁰². Debe hacerse la salvedad que se están comparando recursos ejecutados con recursos parciales (para un año determinado) planificados.

Surge de la comparación, y como muestra el Cuadro adjunto, que las características que componen el modelo teórico de izquierda, se hallan presentes en las actitudes, discursos y medidas implementadas de las autoridades de la enseñanza secundaria de la Administración Vázquez, aunque algunas de forma condicional, por lo que en forma transitoria, permitiría afirmar que se está frente al accionar de un gobierno de izquierda.

3 - CONCLUSIONES

Según el análisis realizado, la conceptualización sobre la educación, los valores que la orientan y la modalidad adoptada en las etapas del proceso, todo lo que se ve reflejado en medidas específicas, han resultado distintas al considerar la “Reforma Rama” y la política “Vázquez”, lo que permite descartar la continuidad de ambas políticas, manteniendo en pie la posibilidad de que el gobierno del Frente Amplio sea un gobierno de izquierda, habilitando la segunda fase de comparación.

Según esta, el gobierno del Frente Amplio, acorde con el modelo construido teóricamente (con el que coincide fuertemente) y provisoriamente (los acontecimientos afirmarían las categorías asignadas o las levantarán), puede ser catalogado como un gobierno de izquierda, aunque aún pueda ser acusado de moderado dentro de ese espectro, por existir posiciones más radicales. Queda planteado un interesante problema de investigación, respecto a las distintas corrientes educativas que existen en la izquierda, su ordenamiento espacial en un eje izquierda-derecha, su vinculación con los sectores del partido gobernante y los por qué de la supremacía de una u otra posición.

Se tiene conciencia de las limitaciones de este análisis, que no ha pretendido ser exhaustivo, y que por ignorancia ha dejado de lado categorías propias de la disciplina educativa (que hubieran dado más profundidad al análisis y que posiblemente hubieran arrojado luz en la interpretación de la intencionalidad de ciertas medidas), pero aún así, creo que aporta a la comprensión de que existen visiones diferentes, valores diferentes y por lo tanto soluciones diferentes para ciertos problemas, según sea el signo del partido que está en el gobierno. No solo los problemas a resolver condicionan las soluciones, no solo la escasez de recursos ni los constreñimientos institucionales endógenos y exógenos limitan las opciones, son también las preferencias de los decisores, acordes a la de los partidos que han llegado al gobierno y los ha puesto allí, las que van a definir el rumbo de las políticas educativas.

²⁰¹ Rendición de cuentas 2005, (op. cit.).

²⁰² Panorama de la Educación en el Uruguay, Anexo estadístico (op. cit.).

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio Introductorio, en La hechura de las Políticas, M.A. Porrúa, México, 1992.
- Arocena, Rodrigo. Hacia un diagnóstico del panorama de la educación en el Cono Sur, IFO, 1998.
- Azevedo, Joaquím. Continuidades y rupturas en la enseñanza secundaria en Europa, en La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Buenos Aires, 2001.
- Barrán J.P. y Nahum, B. El problema nacional y el Estado. Un marco histórico. Bertranou, Julián. Estructurando la política. El papel de las instituciones, Revista Mexicana de Sociología, México, 1995.
- Bentancur, Nicolás. "Las políticas educativas en la perspectiva de un cambio de gobierno", Artículo para el Informe de Coyuntura – Observatorio Político nº 5, 2004.
- Bralich, Jorge Una historia de la Educación en el Uruguay, del Padre Astete a las computadoras, FCU, Montevideo, 1996.
- Braslavsky, Cecilia. Los procesos contemporáneos de cambios de la educación secundaria en América Latina: análisis de casos en América del Sur, en La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Buenos Aires, 2001.
- Caetano, G. y Rila, J. P. El sistema de Partidos: Raíces y permanencias, en De la Tradición a la Crisis", Argumentos de CLAHE, Ed. De la Banda Oriental, Montevideo, 1985.
- Caillods, F. y Hutchinson, F. ¿Aumentar la Participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y Equidad, en La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Buenos Aires, 2001.
- CEPAL . Panorama Social de América Latina, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998.
- Corrales, Javier. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas, PREAL, 1999.
- De Armas, Gustavo y Garcé, Adolfo. Política y conocimiento especializado, la reforma educativa en Uruguay, 1995 – 1999.
- De Armas, Gustavo. Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1990-2000), Un análisis político del proceso reformista. UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Inst. de Ciencia Política, Maestría de Ciencia Política.
- Easton, David. Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1989.
- Flachsland, Cecilia. Pierre Bourdieu y al Capital simbólico, Campo de Ideas SL, Madrid, 2003.
- Filmus, Daniel. Educación y desigualdad en América Latina de los 90', ¿Una nueva Década perdida?, UERJ, Río de Janeiro, 1999.
- La Educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente, en La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Buenos Aires, 2001.
- Gajardo, M. Reformas Educativas en América Latina. Balance De una década, PREAL, 1999.

- Gagliano, Rafael. La situación de la Educación en la Argentina, en Educación, Equidad y Desarrollo en la Perspectiva de la Integración, Cuaderno I, IFO, Montevideo, 1999.
- Gomes Arelaro, Lisete Regina. Plano Nacional de educação: Uma estratégia de enfrentamento ás políticas neoliberais no Brasil, Educación, Equidad y Desarrollo en la perspectiva de la Integración, Cuaderno I, IFO, Montevideo, 1999.
- Gosta Esping-Andersen. O Futuro de Welfare State na nova ordem mundial, Lua Nova n° 35, Brasil, 1995.
- Gramsci, Antonio. Los Intelectuales y la organización de la cultura, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Grindle, M. Y Thomas, J. Public Choices and Policy Change, John Hopkins University Press, 1991.
- Gutiérrez, Marcos. El plan Pilito en Secundaria: una propuesta concreta entre muchas posibles, en Cuaderno del CLAEH, CLAEH, Montevideo, 1996.
- Leftwich, Adrián. La política: Gente, recursos y poder, en ¿Qué es la Política?, Leftwch, A., FCE, Inglaterra, 1984.
- Lindblom, Charles. La ciencia de salir del paso, en La hechura de las políticas, Aguilar Villanueva (ed.) M. A. Porrúa, México, 1992.
- North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, 1995.
- Martín Ortega, Elena. Los procesos de cambio en la educación secundaria española: Balance provisional, en La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?. Análisis y debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Buenos Aires, 2001.
- Mancebo, Ma. Ester. La "larga Marcha de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas, en La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada(1985-2000), ICP-Ed. Banda Oriental, Montevideo, 2001.
- Los Procesos contemporáneos de cambio en la educación secundaria en Uruguay, en La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? De Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Bs. As., 2001.
- Moreira, Constanza. La izquierda en Uruguay y Brasil; cultura política y desarrollo político partidario, en La Larga espera, itinerario de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay, Mallo-Moreira (comp.), Ed. Banda Oriental, 2000.
- Mesa I, Ampliación de la gobernabilidad Política, en Gobernabilidad, coalición y cambio Institucional, CEE/1815, 1999.
- O'Donnell, Guillermo. Democracia Delegativa, en Cuadernos del CLAEH, N° 66, Montevideo, 1994.
- Palladino, Enrique. Diseños Curriculares y Calidad Educativa, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1995.
- Portantiero, Juan Carlos. La producción de un Orden, Cap. Sociedad civil, Estado y Sistema político, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.
- Varios. Taller de Políticas Educativas, cursos 2004-2205.

DOCUMENTOS

- | | |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Acta 8 de 29-III-1985 -Boletín No.3 | Resolución del Consejo Directivo Central Nos. 31 |
| Acta No. 62 de 14-IX-1992- | Resolución del Consejo Directivo Central N° 1. Circular No. 16/92. |
| ANEP Hoy | Editorial del 9/2005. |
| ANEP | Presupuesto 2004.2005, Página web. |

ANEP	Rendición de cuentas 2005, Página web.
Boletín electrónico del Ministerio de Educación y Cultura Dirección de Educación	V.I.- N° 2, Junio de 2005.
Conferencia "La Ley de Educación y el Debate Educativo", FCS, Junio de 2005.	Informe de Presidencia de la República.
Conferencia de prensa de Yarzabal respecto al Estatuto del Estudiante	Página Web de El País
Encuentro de actores institucionales y sociales, Hacia una nueva Ley de Educación	Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, 2005.
Entrevista a Héctor Florit	Emiliano Cotelo para Radio El Espectador emitida el 22.02.2005.
Entrevista a Yarzabal	Emiliano Cotelo para Radio El Espectador
La reforma educativa en Uruguay	Presentación del Director Nacional de Educación Pública, Profesor Germán W. Rama, Montevideo, febrero de 1998.
¿Quiénes son los representantes del EP-FA en el CODICEN?	El Espectador. com , del 22/02/05.
Res.2 Acta E 14 de 3-X-1996-	Circular No. 2263 de Educación Secundaria

EL CASO ESPAÑOL

La reforma llevada adelante en España en 1990, a través de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), bajo el gobierno del PSOE (Partido Socialista Obrero Español), podría constituir un paradigma a imitar (o al menos, una fuente de inspiración) para un gobierno latinoamericano²⁰³, sobre todo de corte izquierdista²⁰⁴.

Según Elena Martín Ortega²⁰⁵, que participara en la formulación y puesta en marcha de la reforma, esta estuvo inspirada en una concepción humanista de la educación, donde el objetivo era ampliar el número de estudiantes, fomentando el desarrollo de “las capacidades relacionadas con aprender a aprender y en atender al conjunto de los ámbitos de desarrollo de la persona de una manera equilibrada”. Se trataba de cumplir con la educación, la función social de compensar desigualdades, “aún reconociendo el margen reducido en algunos casos de este potencial reequilibrio”²⁰⁶.

Se prevé una etapa comprensiva, que en general esta entre los 12 y 16 años, retrasando la diversificación, puesto que se ayudaría a realizar la elección por preferencias académicas y no por razones socioculturales. “La implementación de sistemas polivalentes o comprensivos ha sido impulsada históricamente por políticas más progresistas que situaban en el centro de la reforma la igualdad de oportunidades para todos los alumnos y la superación de la elección prematura que era socialmente discriminatoria”²⁰⁷. El rasgo humanista y polivalente de la reforma fue defendido por la académica en relación a las categorías propuestas por Azevedo, porque difieren del neo-profesionalismo, en que este busca adecuarse a los imperativos económicos, mientras que los objetivos de la reforma española fueron “dar más formación a una progresiva mayoría de ciudadanos para que puedan desarrollarse como personas a través del conocimiento”²⁰⁸.

El rasgo fundamental de la reforma fue el intentar superar la tensión entre educación profesional y educación académica. “Debe traducirse en la secundaria en una incorporación

explícita de elementos profesionalizadores en el tronco general de la educación secundaria”, en el

²⁰³ Algunos autores plantean que esta reforma fue tomada en cuenta por los reformadores latinoamericanos de los años 90 . Tiramonti, G. y Suasnabar, C., “La reforma educativa nacional, En busca de una interpretación”, en Modernización Educativas de los ‘90. Con respecto al caso de la “reforma Rama”, se abordará y discutirá este punto más adelante.

²⁰⁴ Hay varias razones que justifican esta presunción. España ha colonizado casi todo el sur del continente, impregnando su matriz cultural; el flujo inmigrante español se mantuvo activo al menos hasta la mitad del siglo XX; durante la guerra civil española se fortalecieron los lazos afectivos y solidarios con el pueblo uruguayo; soportó un período de dictadura al igual que Uruguay (aunque este no fue tan largo) y finalmente, llevó adelante una reforma educativa bajo un gobierno de centro-izquierda, luego de superada la etapa de la primera transición.

²⁰⁵ Fue subdirectora y directora general del Ministerio de Educación y Ciencia.

²⁰⁶ Martín Ortega, Elena. Los procesos de cambio en la educación secundaria española, en La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, Braslavsky, Cecilia (org.), Santillana, Buenos Aires, 2001.

²⁰⁷ Marchesi y Martín. Citados en Martín Ortega, Elena. (op. cit)

²⁰⁸ Martín Ortega, Elena. (op. cit.)

entendido que aporta “aspectos fundamentales” al desarrollo humano, puesto que la “actividad productiva siempre formará parte del ser humano”. Por tal razón, se trabajó sobre dos conceptos: la formación profesional de base, que se incorpora en el ciclo obligatorio como un saber básico equiparable al saber leer, hablar, hacer cálculos etc, en el entendido que no existe un tipo único de inteligencia, una sola manera de “comprender la realidad y actuar sobre ella²⁰⁹”. Se implementaron materias como Tecnología, Economía y talleres prácticos. También se orientó a los institutos de enseñanza, por medio de documentos, “a utilizar un enfoque didáctico que destacara la funcionalidad de los aprendizajes, es decir, su conexión con el papel que los conocimientos estudiados tenían en las transformaciones sociales”. Se organizó la “orientación académica y profesional introduciéndola en los centros profesionales especializados en las horas de tutoría”.

El otro concepto utilizado fue la formación profesional específica, a la que se intentó transformar en una opción de calidad, exigiendo los mismos estudios que para cursar el bachillerato, a nivel de grado medio. De esta forma se tendría una oferta de estudios atractiva para todos los jóvenes, superando la elección atada al origen social del estudiante. Para cursar el grado superior de profesionalización, es preciso contar con el bachillerato aprobado²¹⁰. También se ha incorporado en el bachillerato, materias de formación profesional, e incluso se ha creado un bachillerato tecnológico.

Se completa el esfuerzo, mediante la fusión del cuerpo docente (profesores de secundaria) y se ha intentado unificar los centros (“normalmente ni el alumno ni la familia quieren que el estudiante tenga que cambiar de centro y de amigos”, si se imparten todas las modalidades en el mismo instituto, es factible que opten por la formación profesional), aunque no siempre se ha logrado .

En bachillerato hay tres tipos de asignaturas: comunes (clásicas, humanistas), específicas de modalidad y optativas (que permiten construir diferentes itinerarios en cada modalidad).

Se ha instrumentado para ampliar la matrícula (“objetivo de cualquier sistema educativo es ampliar la formación de sus ciudadanos”) programas de diversificación puesto que “los cambios estructurales no son suficientes. Es preciso modificar también la manera de enseñar, las metodologías, el clima de la clase, la práctica educativa en último término”. Es un plan para alumnos que quieren seguir estudiando pero que en otras condiciones se hubieran considerado “desahuciados”. Se rompe la estructura de nueve materias y se organiza de acuerdo a las necesidades, manteniendo al menos tres áreas con el grupo de referencia (suelen ser Música, Tecnología, Educación física), dos ámbitos interdisciplinarios (sociolingüístico con Lengua, literatura, ciencias sociales e idioma; y científico tecnológico con ciencias naturales, matemáticas y tecnología), dos asignaturas optativas ajustadas a los intereses del estudiante y dos horas de tutoría, una más que el resto de sus compañeros. En los cursos de 97/98 y

²⁰⁹ Existen enfoques recientes “sobre la inteligencia que cuestionan totalmente la existencia de un tipo único de inteligencia y abogan por modelos que ponen de manifiesto la variedad de maneras inteligentes que el ser humano tiene para comprender la realidad y actuar sobre ella. (...) responden mucho mejor a lo que se comprueba en el comportamiento cotidiano de las personas y que tienen claras repercusiones para el currículo y la organización escolar. Los alumnos deben encontrar en los centros docentes formas variadas de acceder a la génesis del conocimiento que respondan a esta diversidad de capacidades intelectuales”. Martín Ortega, Elena. (op. cit.)

²¹⁰ Martín Ortega, Elena. (op. cit.)

98/99, el 73,4% de los estudiantes de los cursos diversificados obtuvo el título, mientras que de estos el 58% accedió a un curso de grado medio y el 31% continuó el bachillerato.

Martín Ortega afirma que se debe “hacer hincapié en los cambios en la práctica docente si queremos realmente una secundaria que cumpla la función social de desarrollo personal”.

PRINCIPIOS GENERALES (para Educación técnico profesional)

REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES	COMPROMISO CON DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO DEL PAÍS	EDUC. TÉCNICO PROFESIONAL DE CALIDAD
Justicia social	Fundamental para reducción de desigualdades	Pertinencia social y actualización permanente
Acceso, permanencia y egreso más allá de nivel sociocultural	Desarrollo de todas las áreas técnico profesional	Vinculación con procesos productivos y sociales
Democratización efectiva	Dialogo con empresarios y trabajadores a través de las organizaciones representativas	Calidad social
		Formación y actualización docentes
		Actualización curricular permanente
		Dotación regular de insumos
		Gestión para uso eficiente
		Coordinación con sectores de bienes y servicios
		Compromiso de jornadas y horas de clase

Fuente: elaboración propia a partir de Yáñez Luis, "ANEP- Lineamientos de política: Orientaciones para la elaboración del Presupuesto en la Educación Técnica Profesional", Página Web de ANEP, Borrador de Julio de 2005.

CARACTERÍSTICAS DE “REFORMA RAMA” Y “ADMINISTRACIÓN VÁZQUEZ”

	Rama	Vázquez
Ámbito decisorio visible	Técnico	Político
Campo educativo	Politizados	Despolitizado?
Tipo de diseño	Racionalista	Arte y Artesanía
Forma legal	Ley presupuestal	Ley ordinaria
Lógica y discurso	Economicista	Educativo
Concepto de Educación	Política pública	Derecho humano Bien público
Objetivos educativos	Instrumento para combatir la pobreza y la marginalidad	Formar: personas creativas, que puedan aprender; ciudadanos activos, responsables

Fuente: elaboración propia a partir de “La reforma educativa en Uruguay”, Presentación del Director Nacional de Educación Pública, Profesor Germán W. Rama, Montevideo, febrero de 1998 y “Encuentro de actores institucionales y sociales, Hacia una nueva Ley de Educación”, Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, 2005.

MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN 2006 (según acuerdo) POR ADMINISTRACIÓN “VÁZQUEZ”

	Basado en Plan	Tiempo pedagógico	Currículos	Coordinación de docentes			
Ciclo Básico	Reformulación 2006 (1er año en 2006, 2° en 2007, 3° en 2008)	Extender a 39 hs. semanales	Por asignaturas (flexibles y contextualizados) ²¹¹	Se mantiene	Estrategias compensatorias en CB	Se procurará extender informática a todo CB	Ajuste programático y pautas de evaluación participativas
Bachillerato	1994 ²¹²	Extender a 36 hs. semanales ²¹³		Se crea			
Ciclo Básico Nocturno (de 1° a 4° año)	Plan vigente	Semestralización* ²¹⁴	Reformulación programática*		Acreditación que permita un más rápido egreso*		
Bachillerato Nocturno (5° y 6° año)	1976 ²¹⁵ y 1994 ²¹⁶	Semestralización ²¹⁷	Comisiones programáticas plurales		Libre asistido ²¹⁸		
Ciclo Básico Rural	Interinamente se mantiene el plan ²¹⁹		Se asignaran docentes según plan de estudios		Recategorización de liceos	Se procurará introducir informática	Coordinación con Primaria

Fuente: elaboración propia a partir del documento de “ANEP, Consejo de Educación Secundaria, Secretaría General, Oficio N° 9193/05ndll/ab”.

²¹¹ “La Reformulación recoge el diseño curricular por asignaturas, sustituyendo el área de Ciencias Sociales por Historia y Geografía, y el área de Ciencias Naturales, por Biología y Ciencias Físicas”.

²¹² “Se decide no extender la experiencia del Plan TEMS a otros liceos. A los efectos de su seguimiento y evaluación se mantendrá en los centros en los que se desarrolla, con la excepción de aquellos cuyos informes técnicos recomienden discontinuarla”

²¹³ “Se extenderá el tiempo pedagógico, tanto por la carga horaria curricular como en el tiempo de clase de acuerdo a la disponibilidad de espacio”

^{214*} “Se propone para el año 2006 el análisis y seguimiento de las instituciones que aplican este plan de forma de generar las adecuaciones necesarias al tipo de alumnado que concurre y las nuevas situaciones contextuales (teniendo en cuenta estos) lineamientos”

²¹⁵ “En 2006 como experiencia piloto, en los liceos con Plan 94 (Instituto Dámaso Antonio Larrañaga y Juan Lacaze, se incluirá 1° año (4°) en dicho Plan”

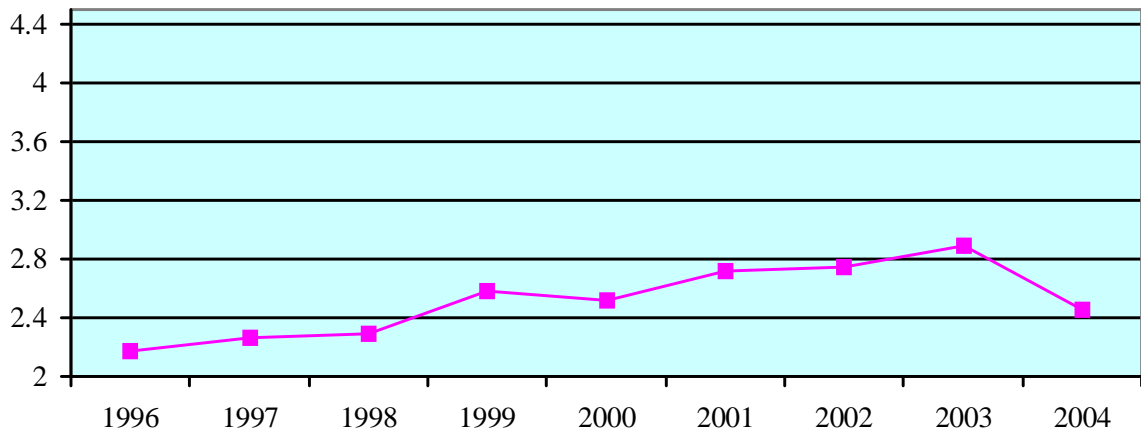
²¹⁶ “Aplicar el Plan 1994 en todos los Bachilleratos Nocturnos a crearse en el año 2006” y “en el quinquenio, y en forma progresiva, extender el Plan 94 a todos los Bachilleratos Extraedad y Nocturnos”

²¹⁷ “Extender en un número limitado de Liceos la propuesta de semestralización de cursos que se lleva a cabo con carácter experimental en el Instituto Dámaso Antonio Larrañaga”

²¹⁸ “Implementar modalidad de Libre Asistido en los liceos N° 3 y N° 61 de Montevideo que debe desarrollarse como una parte más del Plan”

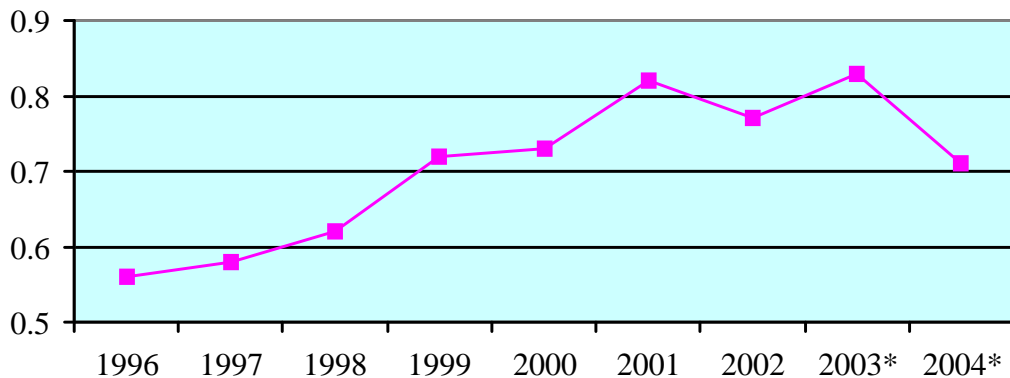
²¹⁹ No introducir cambios en el diseño curricular actual ya que la educación rural en su conjunto deberá repensarse como política educativa nacional, diseñando proyectos específicos vinculados a las características del medio. Las distintas modalidades de educación rural en general, involucran a los tres sub – sistemas por lo que se considera deseable definir estas políticas en acuerdo con el resto de los desconcentrados. Se propone crear una Comisión de análisis en la órbita del Consejo Directivo Central.

Evolución del gasto ejecutado por ANEP en relación al PBI (1996-2004). En porcentaje



Fuente: Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004.

Evolución del gasto ejecutado por Secundaria en relación al PBI (1996-2004). En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004.

Se calculo multiplicando el porcentaje de gasto de la ANEP dedicado a secundaria, por el porcentaje del PBI ejecutado por ANEP.

*Son valores estimados, calculados a partir del promedio de gasto de secundaria respecto al gasto total de ANEP, de los últimos cuatro años.

COMPARACIÓN DE MODELO DE IZQUIERDA Y ADMINISTRACIÓN VAZQUEZ**CONCEPTOS ESTELARES**

MODELO IZQUIERDA	Justicia Social	Participación	Solidaridad	Inclusión con diversidad	Inclusión social y política de clase dominada
ADMINISTRACIÓN VÁZQUEZ	Justicia Social	Debate Público		“convivir armónicamente con las diferencias existentes entre los seres humanos”	“acceso, permanencia y egreso de todos los uruguayos y uruguayas en los distintos niveles de enseñanza” “captar un elevado número de jóvenes marginados educativa y culturalmente” que puedan participar activa y responsablemente como ciudadanos de una sociedad democrática

Fuente: Elaboración propia

PRINCIPIOS, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS DEL CODICEN

CONCEPTOS ESTELARES	CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS	CONSOLIDACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FUNDACIONALES DE LA ENSEÑANZA ²²⁰	EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA			
			DERECHOS Y DESARROLLO HUMANO	EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA	INTEGRACIÓN SOCIAL	DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO
ESTRATEGIAS PLANIFICADAS	CONDUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA ANEP		MEJORA DE LA GESTIÓN DEL ORGANISMO	PERTINENCIA SOCIAL DE LA EDUCACIÓN	IMPULSAR EDUCACIÓN TÉCNICO – PROFESIONAL	
POLÍTICAS IMPLEMENTADAS	Comisión coordinadora del debate educativo	Aceptación de todos los alumnos a los cursos técnicos	Institucionalización de los proyectos con financiamiento e organismos internacionales	Creación del Área de Derechos Humanos	Aceptación de todos los alumnos a los cursos técnicos	
	Gira de rendición de cuentas		Dignificación de las condiciones laborales (cuota mutual)	Creación de la Comisión de Educación Sexual	Hacia la creación del Sistema Educativo “Educación Tecnológica Terciaria” ²²¹	
	Marco legal sobre actividad gremial		Mayor autonomía a los centros educativos (Fondos a cada liceo para ejecutar reparaciones menores)	Enseñanza de la Historia Reciente	Programa de Fortalecimiento de las Artes, Artesanías y Oficios del Uruguay (PAOF)	
		Nuevas normas de convivencia en los institutos educativos (Nuevo Estatuto del Estudiante)	Nuevas normas de convivencia en los institutos educativos (Nuevo Estatuto del Estudiante)	Comisión de estudio de políticas de educación de jóvenes y adultos (reincorporación de educación no formal para jóvenes y adultos)		
			Informatización de principales sistemas de gestión (compras, sueldos, seguimiento presupuestal y bedelías)	Comisión para el Estudio de la Educación Rural		
			Reestructura Administrativa (en Convenio con UDELAR)			

²²⁰ Los principios fundacionales de la enseñanza pública uruguaya, Laicidad, Obligatoriedad, y Gratuidad, atraviesan transversalmente los otros ejes de la educación, por lo que a pesar de señalar explícitamente dos medidas que hacen directamente a la laicidad e inclusión obligatoria, hay muchas medidas que pueden ser interpretadas desde estos fundamentos.

²²¹ Se caracterizará por: i) estar dirigido a los egresados de la Educación Media Superior; ii) estar constituido por una oferta de carreras cortas, como más adelante se detalla; iii) ser ofrecido por el sector de educación pública, a través del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y de la Universidad de la República; iv) abrir a sus egresados la posibilidad de continuar su formación –al menos- en alguna de las carreras de grado o licenciaturas de la Universidad

COMPARACIÓN DE MODELO DE IZQUIERDA Y ADMINISTRACIÓN VAZQUEZ

	Modelo izquierda	Administración Vázquez
Dirección	Ejercida por intelectuales de izquierda	Ministro de Educación; Director de Educación; tres miembros de CODICEN, relacionados con partido de gobierno
Diseño	“Arte y Artesanía	“Arte y Artesanía” (categoría transitoria)
Implementación	Bottom-up	Esperan una implementación sin bloqueos por “fuerte sustento que otorgan los procesos participativos”
Evaluación	Procesos e impactos	
Uso de recursos	Cambiar reglas de juego	Nuevo estatuto de Estudiantes; confección de nueva normativa para docentes y funcionarios; mayor espacio discrecional para centros educativos
	Cambiar organización institucional	A partir de ley de Educación, se replanteará conducción de la enseñanza, con redefinición de responsabilidades, y reestructura de organismos
Producción de recursos: debate y posición sobre	Asignaturas: -Integración ed. técnico-profesional y general -cursos diversificados	-“Creación de catorce carreras de tecnólogos, la mayoría implementadas en el Interior del país”. Existe área dedicada a este tema en la propuesta para el Debate Educativo, y aparece en los discursos oficiales.
	Programas. -Diferentes modalidades de enseñanza -ciclo general y obligatorio más amplio	-Incorporar “modalidades de educación no formal”
	Material idóneo: pluralidad de pareceres	Nuevos textos de historia reciente
Distribución de recursos educativos	Equiparar acceso real (ingreso, permanencia y egreso)	Se inscriben todos los postulantes en CEPT Convenios con Intendencias, Ministerio Interior (funcionarios y presos), programas de Aulas Comunitarias, áreas pedagógicas, incorporación de jóvenes con capacidades diferentes, nocturno con libre asistido, boleto gratuito a menores de 16 años, educación informal para jóvenes y adultos.
	Equiparar nivel educativo	En discurso: pertinencia social de educación: salvar inequidades de rendimientos, incorporación de educación integral. Medidas en contextos desfavorecidos: impulso de bibliotecas con material y más horas docentes; horas liceales compensatorias; monitoreo de alumnos provenientes del PANES; grupo de trabajo de Direcciones de liceos de “atención prioritaria”,
Distanciamiento de enfoque economicista	Lenguaje	“sustituir en el discurso y en la práctica las visiones gerenciales de la Educación Pública por las estrictamente educativas”
	Objetivos: -desarrollo integral -ser ciudadano -inserción laboral (como derecho y aporte social)	formación de “personas creativas, capaces de aprender toda la vida”, responsables ambientalmente, que convivan armónicamente en la diversidad y que puedan participar activa y responsablemente como ciudadanos de una sociedad democrática”; “compromiso con el desarrollo económico y productivo del país”, tanto por la posibilidad de disminuir las desigualdades a partir del desarrollo, como por el aporte que “la aplicación del saber (realiza) a las necesidades productivas de la población”
Educación Profesional	Otorgarle mayor calidad	“mayores niveles de calidad mediante una fuerte inversión en equipamiento técnico y didáctico, pero fundamentalmente reformulándola”
Formación docente	Recalificar contenidos de carreras	profesionalización de la formación docente
	Unificar formación docente	“unificarla -que no es uniformizarla-“
	Formación continua	Se formuló como objetivo la educación continua y permanente para a población en su conjunto
	Dignificar institucional y socialmente a docentes	se debe “reconocer la tarea docente y otorgarle la preeminencia que nunca debió perder: (ellos) son los técnicos que deben ser convocados a opinar, a trabajar y, en última instancia, a incidir en los destinos de la enseñanza pública”
Gasto en educación	Ampliar el gasto, como proporción del PBI y del gasto público	Se prometió que en el quinquenio se llegaría a un 4.5% del PBI, priorizando el gasto en educación. En la remesa que se pidió para ANEP en 2007, el 32,5% es para Secundaria.

Fuente: Elaboración propia.

COMPARACIÓN ENTRE LAS PROPUESTAS DE MEC Y LO APROBADO POR LA COMISIÓN COORDINADORA DE LA EDUCACIÓN

OBJETIVOS PROPUESTOS POR MEC PARA CODE	OBJETIVOS DEFINITIVOS DE CODE
Promover el más amplio debate educativo, asegurando la participación ciudadana, tomando especial cuidado en que el mismo se desarrolle en todo el territorio nacional.	Promover el más amplio debate educativo, asegurando la participación ciudadana, tomando especial cuidado en que el mismo se desarrolle en todo el territorio nacional.
Velar por la pluralidad y amplitud del debate, asegurando el respeto por la diversidad de opiniones.	Velar por la pluralidad y amplitud del debate, asegurando el respeto por la diversidad de opiniones.
.	*Generar y fomentar las condiciones para el acceso, distribución y asimilación de los elementos significativos y necesarios para una participación consciente de la ciudadanía en el Debate Educativo
	**Convocar y organizar un congreso nacional de educación como espacio de síntesis y definición del debate ciudadano y como instancia de elaboración de bases para una ley de educación
Recoger y sistematizar las propuestas y opiniones surgidas del Debate Educativo	Presentar un informe dando cuenta del proceso general del debate educativo y de las propuestas y opiniones recogidas.
Presentar un informe con las propuestas y opiniones recogidas.	

Fuente: elaboración propia basada en A:\Informe sobre el debate Educativo Nacional.htm, de Cano Agustín, Diciembre de 2005 y en "ANEP en el Debate Educativo", A:\ ANEP.htm

EN COMETIDOS PROPUESTOS POR MEC PARA CODE	EN OBJETIVOS DEFINITIVOS DE CODE
*Divulgación de la información necesaria para una participación consciente de la ciudadanía	*Generar y fomentar las condiciones para el acceso, distribución y asimilación de los elementos significativos y necesarios para una participación consciente de la ciudadanía en el Debate Educativo
** Convocatoria y organización de un Encuentro Nacional de Educación, elaboración de una síntesis de los aportes recibidos, y divulgación de las conclusiones y recomendaciones emanadas del mismo	**Convocar y organizar un congreso nacional de educación como espacio de síntesis y definición del debate ciudadano y como instancia de elaboración de bases para una ley de educación

Fuente: elaboración propia basada en A:\Informe sobre el debate Educativo Nacional.htm, de Cano Agustín, Diciembre de 2005 y en "ANEP en el Debate Educativo", A:\ ANEP.htm

COMETIDOS PROPUESTOS POR MEC PARA CODE	COMETIDOS DEFINITIVOS DE CODE
Promoción y coordinación del proceso de debate en todo el país.	Promoción y coordinación del proceso de debate en todo el país.
Recepción de documentos de trabajo	
Creación y mantenimiento de una página web para el Debate Educativo	Elaboración de una estrategia para la divulgación de la información y documentos para el debate por medio de: medios de comunicación masivos, página web, correo electrónico, correo nacional, centros educativos.
Recolección y sistematización de los aportes recibidos.	Recolección y sistematización de los aportes recibidos.
Coordinación con las instituciones públicas (especialmente las educativas) para la utilización de la infraestructura necesaria	Coordinación con las instituciones públicas (especialmente las educativas) para la utilización de la infraestructura necesaria
Divulgación de los eventos que se realicen.	Divulgación de los eventos que se realicen.
*Divulgación de la información necesaria para una participación consciente de la ciudadanía.	
**Convocatoria y organización de un Encuentro Nacional de Educación, elaboración de una síntesis de los aportes recibidos, y divulgación de las conclusiones y recomendaciones emanadas del mismo	
Elaboración de un documento con las bases para una futura Ley de Educación en el que se recojan las posiciones emergentes del Debate Educativo y de las recomendaciones del Encuentro.	Elaboración de un documento con las bases de una futura Ley de Educación en que se recojan las posiciones emergentes del Debate Educativo y las recomendaciones del congreso.
	Mantener a la opinión pública informada de los avances del Debate Educativo

