

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

**Las políticas educativas en la primera fase de la administración Vázquez (2005-2007): la ausencia de plan educativo, la relación con los sindicatos, y las expectativas electorales. Incidencia de una tríada en la agenda educativa de los dos primeros años**

**Iván Sánchez**  
Tutora: María Ester Mancebo

**2008**

## INTRODUCCIÓN.

El ascenso del EP-FA-NM (Encuentro Progresista Frente Amplio Nueva Mayoría) al gobierno ha significado una inflexión importante en la hechura de muchas políticas públicas nacionales. La educación no se ha mantenido al margen de esto, y procesa cambios que llevan el sello propio del actual gobierno. Éste trabajo busca ofrecer aspectos politológicos para entender ciertas decisiones educativas. Tomamos como período de referencia el comprendido entre los años 2005-2007, y las políticas a estudiar son: *Debate Educativo*, el cambio curricular en secundaria llamado *reformulación 2006*, y la instauración del *Sistema Unificado de Formación Docente*. La primera involucró a la sociedad y al sistema político en su conjunto, las otras involucraron sólo actores y lógicas de ANEP<sup>1</sup>.

Nuestra hipótesis central es que la *agenda educativa* para ese período estuvo determinada por tres factores: **a)** debilidad programática por parte del EP-FA-NM para la educación **b)** relación cooperativa de ésta fuerza política con el movimiento sindical **c)** la racionalidad electoral del gobierno que se vincula a la generalidad de que la educación difícilmente reporte beneficios electorales. Proponemos una aproximación desde el estudio de políticas que responden a intereses específicos. Por esto, no es posible apartarnos de lo que fue la “reforma de Rama”, pasado inmediato que dividió a la orbita educativa y al sistema político, generando demandas y compromisos. No obstante se podría observar que éstas políticas a estudiar buscaron la gobernabilidad del sistema educativo para facilitar otras políticas ambiciosas como el Plan Ceibal, Plan de Aulas Comunitarias, Maestros Comunitarios, etc.

El trabajo se divide en dos grandes partes compuestas por un total de seis capítulos.

---

<sup>1</sup> La Administración Nacional de Educación Pública es el ente autónomo de educación formal, encargado de brindar Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria, Educación Técnico Profesional y Formación de Profesores para la educación Primaria y Media. Es conducido por un Consejo Directivo Central (CODICEN) integrado por cinco miembros, y tres Consejos Desconcentrados (Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, y Consejo de Educación Técnico-Profesional) integrados por tres miembros.

En la primera parte se tratan cuestiones relacionadas al tema y el problema de investigación, los objetivos perseguidos, y los marcos teórico y metodológico. El tema gira en torno a qué responden éstas políticas educativas, y el problema se resume en dos interrogantes: ¿qué factores inciden en el hecho de que la educación, tan importante para el modelo de desarrollo propuesto por la izquierda, haya sido librada al debate?; ¿a qué responde el desmantelamiento de la lectura educativa de los '90, siendo que perseguía similares objetivos a los que persigue el gobierno actual, de transformación productiva con equidad?

En lo teórico lo importante es concebir las políticas educativas - en tanto políticas públicas - como resultantes de la actividad política, donde el número, la relación, y la racionalidad de los actores son factores explicativos relevantes. En el marco metodológico explicitamos la hipótesis, y las técnicas utilizadas para la investigación.

En la segunda parte desarrollamos el estudio de las políticas mencionadas. Comenzamos con el Debate Educativo demostrando que fue una reivindicación de los sindicatos docentes, nacida en el plano de los paradigmas educativos, y que en su realización estos fueron actores predominantes. Luego abordamos la eliminación de la enseñanza por áreas en secundaria donde se verifica que fue una política diseñada en ámbitos de participación y una clara demanda sindical. Culminaremos con el análisis de la instauración de un Sistema Unificado de Formación Docente, concretamente con la eliminación curricular de los CERP y el predominio del modelo tradicional, lo que también es demanda sindical y se dio en ámbitos de participación. En estas dos últimas partes se aborda el modelo de formulación de políticas y su relación con el valor político.

Por último, desarrollamos los factores que inciden en la agenda educativa del periodo referido. Señalamos la carencia del plan educativo por parte del actual partido de gobierno, luego cómo influye una relación cooperativa gobierno-sindicato ante esa debilidad de una propuesta educativa, y después abordamos la relación cálculo electoral y políticas educativas para el caso uruguayo. Ésta parte deberá ser interpretada de forma vinculante: conocer la carencia de un plan educativo, demostrar cómo influye ante esto una relación cooperativa gobierno- sindicato, y culminar por comprender la racionalidad de los gobernantes para dar respuestas a ciertos actores de la educación .

## PRIMERA PARTE.

### **Capítulo I: temática, problema, antecedentes y objetivos.**

Desde el año 2005 nuestro sistema educativo presenta cambios expresados principalmente por la realización del Debate Educativo como preámbulo a la sanción de una nueva Ley de Educación, además de una serie de decisiones dadas en el ámbito de ANEP que significan la reformulación curricular de la enseñanza impartida por el ente. Entendemos que estas transformaciones no se explican sino en relación a dos vectores.

En primer lugar, el proceso educativo de los '90 conocido como "reforma de Rama", que fue políticamente conflictivo y catalizó distintos intereses y concepciones de actores políticos y educativos. El proceso provocó el antagonismo entre *reformistas* y *antirreformistas*, que se trasladó al universo partidario. Aquel proceso es el principal punto de referencia de las políticas educativas actuales ya que es su pasado inmediato, donde nacieron intereses y se asumieron compromisos.

En segundo lugar, está el hecho de que el ascenso del EP-FA-NM no termina con el legado *partidocrático* de nuestra política, por lo que su ascenso al poder posiciona de manera diferente los distintos temas y actores, y continúa con ello la posibilidad de que los conflictos sociales se diriman en las urnas, lo que conduce a la explicación de la hechura de políticas desde lo partidario, desde la relación gobierno - sociedad en términos de utilidad electoral.

El tema de investigación es el hecho de que el EP-FA-NM plantea un modelo estructural y sistémico de país como forma de erradicar una crisis de modelo igualmente estructural y sistémica, por lo que se esperaría una actitud más decidida en materia educativa. Los lineamientos básicos de la oferta electoral y proyecto de país del EP-FA-NM están sumamente relacionados, y tanto la educación como el conocimiento con un rol transversal para sus distintas concreciones.

El Uruguay social significa atender y revertir radicalmente la realidad social y refiere a un paquete de políticas sociales que ataquen de manera estructural a la pobreza, que tiene como principal expresión el compromiso con la realización del Plan Nacional de

Atención a la Emergencia Social. El Uruguay Social es lo que valida el desarrollo productivo, significa justicia social en y para el desarrollo. *“En nuestra opinión, no hay desarrollo productivo sin desarrollo social”*<sup>2</sup>. Aquí la educación adquiere un rol central: el gobierno se compromete a continuar con lo ya hecho en términos de equidad, como fortalecer Escuelas de Tiempo Completo y Liceos de contextos sociales críticos. *“En el presente vivimos en una sociedad donde la educación es todavía determinante en el destino social e individual”*<sup>3</sup>

El Uruguay Productivo significa emprender un desarrollo sostenible para lo que se requiere organizar la economía, mejorar el Estado y recalificar el valor del trabajo. Es producir más y mejor para competir y vender. Exige actualización del progreso técnico y su aplicación en la producción nacional. Los medios son saber producir, saber vender y saber competir, saber innovar en tecnologías, y saber optimizar recursos humanos y materiales. Aquí la educación es crucial porque para innovar, producir, competir y vender es indispensable un impulso educativo que forma ciudadanos productivos. *“Hablar de producción nacional calificada es hablar de educación (...) se trata de crear condiciones para que nuestros niños vayan a la escuela y aprendan, de abatir la frustración y deserción a nivel secundario, de formar ciudadanos productivos”*<sup>4</sup>.

El Uruguay Innovador es el método para hacer crecer la economía, es la estrategia para lograr el país productivo con integración social<sup>5</sup>. La principal propuesta aquí es la de Uruguay como Polo Tecnológico del Mercosur. Para ese desafío es necesario un fuerte interacción ente sectores de la producción, el conocimiento y la tecnología. Es necesaria aquí la concreción del Uruguay Social, es decir condiciones óptimas de salud, vivienda y educación, para la formación de una sociedad inteligente. Quizá ésta propuesta es la que le da mayor protagonismo a la educación, relacionándola con la innovación en la producción y la competitividad. *“(...) la condición sine qua non para ello es una educación primaria y secundaria que abarque toda la población y que sea de buena calidad. Par tener buenos graduados y posgraduados universitarios es imprescindible*

---

<sup>2</sup> Hemos tomado como fuente para los lineamientos programáticos del EP FA NM el documento “El gobierno del cambio. Transición Responsable” FESUR 2004. Pág. 17.

<sup>3</sup> Ídem 21

<sup>4</sup> Ídem 9

<sup>5</sup> Ídem 7

*tener buenas escuelas y buenos liceos, con alumnos en condiciones de aprender y docentes en condiciones de enseñar”<sup>6</sup>.*

El Uruguay Democrático refiere al funcionamiento pleno de las instituciones de la democracia nacional, y a la eficiencia y transparencia del Estado<sup>7</sup>. Refiere a cambios en la relación Estado- Sociedad, que abarca desde precisión de responsabilidades del Estado, hasta calificación de nuestro sistema político. Aquí indirectamente la educación también es crucial, tanto para la modernización de la función pública, como para el control y participación ciudadana.<sup>8</sup>

El Uruguay Integrado refiere a la integración del país a la región y al mundo, relacionada a la estrategia de país. Parte de la posición de que es necesaria para el desarrollo estratégico una inserción inteligente.<sup>9</sup> Si bien esto abarca lo relacionado a lo diplomático, opone énfasis en la integración económica en un mundo globalizado. Apuesta a una complementación científica y tecnológica con el resto de los países del bloque merco sureño. Aquí la educación de los uruguayos también es elemental ya que el compromiso es integrar nuestra inteligencia y conocimiento como forma de abaratar costos de innovación e inversión.<sup>10</sup>

El EP-FA-NM ha experimentado un proceso de moderación que lo ha llevado a abandonar el discurso clasista para sustituirlo por la reivindicación de la coalición de clases y la corrección de nuestro capitalismo, un “capitalismo en serio” (Garcé-Yaffé 2004). Estamos de este modo ante un gobierno socialdemócrata que sumado al ajuste neoliberal aplicado por los partidos fundacionales, nos permite trabajar con la tipología de Boix (2003) para aterrizar el problema de investigación.

Según esta tipología todo gobierno busca el crecimiento económico, la diferencia sustancial está en cómo organizan los factores de producción (Boix 2003). Los gobiernos conservadores priorizan el crecimiento y no les afecta la distribución siempre que no impida la acumulación. Respecto al capital humano consideran que los propios empleados deben invertir en su capacitación (Boix 2003).

---

<sup>6</sup> Ídem 33

<sup>7</sup> Ídem 7

<sup>8</sup> Ídem 43- 44

<sup>9</sup> Ídem 49

<sup>10</sup> Ídem 53

Los gobiernos socialdemócratas buscan la igualdad social a través de la transferencia de rentas desde el Estado, combatiendo el desempleo y mejorando el ingreso de los trabajadores (Boix 2003). En esa búsqueda de competitividad externa y equidad interna tratan de regular el ciclo económico recurriendo sistemáticamente a la organización de los factores de producción. El crecimiento y la equidad están correlacionados con el aumento del salario social, el cual se relaciona con la capacitación de los empleados, y ésta es responsabilidad del Estado (Boix 2003).

En Uruguay, los recientes gobiernos de los partidos fundacionales han impulsando una economía de mercado priorizando la acumulación, no solo condicionados sino como parte de sus programas (Garcé-Yaffé 2004). En materia educativa esto parece más engorroso. La segunda presidencia de Sanguinetti ubicada como socialdemocracia (Moreira 2001) se encuadró en esas políticas de ajuste pero se apartó de ellas en lo educativo, reafirmando con la reforma de Rama, el Estado Docente (Opertti 1997). Por otro lado, aquella reforma continuó en el gobierno posterior, mas de centro-derecha y de matiz neoliberal, lo que confirmaría para el caso uruguayo la lectura de que las reformas educativas de los '90 van más allá del eje izquierda -derecha (Corrales 1999)

Nuestro problema parte de observación de que esa socialdemocracia es hoy propiedad del EP-FA-NM, sin embargo su gobierno no continúa con aquella reforma educativa, aunque persigue similares objetivos de *transformación productiva con equidad*. Si bien se mantiene el carácter público, no se continúa con aspectos de la *modernización educativa* impulsada en pos del crecimiento económico, la integración social y la consolidación democrática.<sup>11</sup> Las preguntas de investigación son: ¿a qué responde el hecho de que la educación, primordial para el proyecto del EP-FA-NM, se haya liberado a la participación y al debate?; ¿qué está influyendo para que se desmantelen aspectos básicos de la *modernización* educativa de los '90 cuando aquella perseguía similares objetivos a los que hoy persigue el EP-FA-NM?. La segunda interrogante se basa en el precedente de que aquella reforma pertenece a un contexto de reformas educativas que iba mas allá del eje izquierda-derecha, que en el caso uruguayo se observó al iniciarse a

---

<sup>11</sup> "Frente a la sociedad cambiante donde conviven viejos y nuevos problemas, así como viejos y nuevos desafíos; la educación debe asumir dos conjuntos de problemas (...) por un lado la generación de los instrumentos que permitan preservar, e incluso mas, fortalecer el lazo social frente a las amenazas que representan para la integración social los nuevos rostros y expresiones de la marginalidad, la pobreza, la desintegración familiar y la segmentación residencial; por el otro, la mejora de la calidad de la enseñanza, apostando a una nueva inserción competitiva de nuestro país en un contexto económico globalizado y regionalizado. En dos palabras: equidad y calidad, integración social y política y bienestar material" (ANEP 2000; 20)

en un gobierno socialdemócrata y se continúa por otro de centro derecha. Proponemos una serie de respuestas orientadas desde lo politológico, donde las relaciones de poder y las expectativas electorales juegan un rol relevante.

## I.2 Objetivos perseguidos en la investigación.

### Objetivos generales

- A. Conocer el lugar de la educación en la agenda del actual gobierno, y su relevancia electoral para el partido que lo ocupa
- B. Conocer la influencia de la relación gobierno-sindicatos en la hechura de políticas educativas en general, y de nuestro caso concreto en particular.

### Objetivos específicos

- a1) Conocer el lugar de la educación en la plataforma electoral del EP-FA-NM para las pasadas elecciones nacionales del 2004.
- a2) Conocer el lugar de la educación en la agenda política del actual gobierno.
- a3) Conocer la importancia electoral de la educación comparativamente con otras políticas, para el actual partido de gobierno
- b1) Realizar un mapa o escenario sobre el número de actores que intervienen en la elaboración de políticas educativas.
- b2) Conocer las principales posiciones de los actores más relevantes (gobierno, autoridades educativas, partidos de la oposición, sindicatos docentes, y organismos internacionales) sobre las decisiones tomadas
- b3) Conocer la influencia de las proposiciones sindicales de la enseñanza en la elaboración de las políticas educativas.

## **Capítulo II: Marco Teórico.**

### II.1. Acción racional en la hechura de las políticas públicas.

Entender las políticas educativas como políticas públicas exige tomar un esquema analítico sobre la hechura de políticas. El esquema que hemos tomado es la escuela de la “*public choice*”, para la cual toda política resulta de una interacción entre actores que actúan racionalmente, eligiendo acciones que le reportan mayores beneficios o menores costos. Esto supone concebir las políticas públicas como *equilibrio estratégico*<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Este es una terminología propia de la teoría de juegos. Es el resultado generado luego de que los actores en interacción han decidido en base a un perfil de estrategia, la posibilidad que le remite el máximo de ganancias (Rasmussen 1996).

Las políticas públicas son acciones de gobierno, decisiones de autoridad del sistema político. Son un conjunto o secuencia de decisiones, así como una decisión particular del gobierno. Expresan medios como fines, y denotan intenciones de corto como de largo plazo (Limblom 1994). Son actos y no actos de autoridades públicas frente a un problema de su competencia, se representa en un programa de acción gubernamental para un sector de la sociedad o un espacio geográfico (Meny - Thoenig 1992).

Las políticas educativas como políticas públicas, son un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia (Mancebo 2001).

Aquí la teoría de la *acción racional* es la concepción ontológica del sujeto político, que tiene como componente al "homo economicus", o sea la lógica de maximización y racionalización de los recursos (Many-Thoenig 1992). Todo actor, ya sea individuo o grupo, busca maximizar su bienestar o minimizar sus pérdidas (Olson 1992), por lo que emprende acciones en las que el ingreso marginal exceda el costo marginal (Downs 2001). Toda acción racional es instrumental, se guía por un orden de preferencias diseñado en función de utilidad, del cual se elige la opción más favorable (Elster 2001). Decimos entonces que los actores se comportan instrumentalmente, guían sus acciones en base a una estrategia calculada para sus referencias (Muller-Surel 1998).

Proponemos complementar la acción racional con la hechura de políticas en democracia, donde la estructura relacional de actores determina las políticas públicas (Ander-Noel Roth 2006). En democracia el gobierno, la oposición, así como los grupos de presión se relacionan desde sus expectativas provocando las características de las políticas públicas. En este pluralismo decisional el conflicto y la cooperación aparecen como conductas políticas polares (Leftwich 1984).

## II.2 Políticas públicas como equilibrio estratégico. El "Pluralismo" y el Estado como un actor más.

El pluralismo tiene como principales características la diversidad de actores y la dispersión del poder. Ningún grupo domina la sociedad, sino que existe una pluralidad de organizaciones que demandan sobre el Estado, por lo cual éste ve constreñido su

poder, y no puede aparecer como neutro en respuesta a las fuerzas sociales (Smith 1999). El pluralismo entiende la política como acuerdo de intereses opuestos, lo que significa que los grupos son cruciales en el análisis de políticas (Smith 1999). Proponemos el pluralismo de Bentley (1967), para el cual el gobierno no aparece como una mera “caja negra” donde resuenan las fuerzas sociales, sino como un actor estratégico, dotado de autonomía y racionalidad. El Estado en si mismo es también concebido como plural, unos poderes controlan a otros, los ministerios se controlan entre si, y en cada área de políticas predominan relaciones, estructuras, lógicas y grupos específicas (Bentley 1967).

La idea de un pluralismo racional es difícilmente concebible fuera de la democracia, solo ésta presenta normas específicas para el libre juego del poder. Downs (2001) presenta una caracterización de democracia que entendemos acorde a la diversidad y la utilidad, a la relación juego del poder y preferencia de gobernantes. Según el autor la democracia se caracteriza por: dos o mas partidos compiten por el control del gobierno en elecciones limpias, el partido o coalición de partidos en el poder controla el gobierno hasta la siguientes elecciones, los partidos perdedores no intentan impedir que los ganadores tomen el poder ni los ganadores utilizan el poder para impedir que los perdedores compitan en las próximas elecciones. La apertura en la toma de decisiones otorga un valor central al juego del poder en el proceso de elaboración de políticas, y de esta visión ha nacido la escuela de la *public policy* para la cual las políticas son de el resultado de la actividad política (Subirats 1991).

El supuesto es que los recursos políticos se distribuyen desigualmente en la sociedad por lo que los procesos decicionales son resultado de la interacción simultánea de múltiples actores (Subirats 1991). Las políticas públicas son producto de un equilibrio inestable en las relaciones de poder, y dependen de variaciones de poder entre actores en contextos concretos (Subirats 1991). Las políticas públicas aparecen como comportamientos intencionales, planeados, como acciones con sentido que buscan objetivos con ciertos medios (Villanueva 1994). Al ser resultante del juego político, implica la existencia de una serie de decisiones a efectuar por un número extenso de actores, como estrategia de acción colectiva deliberadamente diseñada y calculada (Villanueva 1994).

Villanueva señala: “*La búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, la configuración estable o efimera de las relaciones de poder entre ellos, el posible conflicto o concertación son todas*

*conductas que obedecen al cálculo y expectativas de las utilidades que el poder público o sus productos, las políticas, pueden ofrecer en determinado campo de interés"* (1994; 31). Meny y Thoening también entienden las políticas públicas como dependientes de la política: *"El análisis de una política determinada permitirá sacar a luz actores esenciales (sindicatos, grupos de presión agentes locales o internacionales) que un análisis en función de política de partido, parlamentario o gubernamental no permitiría mostrar"* (1992; 17). Los distintos actores tienen capacidad de acción y control; cada uno es un actor político que emprende, organiza, defiende y propone sus intereses, desde los cuales otorga o niega apoyo según su beneficio (Padioleau 1989).

En este esquema el Estado es otro actor estratégico, inclusive tiene mayor centralidad que los demás por su legitimidad y autoridad, lo que lo ubica en un lugar privilegiado en esas interacciones políticas. Esta es la idea de autonomía relativa del Estado, opuesta a teorías totalizantes, donde el Estado y "lo político" aparecen como dependientes a lo socioeconómico (marxismo), a lo sociocultural (sistémico), y donde lo social explica las decisiones de gobierno (Villanueva 1994). El Estado es una institución prepositiva con sentido, actúa racionalmente y muchas veces de manera contraria a los intereses sociales más poderosos (Villanueva 1994). Tampoco las políticas públicas son la expresión única de lo que el Estado quiere, sino de lo que logra en relación con la sociedad más allá de sus intereses (Villanueva 1994). El Estado se mueve con interdependencia respecto a otros actores, pero él mismo decide su intervención o abstención, marcando el proceso de políticas públicas. De esta manera, las políticas públicas no son un mero accionar policíaco, sino un sistema de acción pública, un proceso desencadenado por la relación entre actores (Meny-Thoening 1992)

Padioleau (1989) denomina las sociedades modernas como oligarquías-pluralistas donde los actores se deslizan y constriñen a la vez, y el Estado es componente fundamental por su centralidad. El autor define al Estado desde el sistema de relaciones al que pertenece: *"(...) el Estado maneja los recursos, con mas o menos fortuna, para satisfacer propósitos, y trata de ganar voluntades o las constriñe. En suma el Estado jamás es en si, sino siempre bajo el ángulo de relaciones con otros actores"* (Padioleau 1989; 16). El Estado en si mismo no cuenta con capacidad propia, por eso debemos hablar de gobierno. Éste es jurídicamente el órgano competente para ejercer fines y funciones del

Estado, y en una democracia se conforma por un grupo al que se le delega representación para conducir el poder, que son generalmente partidos políticos<sup>13</sup>.

De esta manera todo gobierno al ser una institución concreta, dirigida por hombres con motivaciones egoístas, guiadas con sentido utilitario (Downs 2001). El gobierno está dotado de expectativas y objetivos, es el botín por el que compiten los partidos para formular políticas y obtener votos, respondiendo a grupos para conservar sus puestos. Son empresarios que venden políticas a cambio de votos en lugar de productos a cambio de dinero (Downs 2001).

Esto supone concebir los partidos políticos como pragmáticos, y no como ideológicos, no pretenden crear un tipo particular de sociedad, las ideologías solo organizan el electorado dándoles rasgos diferenciadores a lo oferentes (Downs 2001). El punto de partida es la visión de la sociología norteamericana sobre las relaciones sociales aplicada a la política. Según ésta, las relaciones sociales se basan en una reciprocidad de expectativas y en consecuencia, las relaciones políticas se determinan por expectativas de participantes respecto a los productos gubernamentales. Por su lado el gobierno busca mayores y permanentes conveniencias y provechos (Villanueva 1994).

Desde una perspectiva similar Bárbara Geddes explicitó este supuesto y entiende coherente aplicar este modelo de acción política para el análisis de las políticas públicas: *“Podemos asumir que para la mayoría de los políticos durante la mayor parte del tiempo, el deseo de ser electos predomina sobre las preferencias de políticas. En algunos la inclinación hacia los cargos y sus prerrogativas verdaderamente aplasta sus preferencias en el plano de las políticas. Otros pueden querer ser electos solamente para realizar sus políticas preferidas; pero sino llegan a hacerlo perderían toda chance de influir en las decisiones políticas. Por ende incluso en los políticos que anteponen el interés general al particular, la preferencia por la elección será muy fuerte, dado que solo ella garantiza la oportunidad de llevar a cabo otras preferencias”* (Bárbara Geddes 1991; 374)<sup>14</sup>.

Desde este punto de vista las relaciones políticas obedecen al cálculo y la expectativa de utilidad entre gobierno y actores pertenecientes a cada área de políticas. En consecuencia

---

<sup>13</sup> Acorde a este esquema teórico entendemos partido político como *“un equipo de hombres que solo desean sus cargos para gozar de la renta, prestigio y poder que la dirección del aparato gubernamental supone”* ( Anthony Downs 2001; 95)

<sup>14</sup> Tomado textualmente de Adolfo Garcè (2002 ; 20)

la existencia y magnitud de las relaciones políticas está determinada por lo que está en juego en la política (Villanueva 1994). Esta lógica de mantener o conseguir el gobierno lleva a conductas de cooperación o conflicto entre actores, guiadas por cálculos de utilidad del poder público, lo que le da particularidad a cada arena de poder.

El pragmatismo de los partidos y el pluralismo como sistema multicéntrico de elites, conduce a la visión de que cada arena de política pública es particular y que las decisiones gubernamentales no tienen un trasfondo homogéneo; el Estado es débil en algunos sectores y fuerte en otros (Lowi 1994). En cada área predominan lógicas y estructuras de poder distintos, procesos, elites y grupos particulares. Esto se basa en los siguientes argumentos: la relación entre la gente está determinada por expectativas, por lo que cada actor desea obtener de la relación con los demás; en política las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas y en consecuencia la relación política esta determinada por la política en juego (Lowi 1994).

### II.3 Relación gobierno - sindicatos en el área educativa.

Un punto de partida para el estudio de las políticas publicas es el análisis costo-beneficio. En el caso de las políticas educativas, los cambios racionalmente orientados, principalmente los que persiguen la modernización o calidad, no generan ganancias político-electorales inmediatas, a diferencia de las políticas económicas, dado que sus resultados se observan en el largo plazo, mientras que los resultados de estas ultimas son inmediatos (Corrales 1999). Esto incentiva a que los titulares de los gobiernos estén más dispuestos asumir costos en el área económica mientras en lo educativo el paso mas óptimo sería terminar la administración “en paz”, lo que es redundante cuando los gobiernos carecen de un proyecto educativo a impulsar (Corrales 1999)

Desde este punto de vista y en conocimiento de lo que podría ser en términos generales el valor político-electoral de la educación, el estudio de la relación sindicatos y gobierno se torna relevante. El estudio de esta relación en educación ha producido exhaustivos análisis, básicamente en los procesos reformistas de los '90. Nos centraremos en el esquema teórico propuesto por Corrales (1999) para quien es importante conocer lo interno y externo de los sindicatos, así como su relación con el gobierno.

Cuando los gremios tienen afiliación con partidos de la oposición, son más proclives a rechazar procesos de cambio empeorando su relación con el gobierno, pero se advierte que una relación cooperativa tampoco garantiza que los cambios se introduzcan o mantengan, dado que los sindicatos pueden utilizar tal relación para promover sus objetivos (Corrales 1999). Por otro lado la fragmentación interna de las organizaciones sindicales obstaculiza la cooperación entre estas y el gobierno. Al sufrir los gremios divisiones internas y externas se da una competencia por el liderazgo de la organización alimentadas por a la resistencia al gobierno. En este caso el mecanismo óptimo sería excluir a los adversarios en el proceso y crear alianzas con otro grupo de presión como contrapeso (Corrales 1999).

La relación gobierno- sindicato aparece en nuestro trabajo como determinante en el tipo de política educativa. En primer lugar, porque estamos en un contexto postneoliberal donde las lecturas reformistas de modernización educativa de los noventa son fuertemente criticadas y aparecen en escena actores reivindicativos, donde quizás los docentes sean los más visibles ya que fueron la principal fuerza opositora a las reformas educativas de los noventa (Kaufman-Nelson 2005). En esta tesis tomamos como definición de **modernización** educativa la que propone Guillermina Titamontti, como *“la incorporación de la innovación tecnológica y adecuación de los valores, contenidos, pautas de socialización y metodologías a los modelos, que en estos rubros propone el nuevo patrón de desarrollo”* (Tiramointi 2001; 3).

En segundo lugar porque estamos ante una estructura coyuntural de poder o equilibrio inestable de poder en el área educativa nacional. En toda política pública el número de actores es limitado, no entra cualquiera ni como quiere al proceso de elaboración (Noel Roth 1990) y este número determina los resultados del proceso (Luján 1998). Nos referimos al hecho de que el EP-FA-NM llega al poder, con mayoría propia en el parlamento y ha conformado la conducción de la educación de forma monocolor. Particularmente en ANEP esto restringe el número de actores, además los sindicatos docentes son fuertes y estables, se identifican con la izquierda, y han manifestado demandas claras en esa órbita.

### II.3.1 Izquierda y movimiento sindical en el Uruguay. Autonomías recíprocas

El esquema teórico de políticas públicas que hemos propuesto, encuentra cabida en la política uruguaya. Nuestro sistema político se caracteriza por la condición predominante,

aunque no exclusiva, de la política de partidos o *partidocracia* (Caetano-Pérez-Rilla 1988). Esta se define como sistema en que los partidos representan el gobierno, son motores y cerebros en la formación social, son sustento de toda la formación sistémica, son portadores de experiencia reproducible, y son núcleos de acumulación de competencias (Caetano-Pérez-Rilla 1988). Partidocracia en definitiva quiere decir que los partidos políticos representan el poder, y son portadores de experiencia reproducible y núcleos de acumulación de competencias.

Desde el enfoque *estático* (elementos independientes y dependientes, causas y efectos) los partidos aparecen como autónomos e independientes sin lo cual no logran tal relevancia. Independencia y autonomía no parece equivaler a centralidad aunque se diría que un componente subordinado no es central (Caetano-Pérez-Rilla 1988). Desde el enfoque *funcional* (conducción de un elemento sobre el resto) los partidos aparecen como central, como motor o cerebro de ejecuciones. Aquí lo central equivale a autonomía en el enfoque anterior, no es central lo que no es motor (Caetano-Pérez-Rilla 1988). En el enfoque *histórico* (condiciones de logro, conservación, inauguración y descubrimiento) los partidos son responsables de la eficiencia e ineficiencia del sistema que conducen (Caetano-Pérez-Rilla 1988).

La centralidad de los partidos en nuestra política refiere a la capacidad de estos para organizar y conducir el sistema político, elaborar las políticas que den gobernabilidad, ya que en ellos recae la responsabilidad sobre éxitos y fracasos de nuestra democracia. Ésta teoría viene a resignificar la autonomía de *“lo político”* como relevante para explicar los fenómenos sociales, dónde los partidos juegan un rol de primer orden. Mieres (1992) ha propuesto la temática y encuentra cierto acuerdo en la bibliografía nacional, de que *“lo político”* es un nivel específico de análisis, donde se expresan actores que desarrollan sus propias lógicas de acción, aportando elementos significativos de interpretación apartado de la esfera de lo social, evitando reduccionismos totalizantes.

La autonomía de *“lo político”* exige una diferenciación entre Estado y sociedad civil.

Los partidos aparecen intermediando a uno y a otro como portadores de proyectos sociales con altísima legitimidad social, y proponiendo diversos estilos y lógica de

acción (Mieres 1992). Los partidos, como protagonistas de “lo político”, permiten la autonomía relativa del Estado respecto a los intereses corporativos nuestra sociedad (Caetano-Perez-Rilla 1988). En si la centralidad de los partidos en la política nacional, no se da sin otras peculiaridades del universo societal uruguayo, como son un a estratificación social de baja tensión interclasista, y una cultura meritocratica referida a una “republica de ciudadanos”. Los partidos se han adueñado del Estado haciéndolo ajeno a poderes corporativos, lo que les ha permitido articular demandas desde sus pluralidades internas, y aminorar conflictos sociales (Caetano 1994).

Sin embargo la política nacional sí es una “*política de presión*”, un juego de influencias sobre decisiones en el itinerario de las políticas publicas (Caetano 1994). Una política predominantemente de partidos y ciudadanos, es una política electoralizada, encuentra en el “arbitraje electoral” su más acabada traducción (Caetano-Pérez- Rilla. 1992). Cada acto comicial es decisivo y configura el resto del sistema político (Caetano-Pérez-Rilla 1992). El hecho de considerar a los partidos como actores centrales no exclusivos, significa no menoscabar el rol cumplido por demás actores del sistema político en frecuente articulación con los partidos (Caetano-Pérez-Rilla 1992).

Autonomía de “lo político”, “política de partidos”, “política de presión”, “arbitraje de lo electoral”, son peculiaridades de nuestra política que justifican la aplicabilidad para el caso uruguayo del esquema teórico expuesto en el apartado anterior, donde la lógica racional costo- beneficio, principalmente por parte de partidos de gobierno, encontraría un espacio relevante en el momento de entender nuestras políticas publicas. Vale detenernos aquí en como en toda partidocracia, la instancia electoral es clave para entender la agenda de políticas. Toda instancia electoral expresa las preferencias del cuerpo social, y significa un mecanismo dirimente de la distribución del poder, y en lo interelectoral los gobernantes acomodan su agenda acorde a su cálculo electoral con la finalidad de mantenerse en el poder

La conquista , muy peculiar, del poder por parte de la izquierda podría desdibujar los limites entre la política de gobierno y los intereses del movimiento sindical, entre la autonomía de lo político y la política corporativa, debido a la histórica relación de “*hermandad*” que estos actores han mantenido (Senatore-Yaffé 2005). Sin embargo ambos actores han venido marcando una clara línea divisoria, de autonomías reciprocas,

que se ha expresado en tres variables: *interconexión directriz*, *coincidencia programática*, y *coincidencia táctica* (Doglio-Senatore-Yaffé 2004). Con la caída del modelo de Industria Sustitutiva de Importaciones se elimina la dispersión organizativa y se da la unificación de ambos actores. En 1966 se funda la Central Nacional de Trabajadores (CNT) como central única de trabajadores, y en 1971 se funda el Frente Amplio (FA) como unificación de las izquierdas partidarias. Fue el momento donde las tres variables señaladas alcanzan el máximo de heteronimia. Pero desde la redemocratización a esta parte esta se ha venido minimizando, hasta transformarse en dos actores distintos, con reivindicaciones y estrategias propias.

Una de las características medulares del Movimiento Sindical Uruguayo (MSU) es la defensa de su *autonomía* ante otros actores políticos. Frente al Estado y a los partidos, ha ofrecido resistencia a todo intento de legislación sindical y ha defendido su autorregulación (OIT-1987), lo que le ha permitido ser un actor alternativo en el sistema político, con un modelo propio de país (Rial 1988). La izquierda por su lado ha venido desarrollando una política propia de alianzas y estrategias manifestada en su creciente moderación, pragmatismo, y “*catchallización*”, lo que difícilmente hubiese sucedido sin un alejamiento respecto al movimiento sindical (Doglio-Senatore -Yaffé 2004: 275). Pese a estas autonomías recíprocas, el ascenso del EP-FA-NM al poder produjo una nueva relación gobierno-sindicato que condiciona muchas de las políticas de la administración Vázquez.

Trabajaremos con los modelos de relación gobierno-sindicato propuestos por Touraine (1987) y Murillo (2000). Touraine observa en América Latina tres tipos de sindicalismo: de **control** en el que el movimiento sindical no posee acceso directo al poder pero ejerce sobre él algún tipo de influencia, de **integración** cuando el movimiento sindical posee poder y participa en ámbitos de decisión del Estado, y de **oposición** donde el sindicalismo tiene escasa o nula influencia sobre decisiones de gobierno. Murillo señala escenarios determinados por la el tipo de estructura sindical y el vinculo con el partido de gobierno. Existen cuatro tipos de relación sindicatos y gobiernos. De **Cooperación** cuando hay una sola base sindical, y no hay competencia interpartidaria por el control sindical, de **Oposición** cuando existe una sola central sindical y si hay competencia interpartidaria por controlar el sindicato, de **Subordinación** cuando no hay una sola central sindical y existe competencia íter partidaria por controlar el poder. De

**Resistencia** cuando no hay una sola central sindical y si hay competencia inter partidarias por controlarlas. Con el del EP-FA-NM en el gobierno estamos ante un sindicalismo de *control* en la categorización de Touraine, y ante una relación de *cooperación* en la categorización de Murillo.

### **Capítulo III: Marco Metodológico.**

En base a postulados teóricos expuestos, buscamos describir el proceso de algunas políticas educativas llevadas a cabo por el actual gobierno, que creemos cruciales a ser entendidas desde las relaciones y racionalidades de poder, concibiendo lo educativo como “área particular de política” o ámbito propio de “lo político”. Las preguntas que disparan el interés de esta investigación son: ¿a qué responde el hecho de que la educación de importancia transversal en el modelo de país propuesto por la izquierda se haya liberado a la participación y al debate? ; ¿qué está influyendo para que se desmantelen aspectos básicos de la *modernización* educativa de los '90 cuando aquella perseguía similares objetivos a los que hoy persigue el EP-FA-NM?

La **hipótesis central** que proponemos, es que la agenda educativa del actual gobierno resultó fuertemente condicionada o influenciada por los siguientes tres factores:

- Ausencia de un plan educativo acabado por parte EP-FA-NM, actual partido en el gobierno.
- relación cooperativa entre EP-FA-NM y el movimiento sindical, lo que significa un nuevo vínculo gobierno y sindicalismo, que en lo educativo significa una nueva relación autoridades y gremios docentes.
- la racionalidad electoral del EP-FA-NM de reducir costos políticos (en términos de popularidad o aceptación) en áreas electoralmente poco estratégicas, como lo es la educación, y maximizar beneficios en áreas decisivas como la economía, etc.

Estos tres factores se entienden mejor relacionados, formando una triada vinculante que podríamos sintetizar de la siguiente forma: el EP-FA-NM accede al gobierno carente de un proyecto educativo acabado, ante lo cual prioriza la atención a demandas de los gremios docentes con quien mantiene una relación cooperativa, con la finalidad de

reducir costos políticos. Por eso fundamentamos el estudio en políticas educativas que se guían por la racionalidad de atender demandas corporativas, originadas ante la reforma Rama: *Debate Educativo; enseñanza por asignatura en el Ciclo Básico de Educación Media, y la instauración de un Sistema Unificado de Formación Docente.*

Esta investigación sigue un modelo deductivo-descriptivo, con algunas tentativas de carácter explicativo. Respecto a las técnicas de investigación, se han utilizado para este trabajo técnicas cualitativas. La principal es la *entrevista de elite*, aplicada sobre representantes de la comunidad educativa nacional. El formulario de entrevista constó de 14 preguntas y se realizó sobre un total de veinte personas. Seis representantes sindicales, dos por nivel educativo (FUM, FENAPES y AFUTU), siete autoridades educativas, dos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), dos del Consejo Directivo Central de ANEP (CODICEN), uno del CEP (Consejo de educación Primaria), uno del CES (Consejo de Educación Secundaria), dos de DFPD (Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente), y seis parlamentarios integrantes de las Comisiones de Educación y Cultura, cuatro diputados y dos senadores, del oficialismo y de la oposición.

También se utilizó el *análisis documental*. Fundamentalmente se recabamos información en prensa escrita perteneciente al periodo fines del 2004 y fines del 2007, principalmente de los semanarios *Búsqueda* y *Brecha*, *Voces del Frente* y del diario *La Juventud*.

Por otro lado se utilizó el programa político del EP-FA-NM que plasma su oferta electoral del 2004, publicaciones de los gremios docentes que plasman su visión educativa y sus demandas inmediatas. También se accedió a información secundaria brindada por las páginas web de los gremios de la enseñanza (FUM, AFUTU, FENAPES), de la central sindical (PIT-CNT), y de ANEP.

## SEGUNDA PARTE.

### **CAPITULO IV: EL DEBATE EDUCATIVO Y EL CORTO ADIOS A LA “REFORMA RAMA”. EL PODER DE LOS DOCENTES Y LA VUELTA AL “ESTADO ANTERIOR”.**

#### IV.1 DEBATE EDUCATIVO. PARADIGMA Y PODER DE LOS DOCENTES.

El Debate Educativo fue sin dudas una de las particularidades de esta administración en el área educativa, cuyo objetivo fue la consulta popular para sancionar una nueva Ley de Educación. Esta política sí aparece en la propuesta electoral del EP-FA-NM, sin embargo no irrumpe originariamente desde sus filas, sino que es componente constitutivo del *paradigma educativo*<sup>15</sup> al que se afilian los gremios docentes, el cual tomaría mayor proyección en su reacción ante la reforma Rama. En definitiva es una demanda estructural de los sindicatos docentes que encontró espacio en la propuesta programática del EP-FA-NM.

La idea deriva del *paradigma crítico* con el que se identifican los gremios docentes. Este paradigma nace en la década del '70, ante la crisis económica y de los Estados de Bienestar, apareciendo como oposición sistemática al *paradigma economicista* predominante hasta entonces. La planificación de las políticas educativas para el desarrollo se consideraría inviable debido que la lógica democrática lo impedía, y en lo pedagógico emergerían lecturas que enfatizarían en aspectos afectivos de los educandos, y en la participación de los protagonistas de los procesos de aprendizaje en la definición de los parámetros de su actividad (Tedesco 1999).

Los elementos que provocaron la crisis del paradigma economicista fueron: la expansión de la matrícula no explica la subutilización de capacidades en el mercado de trabajo, la educación para el desarrollo no explica los conflictos sociales por la educación entorno a la crisis de los estados benefactores, y el subsumir la práctica pedagógica a modelos de las relaciones sociales de dominación (educador como dominante, la currícula como ideología y el educando como dominado).

Se identificaba este paradigma con todo tipo de dominación social (Tedesco 1999), y nacería el *paradigma crítico* que fue adoptado por los docentes, proclamados concedores de la práctica y cotidianidad educativa (Sacristán 1998).

Tomarían influencia del marxismo para superar el desajuste teoría-práctica, y el conocimiento se vincularía con la acción y la emancipación (Sacristán 1998). Plantean que en la práctica educativa se esconden intereses ocultos que frenan las condiciones de igualdad, siendo función del conocimiento descubrir situaciones de alienación de las

---

<sup>15</sup> Entendemos Paradigma Educativo como un marco de pensamiento de política práctica para la educación (Cecilia Braslavsky 2004; 486).

personas. Estimulados por la “*toma de conciencia*”, los agentes de la práctica educativa se emancipan provocando una sociedad justa (Sacristán 1998).

En América Latina la evolución de los paradigmas educativos se desvinculó de la realidad social, específicamente el paradigma economicista relacionado a la **modernización** en la etapa de industria sustitutiva de importaciones, que en una posición de dependencia perdió inmediatamente parte de su significación original (Tedesco 1999). Con la crisis del modelo se daría el desarrollo de la **teoría de la dependencia** que señalaría una relación económica internacional de dominación. En lo educativo sus postulados han sido débiles remitiéndose a denunciar la “imposición externa” de modelos educativos (Tedesco 1999). Ese vacío fue salvado por el pensamiento pedagógico de Freire, del marxismo althusseriano, además de propuestas del reproductivismo francés de Burdieu y Passeron (Tedesco 1999).

El *paradigma crítico* se contempla con la categoría de “posmodernidad” como sustento antropológico desde el cual repensar lo educativo (Sacristán 1998 - Berttolini 2001). En adhesión a la lectura marxista y dependentista, los sindicatos docentes uruguayos, no solo entendieron que la ola de reformas educativas que vivió la región durante la década pasada no solo eran funcionales al neoliberalismo como orden económico, e impuestas por organismos internacionales, sino que también buscaron implementar un modelo educativo “totalizante”, “homogéneo”, con una concepción unívoca de hombre, propio del legado moderno, desconociendo mutaciones y diversidades vividas en lo social, cultural y económico (Berttolini 2001).

Los docentes entienden que es necesario abordar la educación desde el nuevo horizonte en el que se mueven las sociedades, el cual incluye la categoría de “posmodernidad”, la cual habla de la crisis de los “meta relatos” y de “desanclajes sociales”, y la consecuente surgimiento de reivindicaciones específicas y fragmentadas no totalizantes, como son mujeres, negros, jóvenes, indígenas y muchas otras, que son grupos que manifiestan autorepresentaciones (Berttolini 2001). Proponen repensar la educación renunciando a toda razón totalizante que conduzca a la creación de ideas “momias”, y a todo fundamento único y último de la historia y la moral (Berttolini 2001).

Para ellos es deseable repensarla desde la incertidumbre y la complejidad, y desde la heterotopía que significa la “proyectualidad plural” en la construcción de lo educativo

(Berttolini 2001). Se concibe la institución educativa como “ámbito público”, capaz de ser construido desde el dialogo contaminado de los diversos relatos privados, para su confrontación y su hibridación (Berttolini 2001).

El Debate Educativo es una demanda de los docentes e inspirada fuertemente en este paradigma, y se contempla en la propuesta programática del EP-FA-NM desde la experiencia reformista de los `90. Ante la reforma Rama, el sindicalismo docente hizo publica su posición de realizar un Debate Educativo como alternativa a lo que consideraron una conducta autoritaria y tecnocrática, identificándose claramente ese vinculo entre la teoría de la dependencia y el paradigma critico. *“La posmodernidad como modalidad cultural, como nuevo horizonte de existencia no puede ser reducida al correlato ideológico del neoliberalismo, como a veces se pretende. Su significación trasciende ésta reducción”*<sup>16</sup>

**FUM** señaló que las reformas de los `90 significaban una devaluación de su tradición pedagógica y demandaba el debate educativo como forma de expresión de las realidades concretas que hicieran posible el proceso de aprendizaje (Tedesco 1999). **FENAPES** y **AFUTU** sostienen que su propuesta de proyecto educativo tiene como fin ultimo una instancia de discusión que la sociedad se debe en materia educativa, que sirve como punto de apoyo para un debate de carácter nacional (Fenapes-Afutu 2005). Estas agrupaciones contienen en sus propuestas mediatas la construcción de la educación desde la democracia participativa<sup>17</sup>. Tanto en la información de prensa, como en la información suministrada por los entrevistados, no se duda en sostener que el *Debate Educativo* es una respuesta a una demanda estructural de los docentes. Todos los actores involucrados comparten que el Debate Educativo es una iniciativa del sector docente público.

“El planteo del Debate Educativo es un planteo sindical desde el año'96 y no es un planteo del Ministerio de Educación o del Poder Ejecutivo de ahora. Está constatado en una de las resoluciones del congreso del PIT en el año '96 cuando estábamos en plena reforma Rama, cuando aquello atacaba contra todas las estructuras de una manera súper autoritaria y soberbia”. (Representante sindical N° 1)

“Nosotros no concebimos un proceso de cambio educativo sin debate con la sociedad” (Representante sindical N° 3)

<sup>16</sup> Marisa Berttolini ( 2001 ; 16)

<sup>17</sup> [www.afutu.org.uy](http://www.afutu.org.uy) VIII Congreso, [www.fenapes.org.uy](http://www.fenapes.org.uy) IX Congreso

“Hablando exclusivamente del Debate Educativo es o si fue, una reivindicación de los sindicatos de la enseñanza, inclusive ahora se viene el Debate Pedagógico porque para nosotros quedaron cosas en el tintero”  
(Representante Sindical N° 4)

“Los sindicatos de la educación siempre hemos actuado con mucha responsabilidad, nunca hemos cambiado. La autonomía, la participación ciudadana y el mayor presupuesto siempre tienen que estar”  
(Representante sindical N° 6)

“El Debate Educativo siempre estructuró parte de las demandas gremiales. No es que los gremialistas de hoy hayan logrado eso, sino que es una demanda histórica de la organización de los trabajadores docentes”.  
(Parlamentario N° 1)

*“FENAPES planteó la no extensión de la Reforma, el Congreso Pedagógico por la educación del Pueblo que culminaba con la nueva ley plasmada allí (...)”*<sup>18</sup>

*“ (...) cuando tu planteas el cambio de una ley tienes en primer lugar la discusión presupuestal que es la discusión madre del 2005 en la cual todos queremos participar, y es una discusión muy profunda que va a definir la vida por cuatro años, pero cuando tu planteas ley de educación y cuando lo planteamos también desde la CESEU estamos hablando de que ni sea hecha desde escritorios, que no sea hecha desde cúpulas, que no sea hecha por actores políticos, exclusivamente parlamentarios, entonces la pregunta es como articulamos un proceso de debate que implique a todo los actores de la educación, sindicatos, ANEP, padres, etc.”*<sup>19</sup>

*“Esta forma de plantear el debate es fruto de una reacción ante lo hecho por gobiernos uruguayos durante las últimas tres décadas y especialmente a la actitud prepotente y autoritaria de German Rama”*<sup>20</sup>

*“hay evidencia reiterada de que en el sentido de (...) que el debate educativo queda reducido a la discusión y elaboración de bases para una nueva ley de educación (...) es una estrategia llevada a cabo por los gremios de la enseñanza y lo único que interesa es el control del poder de la enseñanza: quien se queda con el sartén por el mango e n la educación”*<sup>21</sup>

Respecto a implementación del debate, se ha reconocido casi unívocamente el rol protagónico de los sindicatos docentes. El Debate Educativo fue convocado por MEC, ANEP y UdelaR, y organizado por una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) que se integró por 22 miembros designados por el MEC y la Coordinadora de la Enseñanza, los cuales formalmente actuarían a título personal. El debate se plasmó en Asambleas Territoriales (interior), Zonales (Montevideo) y Sectoriales (todo el país).

La debilidad por parte del sistema político se observó en esta instancia. Si bien existió un documento publicado por el MEC que ofreció cinco ejes a debatir (Educación para

<sup>18</sup> Ruth Vera- FENAPES. *Diario La Juventud* 4/12/2004:7

<sup>19</sup> Daisy Iglesias-Ademu-Fum. *Diario La Juventud* 13/12/2005:7.

<sup>20</sup> Antonio Romano-Coordinador de IAE – Instituto de Altos Estudios- *Semanario Brecha* 7/4/2005:17.

<sup>21</sup> Mesas Coordinadora del Área educativa del Partido Nacional – Daniel Corbo, Romeo Pérez y Gabito Zoboli-. *Semanario Búsqueda* 14/9/2006:15

todos, Educación y Ciudadanía, Educación y modelo de desarrollo, Educación uruguaya en la sociedad del conocimiento y Organización de un Sistema Nacional de Educación), no se señaló lo que esperaba en cuanto a que tipo específico de educando, y que matriz educativa para lograrlo. En síntesis no se fijaron límites de que y hasta donde debatir<sup>22</sup>.

Esta debilidad permitió a los sectores organizados tener mayor influencia en las resoluciones del debate, que finalmente no fue de ciudadanos (De Giorgi 2006). Respecto a los sindicatos docentes existe una conjetura de razón política, que el debate es demanda docente como medio para hacer eficaces sus propuestas (De Giorgi 2006). El poder sindical en este escenario fue determinante, lo que se verifica en la prensa escrita, y principalmente preguntándole a los entrevistados sobre cual fue el protagonismo de los sindicatos. En general se le asigna una responsabilidad de primer orden respecto a la organización, tiempos y contenidos del debate.

“Todos los sindicatos de la educación estuvieron dentro de la CODE. Los sindicatos con mayor potencia han trabajado con mucho entusiasmo con mucho vigor, defendiendo cada cual sus ideas. Sin duda tuvimos mas relevancia que otros actores”

(Representante Sindical N° 3)

“Bueno, conformamos una especie de campo copular. Nosotros marcamos ritmos. Sobre los dirigentes que estábamos allí descansó mucho sobre nuestros hombros la organización del debate”

(Representante Sindical N° 6)

“Yo creo que han tenido un papel protagónico, creo que fueron los que marcaron los tiempos y la agenda del Debate Educativo, incluso buena parte de la orientación-“

(Autoridad N° 3 CODICEN)

“Muy fuerte en lo simbólico, en lo organizacional, en la determinación de la agenda y sus prioridades. Tanto más fuerte cuanto mas apoyado estuvo el Debate en posiciones establecidas de antemano, en organizaciones, en opinión constituida“ (Parlamentario N° 1)

“Un rol importantísimo, lo trataron de copar”

(Parlamentario N° 4)

*“asusta la forma en que se esta discutiendo una nueva ley de educación porque el debate no apunta a que enseñar y como evaluar lo que se aprende, sino que continua la discusión de siempre: que porcentaje del presupuesto se va a tener y que porcentaje e participación van atener los movimientos estudiantiles y las agremiaciones de profesores (.....) Se discute sobre el poder, pero de la sustancia educativa nada. (.....). El tema esta abierto pero desgraciadamente estamos discutiendo lo político y vemos debates ya perimidos<sup>23</sup>.*

*“Hubo una guía muy amplia, integral para la discusión, en la cual el PN trabajo mucho, pero que no llego a aplicarse porque el peso de las gremiales hizo que la discusión se centrara en la futura ley de educación, en las bases para elaborarla y en el futuro gobierno de la enseñanza”<sup>24</sup>*

<sup>22</sup> “ni siquiera nosotros en principio vamos a hacer una propuesta. Vamos a plantear sean los actores directos, los maestros los profesores, los alumnos, cuando sea posibles familiares, y la propia sociedad civil a lo largo y a lo ancho del país, los que propongan”. Jorge Brovetto. Semanario Brecha 11/02/05

<sup>23</sup> Julio Maria Sanguinetti. Semanario Búsqueda 20/7/06

<sup>24</sup> Romeo Pérez Semanario Brecha 20/10/06: 15.

*“el grueso de los participantes fueron integrantes de la comunidad educativa”* <sup>25</sup>

En la última etapa del debate, se realizó un Congreso Nacional que buscó sintetizar lo debatido para entregarlo a los poderes del Estado, que sancionarían una nueva ley. En el Congreso hubo organizaciones que participaron con vos y voto, otras con vos y sin voto, y otras como observadoras. Dentro de las primeras se encuentran las ATD, los sindicatos docentes (público y privado), dentro de las segundas se encuentran instituciones públicas invitadas y las CODE zonales y territoriales, dentro de las terceras los partidos políticos<sup>26</sup>. El poder del sindicalismo docente fue notorio en este Congreso.

*“Obviamente que el movimiento sindical tuvo su incidencia importante en el Debate Educativo, mas en el Congreso Nacional de Educación porque obviamente la organizaciones nacionales con trayectoria histórica que manejaban mucho mas este tema fueron mucho mejor armadas al congreso que lo que pueden ser los delegados territoriales. Por mas que la relación fue del 3,5 y el 6,5 hay una cuestión de cabeza política y de organización entonces en eso se incidió.”* (Representante. Sindical N° 1)

*“En los documentos del Congreso se hace énfasis en asuntos claramente reivindicativos, de corte economicista o de comisiones de trabajo, muchos de esos documentos van por ahí. El reclamo de la autonomía basada en el gobierno, y el gobierno basado en la designación de autoridades y esa designación hecha por el colectivo docente demuestra que próxima están las resoluciones a los intereses particulares. Los sindicatos se beneficiarían con una ley que le de importancia a la discusión y que eso le va asegurar incorporar algunos criterios. El mas obvios participación en el gobierno de la educación”* (Autoridad N° 3. CODICEN)

*“Los gremios participaron fuertemente, creo que no incidieron directamente en lo territorial, incidieron mucho en las asambleas temáticas y sobre todo en el Congreso final que creo que fue lo mas negativo que se vio y por eso nuestro partido se opuso mucho”* (Parlamentario N° 3)

*“ (...) en el congreso son clara mayoría de los intereses corporativos y con un debate que tan solo recogió la opinión del uno por ciento de la población, sabemos que lo resultados no pueden ser leídos como la voz del pueblo. La educación nacional debe ser dirigida por los criterios que emanan de la soberanía popular y estos son en un sistema democrático representados por los parlamentarios”* <sup>27</sup>

*“cambiar la actual ley de educación no es una prioridad sino para los sindicatos que tienen una enorme influencia sobre el gobierno, y es evidente que del congreso va a salir ley de educación que le permita al gobierno tener otra justificación”* <sup>28</sup>

*“el Congreso tiene su resultado asegurado y que todo aquel que participe ha de saber que detrás de su aval hay una posición que es previsible a la luz de las agrupaciones dominantes”* <sup>29</sup>

Demostramos que el Debate Educativo y su Congreso final no solo son respuesta a una demanda estructural del sindicalismo docente, que tiene su aval en el universo de los paradigmas educativos, sino que también el poder de este actor en su realización no

<sup>25</sup> Gabito Zoboli. Semanario *Brecha* 20/10/06:15.

<sup>26</sup> Consúltese: [www.debateducativo.edu.uy/Congreso.htm-30k-](http://www.debateducativo.edu.uy/Congreso.htm-30k-)

<sup>27</sup> Gabito Zoboli. Semanario *Brecha* 1/12/06:15

<sup>28</sup> Amorin Batlle L15-PC. Semanario *Brecha* 1/12/06:15.

<sup>29</sup> José Rilla. Semanario *Brecha* 20/10/06: 14.

encontró parangón en otros actores convocados. Los sindicatos docentes fueron los principales organizadores, armaron predominantemente la agenda y marcaron los ritmos en ambas instancias.

#### IV.2: VUELTA A LA ENSEÑANZA POR ASIGNATURAS EN CICLO BÁSICO DE EDUCACIÓN MEDIA (CBEM).

Las actuales autoridades educativas han llegado carentes de un plan que determine sus políticas, y han seguido una *formulación de tipo incremental* de las mismas<sup>30</sup>. La vuelta a la enseñanza por asignaturas en CBEM y la instauración de un Sistema Unificado de Formación Docente, no estaban en la oferta electoral del EP-FA-NM, ni en diagnósticos que las autoridades hayan realizado o encargado. La explicación de estas políticas se encuentra en la concreción de *espacios de participación* que han significado, acorde a lo señalado por Limblom (1994), la elección simultánea de medios y fines.

Esto se relaciona fuertemente - como se observara mas adelante - con el valor político que el EP-FA-NM le otorga a las políticas educativas. Una formulación desde el *racionalismo* conmueve el sistema político, genera ganadores y perdedores, otorga altos costos o beneficios según el resultado, mientras una política formulada desde el *gradualismo* es más consociativa y menos notoria (Limblom 1994), además de justificar el cero esfuerzo de administraciones que no pretenden introducir innovaciones (Yehezkel Dror 1994). Los abordajes gradualistas en educación no otorgan notoriedad política, y no generan incentivos para que los gobiernos se comprometan con ciertas políticas (Corrales 1999). Por otra parte esto se superpone con la atención a demandas docentes por este tipo de conducción, predominante hasta períodos prerreforma (Mancebo 2002). Los sindicatos docentes pretenden retomar esas formas de conducción, que entienden, fue violentada medidas arbitrarias<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> La formulación de una política pública refiere a la inclusión de la temática en la agenda, el diseño del curso de acciones a seguir y la toma de decisiones. Es identificar la situación y el problema, definir prioridades y objetivos, y analizar y seleccionar opciones de programas y políticas (Mancebo 2001: 8). La formulación de una política encuentra dos tipos polares: el racionalismo y el incrementalismo. Una formulación *racionalista* es el método que hace posible estudiar la totalidad de eventuales alternativas, con objetivos claramente definidos, y sus respectivos costos (Limblom 1999). Una formulación incrementalista es considerada un proceso muy complejo, sin principio ni final, con límites inciertos, y la política pública es resultado de una compleja red de actores que participan e interactúan (Limblom 1991).

<sup>31</sup> Ambos Congresos de AFUTU y FENAPES señalados han manifestado en sus propuestas inmediatas el respeto del orden legal vigente, que entienden violentado por resoluciones discrecionales de autoridades reformistas.

El CODICEN actual señala que a diferencia de los anteriores, su conducción es democrática, lo que se ha expresado principalmente en la apuesta al dialogo a nivel de cada desconcertado y formación docente a través de la creación de comisiones, y la derogación de medidas represivas como el Acta 14 y la aprobación del fuero sindical para el pleno ejercicio del derecho gremial tanto docente como estudiantil.<sup>32</sup>

Ha existido una notoria participación de actores o agentes educativos que se involucran a la orbita de ANEP como arena concreta de política publica. En esta participación los gremios docentes no han sido excluidos, sino que han sido convocados como actores concretos, diferenciados formalmente de otros como las ATD, inspectores etc.

“A nivel de la Anep ha habido permanentes mesas de dialogo, no sólo con participación de los gremios sino también de las Asambleas Técnico Docentes” (Autoridad N° 1 MEC)

“Aquí ha habido a nivel de la ANEP incorporación en los consejos desconcertados de los miembros propuestos por las Asambleas Técnico Docentes. Eso significa un dialogo permanente” (Autoridad N° 2 MEC)

“Existió una Comisión Asesora de Políticas Educativas integradas por los presidentes de las cuatro ATD, que actuaron por convocatoria del Director Nacional de Educación Publica. Existieron numerosas entrevistas con las ATD y la Coordinadora de los Sindicatos de la enseñanza. Se instalaron Comisiones temáticas sobre cuestiones centrales: tiempo pedagógico, políticas focalizadas, seguimiento de ejecución presupuestal, política de lenguas, sobre educación sexual, sobre educación rural. Lo importante es que hubo un dialogo fluido sustancial” (Autoridad N° 3 CODICEN)

“Desde el inicio de la gestión CODICEN definió cinco líneas estratégicas que son los ejes vertebrados de nuestras definiciones a nivel de cada uno de los desconcertados y de formación Docente, así como también lo que refiere a la modo y la forma de implementación y definición del presupuesto y sucesivas rendiciones de cuenta. La primera de esas líneas estratégicas pone la conducción institucional democrática y respetuosa de los derechos humanos. Esto marca un punto de inflexión, un cambio notorio, con lo que ha sido estilos de conducción de la educación a partir de administraciones anteriores. Hemos instalado diversas comisiones de consulta en materia de definición de políticas educativas, son comisiones asesoras de CODICEN, con participación de los representantes sindicales y de las asambleas técnico docentes “ (Autoridad N° 4 CODICEN)

“Por lo menos se sentaron las bases de una administración que parece mas participativa y en acuerdo con los colectivos, que era un problema importante en algunas administraciones anterior “ (Autoridad educativa N° 5 DFPD)

“La principal innovación fue la de evaluar a fondo una visión participativa con la intervención de varios actores en el que hacer educativo, no solamente los técnicos de los distintos organismos. Fue un oración sobre lo que se había hecho en los '90 en este país, sobre todo en materia de planes y programas” (Representante Sindical N° 2)

“El dialogo ha existido se han conformado todos los ámbitos habidos y por haber, en algunos ha funcionado con relativo éxito (...) No es fácil para los sindicatos discutir. Los sindicatos representan corporaciones pero tienen mucho para aportar, pero en todo caso el que no puede renunciar a gobernar es al que se le dio la responsabilidad de hacerlo”. (Representante sindical N° 3)

---

<sup>32</sup> Véase el documento “Balance de dos años de gestión” (Págs.:16-17-18) en [www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

*“Un segundo aspecto de esta democratización, tiene que ver con el funcionamiento mismo de las instituciones educativas y del sistema en su conjunto. Los últimos 15 o 20 años han sido un proceso de centralización del poder. CODICEN ha asumido durante estos años funciones y tareas que eran específicas de cada uno de los organismos, con lo cual esa concentración del poder y de la toma de decisiones le quita espacio a los distintos actores, porque todas las decisiones se centralizan en CODICEN, eso hay que revertirlo desconcentrados”<sup>33</sup>*

*“Nosotros entendemos que educar significa, en este sentido participar y precisamente es lo que no ha demostrado las últimas administraciones de la ANEP, sobre todo a partir de la implementación de la reforma de 1996 en adelante. Ha habido una falta de capacidad de diálogo y de escucha por parte de la que debe cambiar si o si, en la medida que todos los procesos educativos que no cuenten con la participación de los colectivos docentes tienden al fracaso”<sup>34</sup>*

*“la participación va a ser intensa dado que lo ideal del CODICEN es potenciar la solicitud del presidente Vázquez, en el sentido de que se incorpore un representante de las ATD con vos pero sin voto. Nosotros que tenemos que seleccionar a los consejeros hemos ya designado dos. Queremos designar un tercero a partir de una propuesta hecha por las ATD.”<sup>35</sup>*

*“Cuando yo asumí había un fuerte malestar entre los funcionarios docentes (...) no tenían participación y las ATD no eran respetadas (...). Desde el comienzo abrimos espacios de participación y en muchas comisiones participaron los gremios y las ATD junto a los consejos desconcentrados”<sup>36</sup>*

El incrementalismo no solo evita conflictos políticos y expresa la conducta de cero esfuerzos de las administraciones, sino que también permite mayor capacidad de presión y favorece a demandas corporativas (Tedesco1995). Nos preguntamos aquí que influencia o responsabilidad tuvieron los gremios docentes y su correlato en las ATD, en la vuelta a la eliminación de la enseñanza por áreas, es decir que influencia ejercieron los docentes para que las autoridades implementaran una visión aggiornada del plan '86 que vuelve la enseñanza por asignatura, conocida como reformulación 2006 (ICP 2006).

No se puede entender esta decisión apartada a la reforma Rama donde se introdujo el cambio curricular conocido como el Plan '96 que instauró la currícula organizada en áreas, que al igual que en otros países de la región, partió de la observación de que la tradicional currícula humanista ya era obsoleta e inadecuada para los nuevos requerimientos ciudadanos y económicos (Dusell 2004). Lo innovador de la reforma en este aspecto fue dividir el conocimiento en áreas, abandonando la clasificación por asignaturas, además de enfatizar en la informática, la lengua extranjera y otros aspectos relacionados a la modernización educativa (Filgueira-Larrechea 2004).

---

<sup>33</sup> Julio Arredondo- Intergremial de Formación Docente. Diario *La Juventud* 25/05/05: 7.

<sup>34</sup> Carlos Barceló-FENAPES- Semanario *Brecha*, Marzo 2005

<sup>35</sup> Luís Yarzabal. Diario *La Juventud* 23/09/05:6)

<sup>36</sup> Luís Yarzabal. Semanario *Brecha* 17/11/06:17

La reforma curricular buscó familiarizar al educando con el mundo moderno, particularmente con el mercado laboral (Filgueira-Larrechea 2004). Aquello respondía a diagnósticos que denunciaban la falta de interiorización del conocimiento debido a su excesiva estratificación (materias) por lo que se apostó a un criterio epistemológico unificado en áreas, privilegiando contenidos factuales y conceptuales (ANEP 2000). Las áreas fueron Instrumental (Matemática, Idioma Español, Inglés), Ciencias Naturales, (Biología, física y química), Ciencias Sociales (Historia, Geografía y Sociales), Informática, Expresión y Currículum Abierto (Dussell 2004). Pese a resultados positivos del cambio curricular en las tasa de repetición y deserción (ANEP 2000), y ante una carencia de un proyecto educativo, las actuales autoridades educativas han apostado a la vuelta a la enseñanza por asignaturas.

La conocida *reformulación 2006* como visión aggiornada del plan '86, se origina en escenarios de participación dado en las estructuras de ANEP, y respondieron a factores políticos y no analíticos siguiendo la dualidad de Limblom (1991), donde los sindicatos de secundaria, FENAPES y AFUTU, tuvieron gran responsabilidad.

El estilo de conducción del actual CODICEN, significa cambios respecto a **los niveles involucrados en el diseño** de políticas. A diferencia de gestiones anteriores se incluyeron a los niveles más bajos, integrándose actores omitidos hasta entonces. En estos espacios, los sindicatos docentes fueron los principales actores que pujaron la nueva currícula.

El **reconocimiento de la necesidad de cambio** de ésta política, devino de los docentes que en sus dos expresiones, sindicatos y ATD, que se opusieron al plan '96 acusándolo de superficial y promercado (Dussell 2004), entendiendo que la enseñanza por áreas era contraria a la formación humanista, crítica y reflexiva, y que fue un diseño para la aceptación del modelo vigente y el individualismo<sup>37</sup>.

“La calidad en realidad no se daba porque el docente no estaba preparado para dictar concepciones de enseñanza por áreas, por lo tanto mentira que los cursos eran buenos. Ello llevó a que en ciencias sociales el profesor de historia terminara dando historia. Entonces hoy tenemos una cantidad de generaciones donde hay un defasaje en el conocimiento del ciclo básico. Algunos tienen énfasis en historia y otros en geografía, pero en nivelar a los chiquilines es brutal. Y por otro lado cuando se habla de la equidad, la equidad tampoco se podía dar en el sentido de que había mucho un asistencialismo tendiente al facilitismo, era toda una cuestión de promoción.

(Representante sindical N° 1)

---

<sup>37</sup> Consúltense al respecto, M<sup>a</sup> Ester Mancebo (2001:13) y Lilian Galán (2001:15)

“A nivel de secundaria es importante destacar los avances que hubo en dejar de lado algunos aspectos de la reforma llamada Rama, sobre todo lo que tiene que ver con aspectos curriculares. Se abandona la enseñanza por área, por ejemplo en el Ciclo Básico, se vuelve a una enseñanza por asignatura o de corte asignaturista”  
(Representante sindical N° 2)

“En tres años se cambiaron las asignaturas y se fue a las áreas y el conocimiento nos se construye desde las áreas. Se construye desde la disciplina, después llegas al área o abarcar. Primero tenes que saber el ABC”  
(Representante sindical N° 6)

“Sin duda alguna en el caso del Ciclo Básico y en el caso de Formación docente se han transformado en señales necesarias para modificar el nivel de dialogo de las autoridades para con los gremios. Estas medidas no son definitivas habrá cambios curriculares procesados en el transcurso del tiempo pero que eran imprescindibles para mejorar el dialogo entre autoridades y gremios, y también las ATD.”  
(Autoridad N° 1 MEC)

“En la revisión del currículo de la educación media tienen muchísimo peso. La desarticulación de la enseñanza por áreas, la sustitución del plan `96 por la revisión `2006, la revisión de algunos aspectos del Plan de Maestros del año 2005, la revisión del currículo de los CERP pasando del plan de tres años al plan de cuatro años yo diría que ahí hay una presencia fuerte de los sindicatos”  
(Autoridad educativa N° 3 CODICEN)

“El CES integró una Comisión de Gestión Planificación educativa con representantes de todos los sindicatos, con representantes de los cuerpos directivos, inspectivos, de las ATD y del trabajo conjunto sale lo que se dio en llamar la reformulación 2006, donde uno de los electos fundamentales fue la recuperación de la identidad profesional y académica de la educación media que es la vuelta a la enseñanza por asignatura. Recurramos lo que nuestros docentes saben hacer mejor, y nuestros docentes están fuertemente capacitados en lo disciplinar. Estábamos todos convencidos de que no hay reforma que prospere si aquellos que tienen que implementarla y traducirlas en el aula no están convencidos de ella”  
(Autoridad N° 4 CODICEN)

“La reforma Rama centralizó todo, pero tuvo algunos aspectos que irritaron a los actores. ¿Cuáles son los aspectos? Aquellos que llevaron a actores a una situación caricaturesca, las áreas o asignaturas. Hay una definición de un chiste portugués que lo identifica claramente, que dice el maestro quiere mucho los niños, el profesor quiere mucho a su asignatura y el profesor universitario se quiere mucho a si mismo. Entonces el tema el profesor quiere mucho su asignatura, hace que si vos a un profesor de química le haces dar física es como si le arrancaras la identidad, es como si le sacaras la cedula, entonces se siente horrible. El diseño era por impulso de una buena idea que era llevar a áreas, pero que fue impulsada de tal forma que chocó contra los actores. Cuando tenes una idea muy buena y tenes bloqueo no puedes impulsarla a punta de llama buscando hacerla rápidamente. En eso sin lugar a dudas hubo que dar un paso atrás. En esto tuvo responsabilidad los sindicatos en su participación en las comisiones y ATD. Además no estaban convencidos los actores de los mandos medios, algunos directores estaban convencidos y otros no. Si vos heces un mapa de actores estaba mucho mas del lado de asignaturas que de por áreas. Estamos en democracia, lo que tampoco quiere decir que la mayoría tenga razón. Lo que pasa que estamos en un país donde la voluntad general no permite avanzar de alguna manera”  
(Autoridad N° 6 CES)

*“Se formulo el plan 2006, se extendió el tiempo pedagógico y se volvió a las asignaturas no porque el CODICEN lo considerara más ventajoso que las áreas, sino porque no hay docentes para trabajar esa propuesta”<sup>38</sup>*

*“Para elaborar la Reformulación 2006, el CES creó una comisión integrada por representantes de las ATD, de los inspectores, directores, gremios docentes, y delegados del departamento de Planeamiento Educativo de la ANEP, y del Codicen (.....) se rescató lo mejor de cada plan y se contemplo algunas de las demandas históricas que tenían los gremios de la enseñanza. En particular los profesores consideraban que la educación por áreas era un obstáculo para el ejercicio de la enseñanza, porque muchos no podían adaptarse a un currículo por áreas que no correspondían con la formaron en asignatura que recibían en el Instituto de Formación Docente (IPA)”<sup>39</sup>*

<sup>38</sup> Luís Yarzabal. Semanario *Brecha* 17/11/06:17.

<sup>39</sup> Alex Mazzei – Presidenta del CES- Semanario *Búsqueda* 26/1/06:11.

*“actualmente esta funcionando la comisión de Planeamiento y Gestión Educativa en el consejo- en donde participan, entre otros delegados de las ATD y FENAPES, de la sala de directores y de inspecciones- que esta abocada a estudiar los planes de estudio existentes- El intercambio ha sido muy rico y hemos logrado consensos importantes que buscan recuperar algunos aspectos pedagógicos importantes de los diferentes planes. Hay acuerdo en que el Ciclo Básico mantenga la extensión horaria que ofrece el Plan 96, que las instituciones de Ciclo Básico y bachillerato permanezcan separadas (...) También hubo acuerdo en que desaparezcan las áreas de ciencias sociales y ciencias experimentales, y se vuelva al sistema anterior, de corte asignaturista, a efecto de que los docentes a efectos de que los docentes puedan enfrentar a sus alumnos con una mayor seguridad en sus conocimientos”<sup>40</sup>*

*“Los sindicatos siempre consideraron que la educación era un motivo de licua ideológica, entonces reivindicaron que debía existir las asignaturas. Desearía que las autoridades no implementaran un programa que claramente está condicionado por las aspiraciones sindicales, porque estos no son los más preocupados por la calidad de la enseñanza. En ninguna parte del mundo visto al corporativismo ser tan exitoso en materia educativa”<sup>41</sup>*

Evidentemente la *reformulación 2006* es una lectura genuina de los gremios docentes de secundaria (FENAPES-AFUTU). Ésta política es resultado de interacción entre cuerpos educativos en espacios de participación, que tomaron forma de comisiones. Los gremios en su oposición sistemática a la reforma Rama, acusaron la enseñanza por áreas de superficial, promercado e individualista, acorde al modelo neoliberal. Hoy en esos espacios de participación, los sindicatos docentes pujan ésta reformulación curricular, siendo los principales representantes de la necesidad de cambio.

#### IV.3.FORMACIÓN DOCENTE. INSTAURACIÓN DE UN SISTEMA ÚNIFICADO POR NIVEL. EL DESMANTELAMIENTO CURRICULAR DE LOS CERP.

La reforma Rama introdujo cambios en Formación Docente. Su principal línea de acción fue la creación de los CERP (Centro Regionales de Profesores) orientados a titular formadores de educación media, manteniendo sin cambios el modelo del Instituto de Profesores Artigas (IPA) en Montevideo y se comenzó una desactivación de los Instituto de Formación Docentes (IFD) en el interior (Mancebo 2004). Uno de los fundamentos de la creación de los CERP fue el déficit de titulación emitida por los sistemas de formación vigentes, el cual se concentraba en el interior del país (Mancebo 2000: 25). Los CERP fueron edificados en Canelones, Florida (Sur), Maldonado (Este) Colonia (Oeste) Rivera (Norte) y Salto (Litoral). Para concretar su funcionamiento se contó con ayuda externa a través de los programas MES y FOD (Mancebo 2004).

---

<sup>40</sup> Alex Mazzei – Presidenta del CES- Semanario *Brecha*: 24/06/05: 18.

<sup>41</sup> German Rama –ex Presidente del CODICEN 1995-2000- Semanario *Búsqueda* 2/2/06.

Lo novedoso de los CERP estuvo también en lo curricular. Consistió en una carrera de tres años, régimen full time de ocho horas diarias, y desarrollo de nueve profesados (Lengua y Literatura, Matemática, Física, Química, Biología, Historia, Geografía, Sociología, e Inglés), y a diferencia de los demás institutos de formación, se posicionaba en el respeto a la tradición práctica y tecnológica, apartándose de la tradición académica reflexiva<sup>42</sup>. Su conducción a diferencia del IPA e IFD no estuvo bajo la órbita de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD), sino de la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (Núñez 2004).

El impacto de los CERP fue positivo, logró sus objetivos. Se demostró el aumento en la titulación docente, con una proyección para el 2009 de un gran saldo de egresados (BID 2000). Pese a esto, la actual administración en un marco de reformulación educativa, llevó a cabo como principal cambio en el nivel de formación docente, la instalación de un Sistema Unificado de Formación Docente, que consiste en la emisión de un único título y bajo una única modalidad por niveles de formación, que para la formación de docentes de secundaria significó la incorporación curricular de los CERP al DFPD en una misma modalidad junto con IPA y los IFD del interior (ICP 2006).

Al igual que la reformulación curricular, esta decisión no estaba prevista en el programa educativo del EP-FA-NM, y tampoco fue sugerida por diagnósticos técnicos. Ésta política es producto de las relaciones de poder y no del análisis, siendo demandada desde abajo por el cuerpo sindical. En su oposición sistemática a la reforma Rama los sindicatos y las ATD dirigieron duras críticas a los CERP, además de ver en sus egresados una seria amenaza de su situación laboral como docentes tradicionales. Entendían que los CERP era un régimen de menor exigencia y con mayor facilidad en el acceso a cargos, por lo que significaban la des-estructuración del sistema tradicional (AFUTU-FENAPES 2005) y que respondía a esa misma lógica promercado, la que concibe al docente como agente al servicio de otros, como un objeto que es necesario reciclar, como un continente sin contenido (AFUTU-FENAPES 2005).

Señalan que los docentes eran concebidos los docentes como meros recursos humanos, cuyo déficit es necesario saldar, lo que explica los cursos apresurados e improvisados de los CERP, que lo veían como desprofesionalización docente (Galán 2001). Los egresados

---

<sup>42</sup> Sobre estos y otros aspectos curriculares de los CERP recomendamos consultarse específicamente a Mancebo 2004 ( 142 -143) e Iván Núñez 2004 ( 372-373)

de esos centros serían *trasmisores aceptables* para formar *recursos humanos aceptables*, en centros organizados por criterios gerenciales (Parrilla 2001). Además los sindicatos amenazados en el largo plazo los puestos de trabajo, dado que los CERP en formaban docentes acordes a cambios curriculares que pretendían expandirse, con sus privilegios a proyectos de centro del mismo plan. Los proyectos de Centro del plan piloto les permitían a los directores designar directamente los docentes. Se solicitaban entrevistas para intercambiar ideas sobre el proyecto, lo que para los sindicatos operaba como filtro ideológico, al que solo pasaban los egresados de los CERP como nuevos clientes premiados a la obsecuencia (Parrilla 2001).

Independientemente de la validez de estas críticas, los CERP arrojaron saldos positivos de acuerdo a los objetivos que buscaban y sin embargo hoy forman parte de la homogeneidad del sistema de formación docente como parte de un proceso de reformulación del sistema educativo. La explicación de este cambio es política, de capacidades de influencia de los actores en la apertura de mecanismos decisorios.

Como se señaló, la reivindicación por volver a un SUFD es estrictamente de los sindicatos de la enseñanza, específicamente de los que fueron afectados más directamente, FENAPES y AFUTU.

Ambos sindicatos en sus propuestas inmediatas reivindicaban que la formación docente debe durar cuatro años y otorgar un único título por subsistema.<sup>43</sup> Tanto en la prensa escrita como los entrevistados se reconoce la convicción, responsabilidad e influencia del sindicalismo docente en la instauración del Sistema Unificado de Formación Docente. Observándose a su vez la intención de las autoridades de privilegiar a los educadores mas que a los educandos.

“En cuanto al tema del al Sistema Único de Formación Docente no es solo demanda sindical, hay también demandas de las Asambleas Técnico Docentes que también tienen propuestas”  
(Representante Sindical N° 1)

“Sin duda alguna en el caso del Ciclo Básico y en el caso de la Formación Docente, se han transformado en señales necesarias para modificar el nivel de dialogo de las autoridades para con los gremios”.  
(Autoridad N° 1 MEC)

“La desarticulación de las enseñanza por áreas, la sustitución del plan 96 por la revisión 2006, la revisión de algunos aspectos del Plan de Maestros del año 2005, la revisión del currículo de los

---

<sup>43</sup> VIII Congreso de AFUTU, Noviembre del 2004 ([www.afutu.org.uy](http://www.afutu.org.uy)), IX Congreso de FENAPES, Diciembre del 2004 ([www.fenapes.org.uy](http://www.fenapes.org.uy))

CERP pasando del plan de tres años al plan de cuatro años yo diría que ahí hay una presencia fuerte de los sindicatos”.  
(Autoridad N° 3 CODICEN)

“Mas que los sindicatos , porque los sindicatos en formación docente no tiene el peso numérico que pueden tener otros, mas allá de que esta representado en todas las instancias, lo que mas a pesado fueron las ATD, por sus reuniones, sus documentos elaborados, sus documentos históricos de fuerte peso. Ahora que los integrantes de las ATD son todos docentes, porque naturalmente lo integran, lo sindicatos son sus afiliados y la integran y participan pero no es una relación como puede haber en la enseñanza media donde es mayor el vinculo. Acá es una vinculación natural que se da por las mismas personas. En realidad nosotros tenemos relación con otros sistemas con los docentes. Es una relación natural que discurre naturalmente”  
(Autoridad N° 5 DFPD)

“En realidad presión no hubo porque los titulares que integramos hoy formación docente veníamos de una lectura crítica sobre la reforma en general y los CERP en particular. Sin dudas, si no hubiésemos llevado los CERP a integrar un sistema único para secundaria se hubieran dado fricciones. Pero te repito había un suerte de consenso previo sobre lo que se iba a hacer, la lectura de que los CERP segmentaban la educación en los futuros formadores, y nosotros no creemos en una educación para cierta región del país y otra para otra región del país. Se llamo a instancias de participación sobre como instrumentar el nuevo sistema, donde la ínter gremial tubo incidencia, pero mas la tuvieron las ATD”  
(Autoridad educativa N° 8 DFPD)

“El monopolio de la Formación Docente es pura responsabilidad de los sindicatos”  
(Parlamentario N° 5)

*“La primera medida fue poner todo bajo la orbita de la Dirección Nacional de Formación Docente y luego invitamos a los actores a que hicieran una revisión del sistema y plantearan uno unificado”<sup>44</sup>*

*“La educación de profesores a nivel de educación media esta debilitada como consecuencia de una política de desarticulación y fragmentación llevada a cabo por anteriores administraciones. La situación debe ser superada a partir de diversos planes y programas existentes en el marco de un verdadero Sistema Nacional de Formación Docente que coordine al saber pedagógico del Institutote Profesores Artigas (IPA) con la bondades de los Centros Regionales de Profesores (CERP) que se crearon en la gestión de German Rama”<sup>45</sup>*

La instauración de un SUFD no estaba en la plataforma del partido de gobierno, ni responde a diagnósticos previos. En esta política las autoridades privilegiaron la posición de los educadores defendiendo el predominio del sistema tradicional de formación docente. La explicación parece encontrarse en lo político, ya que al igual que la reformulación 2006, es una política emanada de espacios de participación donde se incluyeron actores omitidos hasta entonces, lo que ha significando cambios en los niveles **involucrados en el diseño**, donde la lógica de evitar disenso es notoria. Quizás no primó tanto la presión explícita de los gremios, sino de las ATD influenciada por los gremios, y de las propias autoridades, cuyo elenco deviene del ala opositora a la reforma y comparten la lectura de los gremios ya que son ex integrantes de este colectivo. Eso hizo que las **necesidades del cambio** no emergieran solo desde abajo, sino que fuese compartida con las autoridades.

---

<sup>44</sup> Luís Yarzabal. *Semanario Brecha*.17/11/06:17

<sup>45</sup> Luís Yarzabal. *Semanario Búsqueda* 29/09/05

## **CAPITULO V: CARENCIA DE UN PLAN EDUCATIVO, RELACION GOBIERNO Y SINDICATOS, Y CALCULO ELECTORAL. FACTORES POLITCOS QUE INCIDIERON EN LA AGENDA EDUCATIVA (2005-2007)**

### V.1 AUSENCIA DE UN PLAN EDUCATIVO.

El ascenso de la izquierda al gobierno ha significado un cambio en la historia política del país, y muchas políticas públicas lo atestiguan: reforma tributaria, reforma de la salud, recuperación del Consejo de Salarios, etc. En materia educativa las novedades se observan principalmente en el Debate Educativo y la tratativa de una nueva Ley de Educación. Sin embargo el EP-FA-NM accede al gobierno carente de un plan o proyecto educativo (ICP 2006).

Cuando hablamos de *carencia de un plan educativo acabado*, nos referimos a la carencia de un proyecto educativo preestablecido, con objetivos concretos que guíen líneas de acción, y que buscan resultados a observar en determinados tiempo y forma. Habla de ausencia de un horizonte educativo específico a seguir, de debilidad, falencia o ambigüedad por parte del gobierno sobre las finalidades, objetivos y roles que pretende para la educación.

En este apartado demostraremos que no hay detrás de las actuales decisiones educativas un plan educativo particular, tampoco un diagnóstico exhaustivo que permita detectar problemas y ofrecer una visión sistemática e integral de cambio educativo. La izquierda accede al gobierno con debilidad sobre qué finalidades y roles cumple la educación en su proyecto de país, sobre que tipo de educación ofrecer a la ciudadanía, sobre qué modelo de educando alcanzar.

Como existencia o presencia de un plan educativo sólido y para lo que hubo un discurso claro sobre que se buscaba con la educación, ponemos el ejemplo de lo que se conoció como “reforma de Rama”. Aquella se apoyó en exhaustivos diagnósticos sobre la situación de la enseñanza, partió de una concepción específica del rol y la finalidad social de la educación, y significó un terremoto en estructuras y lógicas que predominaban en ANEP (Vernazza 2004).

Entre 1990-1994 se realizaron estudios que mostraban la crisis del sistema educativo uruguayo desde la equidad, la calidad, la formación docente y gestión pedagógico-administrativa (Mancebo 2006) y fueron imprescindibles para elaborar políticas educativas transformadoras de corto, mediano y largo plazo (Mancebo 1997), y

efectivamente fueron la piedra angular que sostuvo la reforma durante el lustro posterior (Lanzaro 2004).

El actual gobierno en cambio ha carecido de un horizonte educativo, de una visión preestablecida que le permita un abordaje integral de políticas educativas, que guíe líneas de acción seguir y sobre que niveles, como asignar los recursos, y que instrumentos utilizar para su optimización, por lo que parece adolecer de lo mismo que adoleció la administración 2000-2004, que es la ausencia de una identidad educativa, aunque aquella administración continuó con la lectura reformista (Opertti 2006).

La propuesta educativa actual es sumamente débil, proponiéndose generalidades, como la realización de un Debate Educativo, sanción de una nueva Ley de Educación, democratización del acceso y permanencia en los distintos niveles, participación en las decisiones de ANEP y aumento del gasto público educativo<sup>46</sup>. Pese a esto no se continuó con lo hecho, y parece predominar ciertos matices reformadores, principalmente un desmantelamiento parcial de la reforma instaurada en los '90.

“No sé si hay realmente un modelo educativo a impulsar” (Representante Sindical N° 1)

“Siento que esta administración actual de la ANEP particularmente es muy lenta, no ha tenido una capacidad de iniciativa fuerte”. (Representante Sindical N° 3)

“Creo que estamos en eso de que el FA anda todavía buscando un lugar y no lo ha encontrado. Me parece que aún no ha podido tener definido que es lo que quiere desde el punto de vista educativo” (Representante sindical N° 4)

“Uno tuvo que haber llegado con un plan de transformaciones escrito, de lo que careció el Frente Amplio. El Frente Amplio no pudo resolver en su programa cuestiones más concretas desde el punto de vista de la educación y tampoco lo pudo hacer en temas de la salud. Porque en la interna del Frente Amplio había análisis y reflexiones sobre lo que había sido, es decir aplicación sobre ciertas políticas, principalmente el debate sobre Rama, con respecto a eso había mucho más discrepancias”. (Parlamentario N° 1)

“Lo que pasa es que hoy no hay políticas educativas, lo que hay son estertores programáticos. No hay cambios que usted diga llegaron a la educación y fue un trueno el que se sintió en la calle Soriano y Río Negro, desde donde salieron directivas hacia todos lados de cambios radicales. No todo lo contrario” (Parlamentario N° 5)

“En el caso educación no hubo un Uruguay Educativo. El frente no entró con un programa educativo al gobierno. La comisión programática no concretó un programa educativo de gobierno, tuvo que poner un capítulo de la educación en el Uruguay Social que resolviera las principales líneas que debieran de haberse desarrollado o debieran desarrollarse”. (Autoridad educativa N° 6 CES)

“Nosotros carecimos de un programa a priori, no teníamos un panfleto el cual instrumentar”

<sup>46</sup> Véase documento “El gobierno del cambio. Transición Responsable” (Pág.: 21-22). FESUR 2004

*“Tenía una expectativa algo diferente. No desmedida porque manejo los datos de la realidad. Pero la propia coalición de gobierno que tuvo un crecimiento electoral espectacular, no llegó nunca a un acuerdo básico respecto al tema de la educación”<sup>47</sup>*

*“Creo que esta Administración tiene un problema parecido al que viví en la segunda administración en la que participé. Creo que hay falta de Jefatura, de equipo y de plan”<sup>48</sup>*

*“Lo que hizo la actual administración fue entrar para romper todo lo que se había logrado, no existe un proyecto a futuro. Las actuales autoridades entraron a romper no tiene un proyecto integral”<sup>49</sup>*

*“existe un reduccionismo del proyecto educativo de la izquierda y una restauración de una visión sesentista de la educación. Se ha tenido mucha capacidad de destrucción de la reforma Rama pero poco carácter propositivo. No hay modelo educativo para un país en desarrollo”<sup>50</sup>*

Como se observa la ausencia de un plan educativo es una realidad compartida por actores de gobierno, de la oposición y los sindicatos docentes. En definitiva la comunidad educativa en su conjunto y otros actores políticos que sobre ella influyen, muestran consenso sobre la falta de lineamientos programáticos para la educación como área concreta de políticas. Como toda área de políticas, acceder sin un proyecto genera el predominio de otras lógicas que surgen más desde el juego del poder, donde el número y las expectativas de actores que intervienen y el tipo de relación que entre ellos mantienen se vuelven aun más determinantes.

## VI.2. GOBIERNO Y SINDICATOS. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS ANTE UNA RELACION COOPERATIVA.

En este punto partiremos de un marco general sobre la relación gobierno- sindicatos, señalando como ha cambiado esta en el Uruguay. El abordaje se realizará desde la categorización de Touraine (1987), luego abordaremos como influye esta relación en la hechura de políticas educativas desde la teorización de Corrales (1999), y concluiremos señalando el saldo para los docentes desde su interacción con el gobierno, según las propuestas teóricas de Palamidessi (2003).

El movimiento sindical es uno de los grupos sociales más influyentes sobre las decisiones de gobierno. Los sindicatos tienen como finalidad velar por las metas inmediatas y mediatas de los asalariados (Errandonea - Costabile 1969), por lo tanto el

<sup>47</sup> José Rilla. *Semanario Búsqueda*. 26/6/06. Pág.: 15.

<sup>48</sup> Carmen Tornaría. Periódico *Voces del Frente*. 5/06/2007 Pág.:19

<sup>49</sup> German Rama. *Semanario Búsqueda* 7/9/06. Pág.: 9

<sup>50</sup> Sectores del EP-FA-NM. *Semanario Búsqueda* 19/10/06. Pág.:17

tipo de relación que contrae con el gobierno es un determinante de muchas decisiones públicas. En los sistemas educativos como ámbitos concretos de políticas, los sindicatos docentes son actores o grupos de presión específicos, y gozan de ventajas políticas tales como son una buena organización, una elevada centralización y politización, y un alto nivel de afiliación en comparación con otros ámbitos (Corrales 1999). La influencia de la relación autoridades educativas y sindicatos docentes en la hechura de políticas educativas ha sido objeto de estudio, principalmente como determinante político en la implementación de las reformas educativas de los '90 (Palamidessi 2003).

En América Latina el origen de los sindicatos docentes se relaciona con la formación de los sistemas educativos expandidos en el modelo de desarrollo económico nacido con la crisis de los años treinta, apareciendo como funcionales a la necesidad del Estado de ampliar su base social y su apoyo al régimen político imperante (Tiramonti: 2001).

En este periodo se gesta la identidad del cuerpo docente, que resulta de su triple condición de funcionario público, poseedor de un saber experto y ejecutor de una actividad social específica, y portador de un cuerpo teórico-doctrinal que organiza su práctica (Tiramonti 2001). El espectro teórico de los sindicatos docentes deriva de esta se resume en: interpelaciones clasistas, impugnaciones, demanda por la función docente del Estado, y reclamos por los excluidos (Tiramonti 2001).

Con el ascenso del EP-FA-NM hemos abandonado una relación de *oposición* en la categorización de Touraine (1987) dada con los precedentes gobiernos de los partidos tradicionales, a otra de tipo cooperativa, catalogada desde antes como relación de "hermandad" (Senatore-Yaffé-Doglio 2003), lo que nos ha conducido a estar frente a una relación de *control* o de *integración* según la misma categorización, y de *cooperación* según la categorización Murillo (2000). Cuando hablamos de una relación cooperativa nos referimos a que el partido de gobierno y el sindicalismo comparten una identidad, una ideología, o un programa, o se aproximan en cuanto a intereses, lo que hace que ambos actores asuman *compromisos recíprocos*.

La pregunta aquí es ¿cómo influye esta relación cooperativa en el área educativa ante la carencia de un plan educativo?.

La carencia de un plan educativo firme hecho por lo general permite mayor influencia al juego del poder en la hechura de las políticas educativas (Corrales 1999). La relación cooperativa entre autoridades y sindicatos en la enseñanza no asegura la continuidad de

los cambios iniciados, dado que los gremios utilizan esa relación para promover sus objetivos (Corrales 1999). Estos objetivos le serían más accesibles a los docentes ante un gobierno con quien mantiene afinidad, y el cual carece de una propuesta educativa, ya que esto incentiva a que los gobernantes no asuman costos y sean permeables a presiones (Corrales 1999). En el Uruguay estas presiones serían la oposición a lo iniciado por la “reforma de Rama”, por lo tanto esta relación cooperativa condiciona la racionalidad del gobierno en el área, que ante una carencia programática tiene que hacer algo para justificar su permanencia, más que algo para hacer ante una necesidad detectada, parafraseando a Braslavsky y Cosse (1996).

Para conocer la influencia de los gremios docentes hemos previamente realizado un mapa de actores, ya que no solo autoridades y gremios intervienen en negociaciones de la educación. Existen al menos tres actores más: las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), partidos políticos, y Asambleas Técnico Docentes (ATD).

Respecto a la influencia que pueden tener los *organismos internacionales de crédito* en las políticas educativas actuales, conjeturamos que es muy débil. Estas instituciones fueron la presión externa por reformar la educación en la década pasada, la cual igualmente no fue tan vehemente como en el caso de reformas económicas y del sector público, debido a que no son plausibles sanciones inmediatas en caso de incumplimiento, además de que los inversionistas no abandonan un país al menos en el corto plazo, porque no se ejecuten cambios educativos (Corrales 1999). Para el caso de la reforma educativa uruguaya (1995-1999) la incidencia de este actor fue marginal. La reforma supo mantener nuestra matriz centralista y estatalista, apartándose de recomendaciones internacionales (descentralización y privatización) seguidas en otros países, además de demostrar un diseño propio desde el punto de vista técnico (Garcé- De Armas 2004).

La influencia más notoria de este actor sobre la educación uruguaya fue a través del desembarco de un “*staff de técnicos*” que dirigían programas de cooperación internacional, como MECAEP (Programa de Mejoramiento para la Equidad y Calidad de la Educación Primaria), MES y FOD - MEMFOD (Programa de Mejoramiento de Educación Media y Formación Docente) y UTU-BID, que fueron gestionados bajo un modelo distinto al tradicional, que se conoció como mecanismo by-pass.

El actual gobierno ha realizado un cambio importante en el relacionamiento con los organismos de crédito, principalmente a través el manejo de la deuda externa que se le ha denominado “deuda soberana”, que surge de vender títulos de deuda pública a particulares, a intereses más bajos y sin condiciones sobre la agenda de gobierno. Por otra parte el actual gobierno está llevando adelante políticas educativas que no se asimilan demasiado a las recomendaciones externas.

Los organismos internacionales, son financiadores educativos de los países en desarrollo, y como tales no están ausentes en diseños y estrategias educativas. Sus propuestas son muy similares y se generalizan en: mayor *equidad* a través de la *focalización de políticas* dirigida a grupos vulnerables, mayor participación del *financiamiento familiar* en la educación, orientar la educación para la *modernización* con la finalidad de mejorar el capital humano tanto de educandos como educadores (Gajardo 1999)

Las políticas educativas que se están llevando a cabo son de corte universalistas más que focalizadas, visto principalmente en el intento de universalizar las Escuelas de Tiempo Completo, y la universalización del Plan Ceibal; no se incentiva la demanda educativa a través de la privatización o de la subsidiariedad por parte del Estado, sino que se fortaleció el carácter público a través del aumento sin precedentes del gasto público educativo. Por otra parte, las autoridades educativas han venido desarrollando cautelosamente un proceso de minimización del poder técnico y sus programas, y de subordinación de los programas señalados, a las decisiones políticas de los consejos desconcentrados de los respectivos consejos desconcentrados. Esto ha significado la instauración de escenarios participativos en la elaboración de políticas educativas, que expresa una clara *formulación de tipo gradualista* en las principales de decisiones de ANEP. De todo esto deducimos una menor incidencia de técnicos en la hechura de políticas educativas actuales.

“En el año 2005 nosotros iniciamos un proceso de redireccionamiento y de gestión de dos programas MECAEP y MEMFOD, que habían funcionado como organismos paralelos de la conducción de la enseñanza, que prácticamente operaban con autonomía plena. Nosotros logramos no solo por la vía presupuestal una refinanciación de los fondos de deuda externa que todavía quedaban por ejecutar, sino que además institucionalizamos los programas. Tanto MECAEP como MEMFOD responden hoy a las directivas o están al servicio de la dirección de las políticas educativas que la ANEP resuelve.” (Autoridad N° 4 CODICEN)

“Me parece que por un lado lo que hubo fue que se venía de una situación muy conflictiva, donde la izquierda como oposición jugaba un rol importante, y por lo tanto una vez que asume

la administración tiene cierto brete político, y tiene que dar como algunas señales medio rápidas, por ejemplo esas señales para mi igual no fueron tomadas en momentos oportunos, que era sobre todo cuando asume el gobierno los primeros meses con dos proyectos, que para mi eran los más conflictivos: Mecaep y Memfod. Todo eso perduró durante el 2005 creo que ahí hubo sin duda toda una evaluación política interna de cómo ir operando dentro del sistema, y si convendría o no generar una oposición desde la propia interna de la administración, y poder mantener de lo que llamamos organismos paralelos por parte de Movimiento Sindical y las Asociaciones Técnicas Docentes.” (Representante sindical N° 1)

” Hoy se ha comenzado como a desandar todo aquel modelo de gerencia, que era todo un modelo gerencial que impulsa la reforma Rama y que después es continuada durante la administración Bonilla y está toda esa base de tecnócratas que ingresan a ese campo educativo que fue una situación que no era conocida. El tema de como abordar toda una infraestructura que en muchos casos eran verdaderos organismos de poder paralelos, y que creo que si eso se logra después (yo manejo más secundaria). Al nivel de MEMFOD se fue reduciendo como a una mínima expresión” (Representante sindical N° 1)

“Respecto a MECAEP que ahora se llama Programa de Apoyo a la Escuela Pública, se creó como algo paralelo al Consejo de Educación Primaria. En realidad el Consejo de Educación Primaria no tenía intervención directa en las decisiones que MECAEP tomaba. En ese sentido una de las primeras decisiones de la actual administración fue regularizar esa situación e institucionalizar el proyecto de Apoyo a la Escuela Pública “ (Autoridad N° 7 CEP)

“Los cambios tienen que ver con traspasar los programas que se aplicaban por el MEMFOD y el MECAEP, que eran una suerte de estructuras paralelas y que ahora forman parte de cada uno de los Consejos, por lo tanto es una innovación un tanto más política, ya que los Consejos deciden que se hace con los rubros de financiamiento externo, lo cual tiende a mejorar la forma como se ejecuta la plata, porque se le puede hacer un seguimiento mayor y tiene un carácter más político que técnico”. (Parlamentario N° 1)

*“ya hemos hablado con el BID y con el Banco Mundial sobre los mecanismos para la reformulación de los programas porque queremos incorporarlos a las estructuras estables y formales de la ANEP, es decir no como organismos aislados, autónomos e independientes”<sup>51</sup>*

*“No hemos considerado conveniente proceder, como era la aspiración de importantes sectores del cuerpo docente, al desmantelamiento de estos proyectos. Hemos presido devolverle una sana institucionalidad y seguir dando cumplimiento (...) a los compromisos internacionales que llegarán a termino”<sup>52</sup>*

*“No era posible desmantelar completamente los programas. Comparto plenamente los cuestionamientos hechos por FENAPES, fundamentalmente al programa MEMFOD, pero no su planteo de un desmantelamiento total e inmediato porque hubiera generado un caos(...) Preferimos que fuera un poco más lento, pero con todas las garantías administrativas, técnicas y funcionales, y no correr el riesgo de ser imprudentes, que se paralizaran las obras”<sup>53</sup>*

*“Hemos reivindicado el desmantelamiento de los organismos paralelos como el Programa de Modernización de la Educación Docente (MEMFOD), el diseño curricular de la reforma tanto la erradicación de áreas como en los modelos de gestión que se han implementado en los liceos. Hay que dar señales claras son solo sobre la ley de educación (...) Entendemos que todas esas funciones deben estar en manos de los consejos desconcentrados”<sup>54</sup>.*

*“nuestra propuesta es que estos programas pasen a la órbita de ANEP porque no se justifican organismos paralelos y gastos innecesarios. Todavía no tenemos información*

<sup>51</sup> J.Brovetto. *Semanario Brecha*. Marzo 2005.

<sup>52</sup> Lilian D' Elia. *Semanario Búsqueda* 16/06/05

<sup>53</sup> Lilian D' Elia. *Semanario Brecha* 3/06/05:13.

<sup>54</sup> Carlos Barceló- FENAPES- *Semanario Brecha*, Marzo 2005

*oficial sobre lo resuelto, pero el CODICEN debe ver que le sirve y que no, y actuar en consecuencia”*<sup>55</sup>

Respecto a la influencia de la oposición también decimos que fue débil. Esto se explica por la distribución de cargos en el gobierno, resultante de las elecciones 2004. El EP-FA-NM logró un 50,1 % de los votos lo que le permite contar con mayoría parlamentaria, y así imponer una designación monocolor en el ejecutivo, entes autónomos, y servicios descentralizados. Esto puede suponer una discontinuidad con etapas recientes.

La coparticipación como expresión de una política de acuerdo ha sido una constante de nuestro sistema político. El equilibrio de fuerzas entre los partidos tradicionales ha hecho que nuestra política fuera una “política de pactos”, lo que se dio en la conducción misma del Estado. Ante el crecimiento electoral de la izquierda, esta coparticipación se tradujo en coalición explícita entre los partidos históricos para lograr gobernabilidad.

La estrategia fue compartir el gabinete ministerial para una mejor relación entre el Ejecutivo y el Legislativo<sup>56</sup>.

El gobierno del EP-FA-NM ha superado esta necesidad dado que la mayoría parlamentaria obtenida le permite una cooperación propia de poderes, sin necesidad de intercambiar cargos por apoyo parlamentario. En la integración del CODICEN se ha seguido esta pretensión de sustituir la correlación de fuerza, lo que también ha dado mayor libertad para designar autoridades de los desconcentrados. Se pretendió y logró sustituir la designación coparticipativa y correlativa de este órgano, por una integración mayoritaria, donde el EP-FA-NM designó en principio cuatro de los cinco miembros, y actualmente los cinco integrantes son de su fuerza política<sup>57</sup>.

*“representa la imagen de un gobierno de partido único que ha negado a la oposición participación en la enseñanza”*<sup>58</sup>

*“La futura correlación de fuerzas significa que el futuro gobierno podrá hacer lo que quiera en materia educativa”*<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Teresita Capurro-FUM. Semanario Brecha 3/6/05:14.

<sup>56</sup> Léase Mancebo (1991) “De la entonación a la coincidencia. Los problemas del presidencialismo en el Uruguay” o Daniel Buquet y Rafael Piñeiro (2000) “Coalición de Gobierno y Reforma Constitucional. Un enlace estratégico.

<sup>57</sup> El CODICEN se integra por cinco miembros designados por el poder ejecutivo y con venia en el senado de tres quintos de sus miembros. En caso de que en sesenta días dicha venia no fuera alcanzada, el ejecutivo podrá contar con la aprobación de la mayoría absoluta del senado (artículo 9 ley 15739). El CODICEN actual se integró primero por Luís Yarzabal (presidente), Pedro Barran (vicepresidente), Lilian D’ Elia y Héctor Florit (vocales) quedando un cargo sin ocupar. A fines del 2006 renuncia Barran y es designada en su lugar Marsa García Zamora. Luego el quinto cargo sería ocupado por Laura Mota. Estas dos últimas designadas son también de afiliación frentista.

<sup>58</sup> Amorin Batlle L15-PC: Brecha 1/12/06:15.

<sup>59</sup> Luis A. Lacalle. Semanario Búsqueda 24/02/05:9.

*“la razón por la cual la izquierda resolvió disponer de cuatro cargos en el CODICEN, se debe a que el Encuentro Progresista tiene la responsabilidad de gobernar en los aciertos y en los errores, por lo que es necesario que cuente con los votos suficientes par tomar decisiones unilateralmente”<sup>60</sup>*

Por ultimo está la influencia de las Asambleas Técnico Docentes (ATD), que han venido siendo desde la redemocratización, actores claves en la elaboración de políticas educativas. Las ATD son organismos docentes cuya finalidad es el asesoramiento a las autoridades educativas en materia técnico-pedagógica, teniendo un mero rol propositivo o consultivo no resolutivo. Estas parecen muy lejos de ser asambleas despolitizadas.

La influencia de los gremios sobre las mismas parece ser estructural, ya que las ATD operan en todos los niveles de ANEP como alternativas formales de los sindicatos para influir en la toma de decisiones (Palamidessi 2003)<sup>61</sup>. En la actual administración, las ATD y gremios parecen haber actuado como actores racionales unificados, al menos en asuntos relevantes que pueden ser considerados tanto como cambios o restauraciones.

“Los sindicatos tienen sus listas y ganan la listas sindicales por amplias mayorías o puede haber algunas veces mas de una lista sindical que por perfiles o corrientes ideológicas pero que de hecho tienen toda una base sindical, entonces te manejan. Yo te diría que tienen las ATD un noventa por ciento de docentes sindicalizados y en ese sentido hay una figura de propuestas y hay una complementariedad por mas que hay una autonomía.” (Representante sindical N° 1)

“Nosotros por lo general no entramos en la discusión o esa falsa dicotomía entre el trabajador y el trabajador intelectual o técnico. Existe una estrecha vinculación y es mas, muchísimos de los actores que convivimos a diario a nivel sindical somos parte del ATD, desde nuestras instituciones desde la asambleas nacionales, trabajando en comisiones de estas asambleas con lo cual hay una vinculación muy estrecha” (Representante sindical N° 2)

“Muy estrecha. Casi todos los miembros de las ATD están afiliado al sindicato o fueron dirigentes sindicales.” (Representante sindical N° 3)

“La lista sindical en este caso ganó la mayoría de la ATD. En el Consejo trato de ser un miembro que opina desde las resoluciones de la ATD” (Representante sindical N° 6)

“Creo que las competencias y los roles están claramente definidos, pero a veces los dos actores cumplen la dobles función, a la vez que son integrantes de un comité ejecutivo de un sindicato han sido elegidos por los docentes para integrar las ATD”. (Autoridad N° 4 CODICEN)

“Hermanos separados al nacer. La ATD es un colegio de profesores electos a nivel nacional y quienes tienen capacidad para aparatar digamos, para hacer una propuesta, meter presión y lograr que una lista gane, bueno son los sindicatos porque tienen dinero y organización para hacerlo. Desde que comenzó la ATD a inicio o mediado de los noventa hubo una convergencia ente ATD y sindicatos casi directa, y la reforma Rama fue catalizador de es convergencia. Además una cosa yo te digo que me ha pasado de preguntarles vos venís por las ATD o por los sindicatos. Hay un cambio de sombrero bastante fuerte. Cuando vos le planteas eso a los sindicatos a ATD se ponen rabiosos. Sin lugar a dudas es un debe de la educación, el tema de la participación” (Autoridad N° 6 CES)

<sup>60</sup> Jorge Brovotto. Semanario *Búsqueda* 24/02/05:9.

<sup>61</sup> El mismo Palamidessi entiende que la formalización de las ATD “*puede ser vista como una transacción entre las expectativas de participación plena de los docentes en la dirección de la enseñanza y el interés de las autoridades por disminuir los costo de una tensión instalada en la arena educativa*” (Palamidessi 2003 ; 12)

“Hay una relación orgánica. Los delegados de ATD tienen su trayectoria gremial. Eso puede tener distintas lecturas. Una es que cuando uno vota, vota a alguien conocido, con trayectoria, y el hecho de participar en los gremios te hace una figura pública. En momentos se ha notado que actúan de forma muy concordante, que trasuntan una postura y eso lo hemos discutido ya”

(Autoridad N° 7CEP)

“Bueno yo creo que tienen cierto grado de relación y la relación se basa en parte porque los sindicatos tienen representantes en las ATD”

(Parlamentario N° 5)

“Estrecha, coincidente, acumulativa.”

(Parlamentario N° 6)

Demostrado la baja influencia de organismos internacionales, de técnicos y de demás partidos, y demostrada la politización de las ATD, nos resta conocer la influencia de los gremios docentes. Estos fueron la principal oposición a las reformas educativas que la región realizó en las últimas décadas (Kaufman - Nelson 2005), la cual respondió a que los cambios educativos en curso no les prometían mejores condiciones laborales y políticas (Filmus 1999). Las tendencias generales de esta oposición fueron<sup>62</sup>.

A) resistencia a “descentralización y privatización”. En la descentralización veían una posible fragmentación de su organización tradicional y su ámbito de negociación. Respecto a la privatización veían que reduciría el Estado docente, lo que era una amenaza al carácter público e incluyente de la educación, y una amenaza a la protección de su estatuto de funcionario público B) rechazo al “carácter inconsulto” de las reformas. Muchas reformas educativas excluyeron total o parcialmente a los sindicatos en sus directrices políticas, lo que violentó su derecho a la participación en la hechura de políticas, logrado en la etapa neocorporativa C) Oposición a los “sistemas de evaluación” introducidos por las reformas. Veían en esto, una lógica de control sobre agentes e instituciones, además de imponer un régimen de premios y castigos que fracturaría la homogeneidad social de su base social.

En Uruguay, los gremios docentes se opusieron sistemáticamente a la reforma, resistiéndose tanto a sus contenidos como a procedimientos<sup>63</sup>. No se opusieron a su estatismo y centralismo, sino a su carácter inconsulto y a sus contenidos, vinculándolos con la injerencia de organismos internacionales. En síntesis se impugnó su procedimiento, acusándolo de autoritario, y su contenido de superficial, monolítico

---

<sup>62</sup> Estas tendencias se han esquematizado en base a Tiramonti (2001; 17) y Plamidessi (2003; 18)

<sup>63</sup> Toda política educativa se conforma por una díada compuesta por el contenido y el proceso. Es decir por acciones normativamente orientadas por Principios Rectores, y líneas de acción políticas inclusive la omisión. María Ester Mancebo (2001; 3).

promercado, y neoliberal. Aparentemente estamos ante un escenario político óptimo para la influencia sindical, en la hechura de políticas educativas.

La ausencia de una propuesta educativa provoca permeabilidad a demandas y genera una articulación en el juego del poder. Ante esto y dado el mapa de actores señalados, hemos preguntado a los entrevistados lo siguiente: *“Corrales sostiene que cuando los gobiernos carecen de un programa educativo preestablecido tienden a responder presiones que les llegan desde abajo ¿qué poder explicativo tiene esta hipótesis desde la nueva relación gobierno y sindicatos?”*. La mayoría entiende aplicable la hipótesis para las políticas educativas actuales.

“Es obvio. La plataforma electoral del Frente Amplio en materia educación era el cuatro con cinco, Debate Educativo y nueva ley nacional de educación, y más nada. Eso lo hace muy débil”  
(Representante sindical N° 1)

“Yo estaba convencido de que cuando se instalara el gobierno de la educación y lo vivía con esa esperanza, iban a venir debajo del brazo con un proyecto educativo concreto para todas las áreas de la educación y con una serie de ideas fuerza para discutir las con los sindicatos las ATD, las organizaciones sociales. Esto no fue así. Creo que los primeros dos años de gobierno se flotó, y se atendió a demandas corporativas. Razón por la cual comparto con Corrales”  
(Representante sindical N° 3)

“Creo que es justo lo que plantea Corrales, aunque el concepto de abajo no siempre es considerado del mismo lado. Si de abajo entendemos que pueden venir demandas del sector productivo, de los centros docentes, de los padres, de las familias, yo creo que es cierto”  
(Autoridad N° 1 MEC)

“Es cierto. La permeabilidad a la presión hace a la precisión del objetivo, hace también a la legitimidad de los grupos de presión, hace a la concepción participativa o excluyente que tiene la propia administración. Es decir la construcción del objetivo pues una construcción previa democrática o no, puede ser una construcción de proceso o puede ser una consecuencia de la presión. Los sindicatos tienen fuerte legitimidad porque forman parte de la cultura de la izquierda, hay dirigentes y plataformas que son afines a la izquierda y que el poder cobija pronunciamientos, la coincidencia con quien ejerce el poder genera garantías”  
(Autoridad N° 3 CODICEN)

“No creo que estar arriba implica mandar, porque te ponen para mandar o sea para decidir, pero no entiendo que estar arriba te de la totalidad de la certeza, además preguntar es una forma de hacer política. Ahora responder a presiones pobre del que no responda de alguna forma a las presiones porque va a caer, la política en su alto nivel de complejidad esta el preservarse, así que en ese sentido habría que pensar que es la política, y por lo tanto responder a demandas es una forma de política. Creo que la inexistencia de conflicto habla de relacionamientos, y las cosas que se han hecho no se alejan demasiado a las posiciones que tienen los actores educativos”  
(Parlamentario N° 1)

“Es verdad, este gobierno tiende a ser permisivo a algunas presiones, sobre todo yo excluyo la economía porque es el ministro Astori el que marca las pautas y por mas que después el gremio pateale no hay chance. Ahora en las otras áreas tiende a ser permisivo a los gremios porque no tiene una política concreta. Yo digo que es mas grave la situación todavía, capas es mas grave y mas elocuente que el gobierno no tiene un plan educativo en cuanto a que sigue aplicando viejas recetas que criticó durante años, se volvieron planes viejos que quiere decir esto, que se aplica viejas recetas que en su momento fueron criticadas por el partido hoy de gobierno”  
(Parlamentario N° 3)

“Para las políticas educativas actuales es un razonamiento sumamente aceptable”

“Eso es cierto, es real. Nosotros accedimos sin un proyecto, no hay una línea general de acción ni una visión sistémica, y sí acudimos a los docentes. Tratamos siempre de atender las demandas docentes, las cuales tampoco son contrapuestas a nuestras pretensiones” (Autoridad N° 7. CEP)

Hemos observado que la influencia débil de los organismos internacionales en la agenda educativa actual, más la exclusión de la oposición partidaria -la cual se ha manifestado a fin de profundizar la lectura reformista -del ejecutivo en general y del gobierno de la educación en particular, y la relación casi orgánica de los gremios y las ATD, provocan un mapa de actores, donde los más relevantes en la elaboración de políticas educativas han sido las autoridades y los gremios docentes. Ante la debilidad programática en lo educativo, la relación cooperativa entre sindicatos docentes y autoridades, es un factor explicativa de muchas políticas educativas. Para el caso nacional parece verificarse las hipótesis de Corrales respecto a como incide esta relación en la educación.

Palamidessi (2003) observa para el contexto reformista de los '90, resultaron desde la combinación de *movilización* y *contención*, cuatro categorías de interacción autoridades y gremios docentes. Por *movilización* el autor entiende la protesta organizada de los sindicatos y su mediada más frecuente, huelga, paro etc. (Palmidessi 2003). Por *contención* entiende la puesta en marcha de acciones defensivas (Palmidessi 2003).

Las cuatro categorías son: *movilización exitosa* u *oposición*, *movilización fallida* o *resistencia*, *contención exitosa* o *cooperación*, y *contención fallida* o *subordinación* (Palmidessi 2003). Para el caso nacional pasamos de una relación conflictiva que encontró su máxima expresión en la “reforma de Rama” donde los sindicatos se movilizaron y no lograron evitar la implementación del proceso y el saldo fue un interacción de *movilización fallida* o *resistencia*, a una relación actual de tipo cooperativo donde los sindicatos docentes ven contemplada parte importante de sus demandas y la interacción podría ser claramente una *contención exitosa o cooperación*.

### VI.3 EP-FA-NM: EDUCACIÓN Y RACIONALIDAD ELECTORAL.

Una interpretación de la política como actividad, puede ser como análoga al mercado, donde los partidos ofrecen (oferentes) un programa (producto), los ciudadanos lo consumen (consumidores), y el voto es el medio de cambio (dinero).

Los partidos actúan racionalmente buscando maximizar beneficios o minimizar costos, y toman las decisiones donde ésta ecuación se optimice electoralmente.

De esta manera las preferencias de los gobernantes en sus estrategias de supervivencia política, resultan un factor explicativo clave en el análisis de las políticas públicas, principalmente através de su lugar en la agenda de gobierno y como se tramita par alcanzar resultados con tiempos predefinidos.

Esta concepción encuentra aplicación en la política uruguaya, catalogada como partidocartica, que implica que las urnas son el principal mecanismo para dirimir conflictos, donde se premian o castigan a los partidos de gobierno. La referencia electoralista de nuestra política guarda relación con el papel decisorio que muchos actos comiciales han tenido en la historia uruguaya. Nuestros partidos han sido y han venido siendo policlasistas, ofreciendo distintas matices ideológicos, y representando intereses sociales diferentes, a lo que la izquierda no ha sido ajena. Esta fuerza política ha vivido un proceso de pragmatismo y debilitamiento de su bagaje ideológico, presentando rasgos de *catchall-party*, siendo de esperar que su gobierno en parte, este influenciado por la lógica electoralista y pragmática en desmedro del componente ideológico.

Esta moderación de la izquierda, le ha implicado un alejamiento respecto a los intereses del movimiento sindical (PIT-CNT), sin por ello dejar de mantener una relación de *hermandad*. Esto nos permite hablar de dos actores distintos, cuya relación cooperativa influye en la hechura de muchas políticas públicas. La interrogante que nos planteamos en este capitulo es, dado la carencia de un proyecto educativo, y el escenario favorable para los gremios docentes es ¿que incentiva al actual gobierno a *sobre representar* intereses de los gremios docentes?. Una respuesta posible la encontramos en la brecha entre los tiempos de las políticas educativas y los tiempos electorales como generalidad, y la posición marginal que ocupa la educación en la agenda del gobierno actual, como particularidad.

Aquí nos referiremos a lo que puede llamarse “naturaleza” electoral de las políticas educativas, que a diferencia de otras áreas, no generan ganancias políticas inmediatas, dados que sus resultados son imperceptibles en el corto plazo. Esta brecha entre los tiempos electorales y los tiempos educativos, crea falencia en el compromiso gubernamental para librar batallas en el área, el que se ve incentivado a evitar conflictos y realizar una “gestión pacífica” (Corrales 1999). La educación no reporta beneficios

electorales inmediatos, sus resultados trascienden los periodos electorales, son políticas de largo plazo a diferencia de las políticas económicas que son de corto plazo y con un fuerte componente electoralista (Corrales 1999)<sup>64</sup>. Ante esto por lo general las autoridades no están dispuestas a asumir costos políticos, y privilegian esa gestión pacífica, para continuar exitosamente su carrera política (Corrales 1999).

En el contexto reformista de los 90, fue quizás donde se observó una mayor importancia política de la educación, ocupando un lugar protagónico en las distintas agendas. Los diferentes gobiernos se comprometieron a incrementar los recursos asignados al sector, y lograr una mayor cobertura y calidad de los sistemas educativos (Palamidessi 2003).

En más de un caso la reforma educativa fue utilizada como estrategia de popularidad (Corrales 1999) y la experiencia uruguaya fue quizás la mejor expresión.

La cuestión educativa fue central en la arena electoral de 1994, y de las fuerzas políticas más relevantes salieron sugerencias de reforma (De Armas 2000 - Lanzaro 2004). La educación adquiriría un valor político importante, y la expresión más acabada fue el caso del Foro Batllista, liderado por Sanguinetti quien llegaría a la presidencia. En el documento de esa fuerza política, *Uruguay entre Todos*, la reforma educativa fue la principal idea fuerza, y sin cuya compacta elaboración difícilmente Sanguinetti hubiese sido presidente (De Armas-Garcè 2004), e inclusive la reforma fue relevante para la competencia intra e inter partidaria de cara a las elecciones de 1999 (De Armas 2000).

La reforma también encontraría legitimidad en German Rama, quien se había catapultado como principal experto del campo educativo del país (De Armas 2000) y fuese designado presidente del CODICEN, desde donde lideraría el proceso. La reforma así estuvo fuertemente condicionada por los tiempos políticos<sup>65</sup>. Al haber sido componente clave en las campañas de 1994, quedó impelida por los tiempos político electorales, y se vio determinada a dar evidencias de cambio rápido y mostrar resultados en el corto plazo (Caetano- Rilla 2005). Por otra parte, al quedar personificada en Germán Rama como presidente del CODICEN, la reforma quedaría influenciada por la

---

<sup>64</sup> Cecilia Braslavsky señala que los cambios o innovaciones en educación requieren más de 50 años para transformarse en realidad (2004: 499-500). Marcela Gajardo sostiene que se necesitan al menos dos o tres décadas para observar cambios en el rendimiento educativo (1999 ; 45)

<sup>65</sup> Los tiempos políticos se definen desde las estrategias de gobierno regidas por calendarios o agendas electorales ( Braslavsky - Cosee 1996:22-23)

duración de su mandato. Rama debía implementar los lineamientos más importantes bajo su gestión, coincidente con la administración del partido de gobierno (Santagelo 2004).

A diferencia, el actual gobierno no solo carece de un plan educativo acabado, sino que también le otorga a la educación un valor político bajo como estrategia de popularidad. Esto lo ha hecho permeable a demandas con el fin de no asumir costos políticos que hagan menos perceptibles los beneficios de otras áreas. La educación parece ser un tema secundario, ocupando total importancia otras áreas, principalmente la economía, y las políticas sociales, y por consiguiente las decisiones que en educación se toman manejan tiempos distintos al electoral. Las autoridades de la enseñanza y el ejecutivo central, han privilegiando la gobernabilidad del sistema educativo, buscando mantener una relación cordial con los gremios docentes.

“Yo nunca escuche un Consejo de Ministros hablar del Debate Educativo. Al presidente de la república solo lo escuche en la apertura del Congreso Educativo, no lo veo hablar de educación, no lo escucho hablar de educación. Nunca vi una declaración del Consejo de Ministros diciendo, bueno ponemos a la disposición del Debate Educativo toda la estructura del Estado”  
(Representante Sindical N° 1)

“El tema principal para los uruguayos es el trabajo. No hay otro tema más principal que el trabajo y como se producen puestos de trabajo. Pero después del trabajo seguramente esta la educación razón por la cual todos los partidos la miden, todos los partidos hacen discursos, todos los partidos cuando están en la oposición creen que tienen que dar mas recursos y cuando están en el oficialismo sé apretan producto de la política económica, pero esto le ha pasado a todo el mundo. Yo creo que la reforma tributaria tiene mayor incidencia en el electorado nacional. Si sale bien va a tener influencias positivas y si sale mal va a tener influencias negativas”  
(Representante Sindical N° 3)

“Creo que si bien las políticas económicas necesitan consensos lo que necesitan son buenos resultados y las políticas educativas necesitan consenso para que tengan buenos resultados porque serán a largo plazo”  
(Autoridad N° 1 MEC)

“Así mismo en ese talante mas político de esta administración hemos trabajado para que halla participación, tolerancia y paz en educación, eso es lo importante. Este es el tercer año en que se inician los cursos sin la angustia de pensar que podían comenzar en el marco de un conflicto gremial “  
(Autoridad N° 2 MEC)

“Yo creo que lo que define son las políticas económicas. Evidentemente la sensación de bienestar es lo que marca el éxito de un gobierno. La educación es importante y todo el mundo habla de educación, pero no es un criterio en el momento de elegir. A mi me da la impresión de que es un valor político bajo, están pesando mucho mas los indicadores económicos. En la agenda política del gobierno hemos tenido un incremento importante del presupuesto que aparentemente llaga a un 4,5%, que nos ha permitido más inversiones. Pero de hecho ha habido una importancia en como se desempeña el ministerio de economía”  
(Autoridad N° 5 DFPD)

“Hay indicadores de eso, la agenda y los recursos son básicos. En este periodo se va a poner más recursos que en la época de Rama que fue donde se puso más. En términos de agenda yo creo que debe ser más una preocupación de que se generen problemas, que de efectivamente implementar políticas”  
(Autoridad N° 5. CES)

“No hay una visión electoral en la educación actualmente. Cuando en el periodo electoral que ese expuso el programa de gobierno de cada partido se plasmaron las principales promesas. La educación no fue parte de esas promesas, al menos en el Frente Amplio”  
(Autoridad N° 7 CEP)

“Creo que el Frente Amplio todo comparte la idea de que los cambios educativos son imposibles de realizar en cinco años. Los cambios que nos proponemos son de mediano plazo de diez o quince años en adelante. Obviamente esta conciencia le da un lugar débil electoralmente a la educación”  
(Autoridad N° 8 DFPD)

“Me parece que es un valor político bajo porque el Frente Amplio termina adoleciendo de lo que adolecían los partidos tradicionales, que no es un tema prioritario la educación, terminan siendo trascendentes la economía y otros temas. Así es la manifestación que públicamente hace el Ministro de Educación y Cultura, que son absolutamente intrascendente en relación a la tarea de la enseñanza “  
(Parlamentario N° 3)

“El valor político de la educación para el Frente Amplio es bajo desde el arranque, desde que demuestra una carencia programática. Pone la educación en debate, porque en educación se puede pagar, en economía no, en educación hay mas margen para el paye en economía dos mas dos son cuatro y donde te equivoques vas al muere. En educación hay mas elasticidad a corto plazo, a largo plazo lo pagas con intereses porque vas generando y vas creando, y vas formando una generación de chicos y de chicas que terminan siendo resentidos, producto de que por falta de educación no saben como abrirse al mundo de la competencia que hoy es dominante. Te guste o no te guste, acá en China o donde sea, el que sabe más tiene más. Hoy la economía es sinónimo de conocimiento”  
(Parlamentario N° 5)

“Para la cultura de izquierda, la educación y la cultura fueron siempre centrales, pero desde una posición de gobierno ese peso compite con la economía, la pobreza, la inserción internacional. Como el Frente Amplio hereda al batllismo, hereda también la idea meritocrática basada en la educación como palanca social. Pero si no hay resultados en el corto plazo, esta vieja idea será vencida o desplazada”  
(Parlamentario N° 6)

*“Nuestra prioridad es atender lo que no puede esperar. Y lo que no puede esperar es la condición de pobreza e indigencia en que vive casi un tercio de la población del país. Es allí donde aplicaremos las medidas más inmediatas a partir del Plan de Emergencia y donde esperamos obtener buenos resultados a la brevedad. La segunda prioridad es el Uruguay productivo y, consecuentemente, la instrumentación de políticas favorables al impulso de la producción industrial, agropecuaria, de servicios y tecnológica del país. De ello depende la buena salud de la economía, la generación de buen empleo, la mejor distribución de la riqueza, en fin, la posibilidad de que Uruguay transite un camino de auténtico desarrollo productivo sostenible. Y el tercer aspecto que atenderemos de inmediato es el referido a la transparencia y eficiencia en la gestión pública; la lucha implacable contra la corrupción - no sólo hacia el pasado sino con la misma o mayor dureza hacia el futuro- y la austeridad. Creo que todos nos llevaremos muchas sorpresas de todo lo que se puede hacer en este sector y cuántos recursos pueden ahorrarse y destinarse a cosas útiles. Y esa también será una señal: un gobierno austero puede dialogar con la sociedad en su conjunto en otras condiciones, con otra capacidad de hacerse escuchar. Austeridad y participación directa y transparente de todos los actores, esa será la base de nuestra relación con la sociedad y con todos los sectores”<sup>66</sup>*

*“si nosotros dentro de dos o dos año y medio no terminamos con el Plan de Emergencia, porque ya no hay situación de emergencia, entonces hemos fracasado. Es un gran desafío cumplir con el Plan de Emergencia con el que se comprometió en la campaña electoral”<sup>67</sup>*

*“Los cambios que esta impulsando actualmente ANEP tendrá resultado dentro de 5 o 10 años, ya que la educación es un proceso de mediano y largo plazo”<sup>68</sup>*

*“decimos que este es el inicio, ya que estamos proponiendo desde hace tiempo que la educación sea considerada como una causa principal, la que no admite la menor demora (...) estamos diciendo basta de mentiras y demagogia, basta de cuentos, basta de versos, en este periodo se*

<sup>66</sup> Tabaré Vázquez. Semanario *Brecha*. 29/10/04.

<sup>67</sup> Marina Arismendi. Semanario *Búsqueda* 16/12/2004:13

<sup>68</sup> Luis Yarzabal. Semanario *Búsqueda*. 07/09/06: 9.

*necesitan por lo menos 40 nuevos liceos en todo el país, escuela, escuelas técnicas, y se esta generando una situación absolutamente contradictoria”*<sup>69</sup>

La educación para el actual gobierno, no es un tema primordial en términos de agenda. No es un área prioritaria desde donde observar resultados, y desde donde tomar decisiones impelidas por los tiempos electorales. El partido de gobierno está enfatizando en áreas más visible electoralmente, principalmente la economía y las políticas sociales, y su racionalidad respecto a la educación es la de evitar disensos con actores con capacidad de veto, principalmente los sindicatos docentes. Con ello se busca no ver dañada sus estrategias de popularidad, las cuales se basan en resultados que ofrecerán esas otras esferas de hechura de políticas públicas.

## **CAPITULO VI: CONCLUSIÓN.**

Con el ascenso de la izquierda al poder, la educación como área de políticas ha mostrado aspectos transformistas y otros de reformulación. Este trabajo tiene por objetivo proponer una aproximación politologica desde donde entender algunas decisiones instrumentadas en el área en el periodo 2005-2007. Las políticas seleccionadas son el *Debate Educativo*, la *reformulación curricular* '2006 en el Ciclo Básico de Educación Media, y la instauración de un *Sistema Unificado de Formación Docente*. El análisis de estas políticas no se deben apartar de lo que fue la “reforma de Rama”, la cual dividió la orbita educativa y política, produciendo los principales compromisos para este gobierno.

En la primera parte desarrollamos lo relacionado al tema y problema de investigación, a los objetivos que se persiguen, y desarrollamos los marcos teórico y metodológico.

Respecto a el problema las principales interrogantes son dos: ¿qué factores inciden en que la educación sean librada al debate cuando aparecen con primordialidad transversal en el modelo de desarrollo que persigue la izquierda?; y ¿qué factores influyen para que se haya desmantelado la lectura de modernización educativa iniciada con la Reforma Rama, cuando aquella perseguía similares objetivos a los del gobierno actual, productividad con equidad?. Esta ultima interrogante se basa en la observación de que las reformas educativas de los `90 trascendían el eje izquierda derecha, lo que en nuestro país fue claramente observado

---

<sup>69</sup> Luis Martínez - FENAPES. Diario *La Juventud* 20/06/06: 2.

Respecto a lo teórico hemos tomado un abordaje analítico de políticas públicas, que concibe a la actividad política, principalmente al juego del poder (número, relación e intereses de actores) como su principal factor explicativo. Este esquema se denomina “Public Choice” según el cual las decisiones políticas son producto de la interacción estratégica entre actores racionales, incluyendo al Estado y/o gobierno. Hemos tomado la “rational choice” como concepción ontológica de cada sujeto político y de la política en general, y al pluralismo como espacio de la canalización de los diversos intereses, inclusive el de los gobernantes.

Entendemos que en cada área de política existen estructuras, lógicas y valoraciones propias, haciendo que el Estado no sea un todo homogéneo. Cada área es particular en cuanto a distintos actores con móviles diferentes, aunque es el Estado en el que última instancia decide, dotado de centralidad, legitimidad y coerción. La racionalidad del Estado está principalmente en el cálculo electoral del gobierno de turno.

Entendemos aplicable éste esquema teórico a la política nacional. Esta ha sido señalada como *partidocracia*, o sea como la centralidad casi exclusiva de la política de partidos. Esto significa que los conflictos sociales se dirimen en las urnas, donde se premian o castigan a los gobernantes, por lo que estos se ven condicionados a tomar sus decisiones de políticas públicas con fuerte componente electoralista. Nuestra política derivadamente es una política de presión, en cada área de políticas aparecen actores, lógicas y relaciones específicas.

La educación es un área particular de políticas, donde hay actores concretos con intereses concretos. Los factores que consideramos relevantes para entender las políticas señaladas, se desprenden de este esquema teórico y se desarrollaron en el marco metodológico. Estos son: *carencia de un plan educativo por parte del EP-FA-NM*, *relación cooperativa entre el gobierno y el movimiento sindical*, y la *racionalidad electoral en relación con la educación* donde por lo general ésta, dado sus resultados de largo plazo, no incentiva a que los gobernantes se comprometan con políticas que signifiquen conflicto y opten por una gestión pacífica, lo que se ve acentuado ante la carencia de un plan educativo.

Sobre las políticas educativas elegidas para el estudio, intentamos divisar, aunque con dificultades, entre sus etapas de formulación y de implementación, como forma de observar la inclusión e influencia de actores. Respecto al Debate Educativo y su Congreso final, hemos demostrado que fue una política que forma parte estructural del paquete de demandas de los sindicatos docentes que irrumpió con mayor vehemencia ante el carácter monolítico e inconsulto de la “reforma Rama”. Específicamente aparece como respuesta a una demanda ubicada en el plano del paradigma educativo de los docentes, específicamente el “paradigma crítico”. Este paradigma educativo tiene fuerte combinación de la teoría de la dependencia y del posmodernismo democratizante.

Rechaza todo modelo educativo exigido por agentes internacionales, y considera que la educación se construye desde la hibridación de los relatos privados y las diversas identidades. Desde esta óptica se entiende el rechazo de los sindicatos docentes a la reforma Rama, que la catalogaron como “monolítica” y “neoliberal”. Respecto a la implementación del Debate Educativo, hemos observado la debilidad por parte del gobierno sobre que y hasta dónde debatir, y que los sindicatos docentes fueron los actores relevantes, marcaron tiempos y determinaron la agenda.

Respecto a lo que fue la reformulación ‘2006 y la instauración del Sistema Unificado de Formación Docente, señalamos que fueron políticas no amparadas en la oferta programática del EP-FA-NM, que se decidieron en ámbitos de participación, en una formulación de tipo incremental en la órbita de ANEP, y significaron una clara contra lectura a la modernización educativa iniciada por la “reforma Rama”. La elección de este tipo de formulación tiene dos lecturas yuxtapuestas. Por un lado la demanda de los docentes por una conducción participativa, y por otro este tipo de formulación es asimilada por autoridades que no plantean transformaciones ambiciosas en el ámbito de sus competencias, y expresa la carencia de un plan educativo. En la realización de estos mecanismos fue donde se decidieron estas políticas en la que los sindicatos docentes tienen fuerte responsabilidad.

La reformulación 2006 fue una política decidida en el ámbito del Consejo de Educación Secundaria y la novedad estuvo en la vuelta a la enseñanza por asignaturas, que fue una clara contra lectura a la enseñanza por área instaurada por la reforma Rama. Esta política fue notoria reivindicación de los sindicatos de secundaria (FENAPES-AFUTU),

para quienes entre la enseñanza por área y por asignatura existe un conflicto ideológico y epistemológico. Los sindicatos docentes entendían que la enseñanza por área significaba una educación superficial adaptada al modelo neoliberal, en desden de una educación crítica, humanista y reflexiva que ellos entienden como la correcta.

Respecto a la instauración del Sistema Unificado de Formación Docente, enfatizamos en la formación de formadores para secundaria, que trajo como principal cambio la eliminación curricular de los CERP y su inclusión al sistema tradicional o monopolio de la matriz IPA, lo que entendemos también como desmantelamiento del proceso reformista. Esta política fue derivada de una fuerte responsabilidad de los docentes, pero más de ATD, aunque influenciada por el pensamiento sindical, que entendieron que en esta parte de la “reforma” la docencia eran concebida como mera formación de recursos humanos, cuyo déficit era necesario saldar, lo que explica los cursos apresurados de los CERP, lo que se veía como desprofesionalización docente. Los egresados de esos centros serían solo transmisores aceptables para formar recursos humanos aceptables, en centros organizados por criterios gerenciales. Además los sindicatos amenazados en el largo plazo los puestos de trabajo, dado que los CERPs en formaban docentes preparado para a cambios curriculares en pretendían expansión.

Respecto a la ausencia de un proyecto educativo acabado parece ser un hecho sobre lo que hay consenso, los distintos actores que influyeron sobre la educación así lo sostienen. Definimos ausencia de un plan educativo como carencia de un proyecto educativo preestablecido con objetivos concretos que guíen líneas de acción, y la búsqueda de resultados a observar en tiempo y forma. Habla de ausencia de un horizonte educativo específico a seguir, de debilidad, falencia o ambigüedad por parte del gobierno sobre las finalidades, objetivos y roles que pretenden para la educación.

Para aclarar este concepto, hemos comparado la actual administración con lo que fue el periodo de la reforma Rama, donde hubo un horizonte educativo claro, apoyado en diagnósticos de situación que inspiraron líneas de acciones previas. El gobierno actual no presenta un plan educativo, con fines y funciones claras de la educación, carece de objetivos que determinen la observación de resultados en tiempo y forma, y con que medios.

Respecto a la relación “cooperativa” gobierno-sindicatos hemos teorizado como impacta ante la carencia de un proyecto educativo. Ésta relación ha cambiado a cooperativa con

el ascenso del EP-FA-NM al gobierno. Hemos descrito primeramente un mapa político donde los actores más influyentes son las autoridades educativas (todas pertenecientes al partido de gobierno), y los sindicatos de la enseñanza, observándose la poca influencia de organismos internacionales, la oposición partidaria, y que las ATD están claramente influenciadas por pretensiones políticas y educativas de los sindicatos docentes. Cuando hablamos de una relación cooperativa nos referimos a que el partido de gobierno y el sindicalismo comparten una identidad, una ideología, un programa, o se aproximan en cuanto a intereses, lo que hace que ambos actores asuman *compromisos recíprocos*. Se ha demostrado por otra parte que esta relación cooperativa favorece a intereses de las corporaciones docentes ante la carencia de programa, dado que los intereses sindicales se han visto postergados y con los que la izquierda asumió compromisos.

Sobre la relación entre la racionalidad electoral y educación, se ha comprobado la generalidad de que la educación no seduce electoralmente a los gobernantes, dado que sus resultados son de largo plazo con tiempos incompatibles con los calendarios electorales. De esto resulta que los gobernantes tiendan a evitar disensos en el área, y realizar una gestión “pacífica”. De esta racionalidad parece haberse dotado el partido de gobierno en sus primeros años de gestión, donde priorizó políticas de mayor contenido y compromiso como el Plan de Emergencia, la economía y la Reforma del Estado, todas de corto plazo, mientras le dio un lugar marginal a la educación. Como ejemplo opuesto, hemos citado nuevamente el caso de la reforma Rama, la cual ocupó un lugar importante en la contienda electoral de 1994 y fue clave para las elecciones de 1999. La educación en nuestro contexto de referencia parece no ocupar un lugar clave en las promesas electorales del 2004 ni es crucial de cara al proceso electoral a iniciarse en el año 2009. Este cálculo electoral explica porque las demandas sindicales tienen eco en las decisiones tomadas por las autoridades educativas actuales.

### **Bibliografía.**

- Aguilar Villanueva (1994): *La hechura de las políticas*. Estudio introductorio, en Villanueva (comp.). “*La hechura de las políticas*”. Editorial Porrúa. México
- Bentley, Arthur (1967) *The Process of Government*. Cambridge University. Press. New York.
- Berttolini, Marisa (2001) *Crisis de Modernidad y Educación*. En “La reforma impuesta”. FENAPES. Editorial Nordan -Uruguay
- Boix, Carles (2003): *Democracy and redistribution*. Cambridge. University Press.

New York.

- Braslavsky, Cecilia (2004): *Reflexiones sobre el último ciclo de reformas educativas en el Cono Sur*. En “*Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile, y Uruguay*”. Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad Stanfor y Ministerios de Educación de Argentina, Chile, y Uruguay. Buenos Aires-2004
- Braslavsky, Cecilia - Cosse, Gustavo (1996): *¿Como se reforma la educación en América Latina? Las Actuales Reformas educativas en América Latina. Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho tensiones*. PREALC-SANTIAGO. Buenos Aires
- Buquet, Daniel - Piñeiro, Rafael (2000): *Coalición de gobierno y reforma constitucional. Un enlace estratégico*. En “*Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Arca –Humus. Montevideo
- Caetano, Gerardo (1994) *Partidos, y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo*. En *Estado y sociedad civil en el Uruguay*. CIESU. Montevideo.
- Caetano. G, Pérez R, Rilla. J- (1988): *La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*. CLAEH. N° 44. Uruguay.
- Caetano, Pérez, Rilla. (1992).*Cambios recientes en el sistema político uruguayo entendido como una partidocracia*. En “*Partidos y electores. Centralidad y cambios*”. Caetano-Rilla-Mieres-Pérez. CLAEH. Montevideo.
- Corrales, Javier (1999): *Aspectos políticos en la implementación de las Reformas Educativas*. PREAL
- De Armas, Gustavo (2000): *Técnicos y Política en la reforma educativa uruguaya (1990-2000). Un análisis político del proceso reformista*. Udelar-FCS-ICP. Maestría en Ciencia Política. Montevideo
- Doglio. N, Senatore. L, Yaffè. J-(2003): *Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003)*. En Lanzaro (coord.) “*La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*”. FESUR -ICP. Montevideo.
- Elster, Jon- (2001): *Tuercas y tornillos una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales* Porrúa. México 2001.
- Filmus, Daniel (1999): *Educación y desigualdad en América Latina de los '90 ¿Una nueva década perdida?*. Forum de debates sobre experiencias de reforma educacional no Brasil e na América Latina- Rio de Janeiro.
- Gajardo Marcela (1999): *Las reformas educativas en America Latina. Balance de una década*. PREAL n°15.

- Garcè, Adolfo (2002) *Ideas y competencia política en el Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso de la CIDE"*. Ediciones Trilce. Montevideo
- Garcé. A, Yaffé. J (2004): De las ideas a las políticas: programas partidarios, agendas de gobierno y políticas públicas en el Uruguay contemporáneo (1985-2005). Iberoamericana. Revista nórdica de estudios Latinoamericanos y del Caribe. Vol. XXXIV.
- Gimeno Sacristán, J (1998) *Poderes inestables en educación*. Ediciones Morata. Madrid.
- Irazábal, Diego (2004): Del relacionamiento entre técnicos y políticos en el Uruguay. Una aproximación desde la reforma educativa (1995-2000). En Revista Prisma N° 19. "Políticas Educativas." Universidad Católica. Montevideo.
- Kaufman, R. Nelson, M (2005): *Políticas de Reforma educativa. Comparación entre países*. PREAL 2005.
- Lanzaro, Jorge (2004) *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Naciones Unidas – CEPAL. Santiago de Chile.
- Leftwich, Adrián (1984): *La política: gente, recursos y poder*. En "Que es la política". Leftwich. FCE. Inglaterra.
- Limblom, Charles E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Editorial Porrúa. México.
- Mancebo, María Ester (1991). *De la entonación a la coincidencia. Los problemas del presidencialismo en el Uruguay*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 4. Montevideo.
- Mancebo, Maria Ester (1999): *Las políticas educativas uruguayas en el contexto latinoamericano (1985-1994)*. En Revista uruguaya de Ciencia Política N° 10. ICP. Montevideo
- Mancebo, Maria Ester (2001) *La "larga marcha" de un reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de las políticas educativas*. ICP-FCS-U dela R- Montevideo.
- Mancebo, Maria Ester (2006): *La educación Uruguaya en una encrucijada entre la inercia, la restauración y la innovación*. Ponencia presentada en el Primer Congreso uruguayo de Ciencia Política. AUCIP 2006
- Meny. I, Thoening J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- Mieres, Pablo (1992) *Los partidos políticos en la bibliografía sociológica uruguaya*.

- En “*Partidos y electores. Centralidad y cambios*”. Caetano-Rilla-Mieres-Pérez. CLAEH. Montevideo
- Midaglia, Carmen (1997-1998) “*Los rendimientos de los by-pass como instrumento de reforma social: el caso PRIS*”. En Revista uruguaya de Ciencia Política N° 10. FCU-ICP. Montevideo
  - Moreira, Constanza (2001): *La reforma del estado en el Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia*. En “*Con el Estado el Corazón*”. Calame y Talamant (comp.). TRILCE. Montevideo.
  - Murillo, M<sup>a</sup> Victoria (2000): *Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina*. Desarrollo Económico 40 (158).
  - OIT (1987): *Relaciones de trabajo en el Uruguay*. OIT.
  - Olson, M (1992): *La lógica de la acción colectiva*. En “*Diez textos básicos de ciencia política*”. Ariel. Barcelona.
  - Operti, Renato (1997): *La reforma educativa en el Uruguay. La refundación del Estado de bienestar*. Cuadernos del CLAEH N° 40. Montevideo.
  - PREAL (2003) *Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina*. PREAL. Buenos Aires.
  - Padioleau (1989): *El estado en concreto*. Fondo de Cultura Económica. México.
  - Riela, Juan (1988): *Política económica y actores sociales*. PREALC / OIT.
  - Senatore Luis, Yaffé. J (2005): *Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda*. Región Sur. Montevideo.
  - Smith, Martín (1999) *El Pluralismo*. En Marsh y Stocker (comp.) “*Teoría y métodos de la ciencia política*”. Ariel. España.
  - Subirats, Joan (1991): *Estudio introductorio*. En “*El proceso de elaboración de las políticas públicas*”. Limblom Porrúa. México.
  - Tedesco J. C (1995): *El nuevo pacto educativo. Educación competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Editorial Anaya S.A. Madrid.
  - Tiramonti, Guillermina (2001): *Sindicalismo docente y Reforma Educativa en América Latina de los '90*. PREAL.
  - Tour aine, Alain (1987): *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. PREALC- OIT. Santiago de Chile.
  - Vernazza, Lucia (2004): *El error de subestimar la implementación: el juego de múltiples actores en la reforma educativa uruguaya*. En Revista Prisma N° 19. Políticas Educativas.” Universidad Católica. Montevideo.

**Paginas Web consultadas:**

[www.anep.edu.uy](http://www.anep.edu.uy)

[www.debateducativo.edu.uy](http://www.debateducativo.edu.uy)

[www.fenapes.org.uy](http://www.fenapes.org.uy).

[www.afutu.org.uy](http://www.afutu.org.uy).