

TESIS DE MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

La gobernanza del sistema educativo uruguayo (2005-2030)

Ignacio Bozzolasco Conti

Tutor: Nicolás Bentancur

Montevideo, marzo de 2026

Esta tesis se enmarca en la modalidad de egreso consistente en la elaboración de un anteproyecto de tesis de Doctorado junto con un capítulo de avance (metodológico, teórico o empírico). En este caso el capítulo de avance es de carácter teórico.

Anteproyecto de Tesis de Doctorado en Ciencia Política (FCS-UdelaR)

La gobernanza del sistema educativo uruguayo (2005-2030)

1) Justificación:

La gobernanza del sistema educativo uruguayo es un tema realmente interesante e importante sobre el cual no existe consenso entre los principales actores político – partidarios de nuestro país. Por ejemplo, en las bases programáticas del Frente Amplio (FA) para el periodo 2025 – 2030 se propone:

“Promover en los ámbitos educativos la participación como eje rector y estratégico en la profundización de la democracia, en la construcción y práctica de ciudadanía. Para ello, impulsaremos un nuevo diseño del gobierno de la educación regido por los principios de autonomía y cogobierno, revisando la legislación vigente” (pág. 39).

Esta intención de impulsar un nuevo diseño del gobierno de la educación, revisando el marco legal da cuenta de la insatisfacción por parte del actual partido de gobierno con la situación de gobernanza del sistema educativo uruguayo.

El Frente Amplio, presentó un anteproyecto para ampliar la participación en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). José Carlos Mahía, actual ministro de Educación y Cultura, dijo al presentar la iniciativa que *“la participación enriquece, mejora y efectiviza el funcionamiento de la educación pública en general”*. El anteproyecto prevé la restitución de la participación docente en la ANEP e incorpora comisiones consultivas que involucran a funcionarios/as, estudiantes y sus familias para expresar sus opiniones y necesidades.¹

A su vez, otra propuesta del FA en el marco de sus bases programáticas (2025 – 2030) fue:

“Impulsar políticas de descentralización educativa en el marco de ANEP y de los subsistemas de Educación Primaria, Secundaria, Técnico Profesional y Formación en Educación. La descentralización educativa se materializa en la transferencia de la toma de decisión del ámbito central a los territorios” (pág. 40).

Por otra parte, el académico Nicolás Bentancur, especialista en educación, dice que la Coalición Republicana propone una *“gobernanza más jerárquica”*, tal como ocurrió cuando se instauró la ley de urgente consideración (LUC) en el año 2020, donde, además de eliminarse los consejos con participación docente en Primaria, Secundaria y UTU, se fortaleció el rol de organismos como el MEC y el Consejo Directivo Central (Codicen) de la ANEP.²

El programa de gobierno del Partido Nacional (2025- 2030) asegura en referencia al gobierno de la Coalición Republicana del periodo 2020 – 2025 lo siguiente: *“Este gobierno puso*

¹ <https://www.frenteampio.uy/anteproyectos-de-ley-para-la-creacion-de-la-universidad-de-la-educacion-y-ampliacion-de-la-participacion-de-anep/>

² <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/11/propuestas-educativas-del-fa-y-la-coalicion-republicana-tienen-coincidencias-tematicas-pero-difieren-en-la-forma-de-disenar-politicas/>

a la educación uruguaya en el camino de la transformación: cambió profundamente la gobernanza” (pág. 176).³

La propuesta de fortalecer el rol del Ministerio de Educación y Cultura, también surgió desde la organización Eduy 21. Esta organización fue una iniciativa ciudadana a favor del cambio educativo, que reunió entre sus filas a diversos actores políticos, académicos y empresariales y donde convergieron actores vinculados a perspectivas progresistas, pero también actores con perspectivas conservadoras y neoliberales (Martinis, 2023).

La organización Eduy21, en mayo de 2018, presentó su propuesta de cambio para el sistema educativo uruguayo bajo el título: “*Libro Abierto. Propuestas para apoyar el acuerdo educativo*”. En el documento se establecen seis ejes en función de los cuales la organización entiende que deben procesarse los cambios en la educación uruguaya. El primero de esos ejes proponía: 1. *Cambios en la legislación a los efectos de otorgar mayores competencias al Ministerio de Educación y Cultura* (Martinis, 2023).

En síntesis, son varios los debates en torno a la gobernanza del sistema educativo en nuestro país. Y a su vez, pareciera existir dos visiones o posturas opuestas entre las principales coaliciones político partidarias (Frente Amplio y Coalición Republicana). Algunos de estos debates giran en torno a tres ejes: i) El organismo que debe llevar adelante la conducción de la educación uruguaya, si el MEC o la ANEP; ii) la relación entre el Codicen y los subsistemas de la ANEP; iii) la participación docente o de otros actores en el gobierno de la educación.

Dada la multiplicidad de debates y posturas antagónicas en cuanto a la gobernanza del sistema educativo uruguayo se hace pertinente realizar las siguientes preguntas de investigación que guiaran este proyecto. A continuación, se presentan las preguntas de investigación, y los objetivos generales y específicos que se derivan de las mismas.

2) Preguntas de investigación:

- a) ¿Cuáles han sido los principales tópicos de debate sobre la gobernanza educativa nacional desde 2005 a la fecha?
- b) ¿Qué diseños institucionales y estrategias políticas se llevaron adelante en ese período para impulsar la gobernanza del sistema educativo uruguayo?

3a) Objetivo general:

Analizar de manera comparada las transformaciones institucionales introducidas por ley 18.437 (Ley General de Educación) del año 2008 y la ley 19.889 (Ley de Urgente Consideración) del año 2020, en materia educativa. Así como las transformaciones institucionales que pueda proponer el nuevo gobierno del Frente Amplio (2025–) en lo que refiere a la gobernanza educativa.

³ <https://alvarodelgado.uy/pdf/programa-gobierno.pdf>

3b) Objetivos específicos:

Explicitar e interpretar las distintas estrategias y diseños legales en relación a:

- i) Distribución de competencias entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- ii) Distribución de competencias entre el Consejo Directivo Central (Codicen) y los consejos desconcentrados / direcciones generales.
- iii) Integración de los organismos directivos de la ANEP.
- iv) Estrategias de construcción de políticas y modalidades de gobernanza implementadas por las distintas administraciones del período.

4) Antecedentes empíricos. Transformaciones institucionales en la gobernanza del sistema educativo uruguayo (2005 -)

En el último tiempo se han producido varias transformaciones en el diseño institucional de la gobernanza de la educación en nuestro país. Estas transformaciones se producen a partir de la ley 18.437 (Ley General de Educación) del año 2008 y la ley 19.889 (Ley de Urgente Consideración) del año 2020.

En ambas leyes se identifican modificaciones sustantivas, ambas pueden identificarse como hitos o mojones importantes de cambio en la larga tradición autonomista de la educación uruguaya. Nuestra Constitución nacional vigente desde 1967 establece que la organización institucional de la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos. El estatus autonómico del gobierno del sistema educativo uruguayo es una peculiaridad institucional que lo hace distinto a otros sistemas (Bentancur, 2013).

La ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) fue creada en 1985 por la ley de Emergencia de la Educación (n°15.739). Su antecedente fue el CONAE (Consejo Nacional de Educación) creado en 1973. La ANEP es indudablemente la institución educativa de mayores y más amplias competencias (Bentancur, 2013). Se compone actualmente de un Consejo Directivo Central (CODICEN), tres Direcciones Generales (Educación Inicial y Primaria, Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional) y el Consejo de Formación en Educación (CFE). Las direcciones generales eran antes consejos desconcentrados.

Al momento de sancionarse la Ley General de Educación de 2008, existían tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria: la ANEP, la Comisión Coordinadora de la Educación y el Ministerio de Educación y Cultura (Bentancur, 2013).

La Comisión Coordinadora de la Educación estaba integrada por representantes de ANEP, de la Universidad de la República, del Ministerio de Educación y Cultura, de la Comisión Nacional de Educación Física y de la enseñanza privada. Si bien dicha Comisión detentaba cometidos y atribuciones de gran importancia, sus intentos de protagonismo chocaron contra la defensa férrea de la autonomía por parte de la ANEP y de la Universidad de la República (Bentancur, 2013)

En el caso del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) sus competencias son menores a las de otros ministerios similares de la región (Bentancur, 2013). Aunque es quien se encarga de los vínculos internacionales en materia educativa y a su vez, su pertenencia al Poder Ejecutivo y su visibilidad pública, le dan cierta trascendencia.

4.1) Transformaciones institucionales de la ley 18.437 (Ley General de Educación)

El 12 de diciembre de 2008 es votada la Ley General de Educación (LGE), a instancia del partido político de gobierno en ese entonces, la coalición política de izquierda, Frente Amplio. Esta ley no introduce un esquema alternativo de regulación del sistema educativo, pero genera importantes innovaciones de naturaleza institucional (Bentancur, 2013)

Se modifica parcialmente la elección de los cinco miembros del Consejo Directivo Central. Antiguamente los cinco miembros eran de carácter político, esto es, elegidos por el Poder Ejecutivo con la venia de la Cámara de Senadores. Con la LGE tres consejeros serán designados de esta forma, en tanto los dos restantes serán electos por el cuerpo docente.

Para el caso de los Consejos Desconcentrados ocurre algo similar, de los tres miembros que integran cada Consejo y que antes eran designados en su totalidad por el Consejo Directivo Central, pasarán a ser designados dos por el CODICEN mientras que el tercero será electo por el respectivo cuerpo docente.

Otro cambio que produce la LGE, relativo a la relación entre el CODICEN y los Consejos, es que se reconoce a cada Consejo Desconcentrado la potestad de aprobar por sí los planes de estudio de su nivel, limitándose el CODICEN a la homologación de los planes (art. 63 lit b). Anterior a la ley General de Educación, los Consejos Desconcentrados proyectaban los planes de estudio para su posterior aprobación por el CODICEN. Se da lo que Bentancur (2013) llama desconcentración, el pasaje de atribuciones del CODICEN a los Consejos Desconcentrados.

Otras innovaciones que genera la LGE son los múltiples espacios de participación social incorporados en la misma. En este sentido, se institucionaliza el Congreso Nacional de Educación en carácter de instancia de debate. Dicho Congreso había surgido previo a la formulación de la ley como una instancia donde diversos colectivos, en su mayoría docentes, generaban resoluciones que se convertían en recomendaciones para las autoridades políticas.

A su vez, se crea la Comisión Nacional de Educación (COMINE) como un ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas. Esta comisión estaría conformada por representantes públicos y privados. Por otra parte, se incorporan a los Consejos Desconcentrados, comisiones consultivas de funcionarios, padres, y estudiantes; y comisiones consultivas de representantes de empresarios y trabajadores en la enseñanza técnica.

Otra innovación particularmente importante en la Ley General de Educación es la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (art.113) como persona jurídica de derecho público no estatal. En la LGE en su art. 115 se especifican los cometidos del Instituto que implican evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas. Por lo que deberá: A) Evaluar la calidad educativa en el Uruguay en sus niveles inicial, primario y medio; B) Aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad; C) Dar

a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas; D) Favorecer la producción de conocimiento sobre los procesos de evaluación; E) Aportar información acerca de los aprendizajes de los educandos; F) Proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del Sistema Nacional de Educación en los niveles inicial, primario y medio; G) Asesorar al Ministerio de Educación y Cultura y a la ANEP en cuanto a la participación en instancias internacionales de evaluación; H) Contribuir con las entidades estatales o privadas vinculadas a la educación en todos sus niveles, prestando servicios de evaluación, en forma onerosa o gratuita, según lo determine la Comisión Directiva del Instituto.

A su vez, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa realizará cada dos años un informe sobre el estado de la educación en el Uruguay que tenga en cuenta entre otros aspectos los resultados de las pruebas de evaluación nacionales o internacionales en las que el país participe, el acceso, la cobertura y la permanencia en cada nivel educativo, los resultados del aprendizaje, la relevancia y la pertinencia de las propuestas y contenidos educativos y la evolución y características del gasto educativo (art. 116).

Otra innovación de la ley General de Educación es la constitución de un Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) conformado por la ANEP, la Universidad de la República (UdelaR) y el MEC. Este nuevo sistema pasará a ser articulado por la Comisión Coordinadora del SNEP, la cual está integrada por ocho miembros (tres de ANEP, tres de UdelaR y dos del MEC). Según Bentancur (2013) dicha comisión es dotada de competencias muy genéricas con excepción de algunas como derechos humanos, educación física y concesión de becas y, en líneas generales, sus atribuciones son similares a las de la antigua Comisión Coordinadora de la Educación de la ley de Emergencia de 1985.

4.2) Transformaciones institucionales de la ley 19.889 (Ley de Urgente Consideración) en materia educativa

El 1° de marzo de 2020, asume Luis Lacalle Pou como presidente de la República Oriental del Uruguay. Su gobierno estuvo integrado no solo por su partido político, el Partido Nacional, sino que fue una coalición de gobierno, que en principio se llamaría coalición multicolor y que luego terminaría llamándose Coalición Republicana (integrada también por el Partido Colorado, el Partido Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente).

Una ley insignia de dicho gobierno fue la ley de urgente consideración (LUC), aprobada el 09/07/2020⁴. La LUC incluye varios artículos que implican cambios en la forma de gobierno de la educación. En primer lugar, elimina el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), y lo sustituye por la “Organización General de la Educación Pública” e incluye en los ámbitos de coordinación a representantes de la educación privada y de otras instituciones vinculadas al Poder Ejecutivo.⁵

Por otra parte, en su art. 143 la LUC establece que “El Congreso Nacional de Educación tendrá carácter asesor y consultivo en los temas de aplicación de la presente ley. Podrá ser

⁴ <https://www.gub.uy/ministerio-interior/institucional/normativa/ley-n-19889-fecha-09072020-aprobacion-ley-urgente-consideracion-luc-ley>

⁵ <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/1/la-luc-y-el-gobierno-de-la-educacion/>

convocado por la Comisión Coordinadora de la Educación, como máximo una vez por período de gobierno”.

La LGE preveía al Congreso Nacional de Educación como un ámbito de debate que debía ser convocado por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública como mínimo en el primer año de cada período de Gobierno. En cambio, en la LUC se establece que pueda ser convocado como máximo una vez por período de Gobierno y, por tanto, podría no ser convocado.⁶

Por otro lado, la LUC incrementa las competencias del Ministerio de Educación y Cultura, en su art. 145 dice que el MEC tendrá los siguientes cometidos: A) Desarrollar los principios generales de la educación; B) Facilitar la coordinación de las políticas educativas nacionales; C) Articular las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico y económico; D) Elaborar, en acuerdo con los tres candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo para integrar el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, el Compromiso de Política Educativa Nacional que acompañará la solicitud de sus venias; E) Elaborar y enviar a la Asamblea General, antes de la presentación de la Ley del Presupuesto Nacional, el Plan de Política Educativa Nacional en el que se fijarán los principios generales y las metas de articulación entre las políticas educativas y las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico y económico que servirán de marco a la elaboración de políticas educativas específicas. El Plan será elaborado en coordinación y consulta con las autoridades de los organismos estatales autónomos de enseñanza; F) Promover la articulación de la educación con la investigación científica y tecnológica y con la cultura; G) Presidir los ámbitos de coordinación educativa que le corresponde según la presente ley; H) Relevar y difundir, en coordinación con los entes autónomos, la información estadística y documentación educativa; I) Coordinar la confección de estadísticas del sector educativo, en el marco del Sistema Estadístico Nacional; J) Coordinar en forma preceptiva con los entes autónomos de la educación la designación de representantes de la educación nacional en el exterior; K) Realizar propuestas a la Comisión Coordinadora de la Educación; L) Relacionarse con el Poder Legislativo, en los temas relativos a la educación, en el marco de lo establecido en la Constitución de la República; M) Diseñar, aprobar y asegurar el funcionamiento de los procedimientos de reválida y reconocimiento de títulos, certificados o diplomas obtenidos en el extranjero, conforme a los principios establecidos en los acuerdos internacionales suscritos por el país, con el fin de que sus titulares puedan generar oportunidades de empleo en profesiones reglamentadas por normas nacionales, o ejercer actividades libres como asesoría, consultoría, enseñanza o investigación. El reconocimiento de cualificaciones habilitantes para la incorporación a trayectos educativos vigentes se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 63, literal L) de la presente ley, el literal F) del artículo 21 de la Ley N° 12.549, de 16 de octubre de 1958, y demás normas pertinentes”.

Con respecto a la ley anterior (Ley General de Educación de 2008) hay varios cambios y agregados, como ser el elaborar, en acuerdo con candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo, el “Compromiso de Política Educativa Nacional” y elaborar el “Plan de Política Educativa Nacional”, la cual sería hecho en coordinación con las autoridades de los organismos estatales autónomos de enseñanza⁷.

⁶ <https://www.laondadigital.com.uy/archivos/60551>

⁷ <https://www.laondadigital.com.uy/archivos/60551>

Otra innovación institucional significativa en la LUC en materia educativa es la eliminación de los Consejos de Educación, en su art. 148 la LUC dice que “La Administración Nacional de Educación Pública tiene los siguientes órganos: el Consejo Directivo Central, la Dirección General de Educación Inicial y Primaria, la Dirección General de Educación Secundaria, la Dirección General de Educación Técnico Profesional y el Consejo de Formación en Educación”.

Este es un cambio importante ya que la Educación hasta ese momento había tenido órganos colegiados desde la Dirección General de Instrucción Pública creada por el Decreto-Ley de 1877. En 1918 se había creado el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, el de Enseñanza Secundaria en 1935 y el de UTU en 1942. En todos los casos, fueron consejos con integración diversa y plural.⁸

Otro cambio importante relacionado a las nuevas Direcciones Generales, es que entre sus cometidos ahora figura “Elaborar los planes de estudio” cuando en la ley LGE se habla de que los consejos desconcentrados podían aprobar los planes de estudio.

Por otra parte, La LUC disminuyó las exigencias para ser integrante del Codicen y ser director general. Mientras normas anteriores ponían como requisito, por ejemplo, ejercer o haber ejercido la docencia por cinco o diez años, la LUC hace únicamente mención a que los designados “deberán poseer condiciones personales relevantes, solvencia reconocida, trayectoria en el ámbito educativo y méritos acreditados en temas de educación”⁹.

4.3) Perspectivas para el período 2025 – 2030

La discusión en torno a si los subsistemas de la Administración Nacional de Educación Pública (Inicial y Primaria, Secundaria, Técnico Profesional) deben estar encabezados por direcciones generales o por consejos desconcentrados es relevante y de actualidad. Desde el actual oficialismo (Frente Amplio) se busca reinstaurar los consejos desconcentrados que fueron sustituidos por direcciones generales en la última ley de urgente consideración (LUC).

Si bien todavía no está claro en qué formato, la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno indica que se volverá al formato colegiado para la gestión de los subsistemas de la ANEP. La vuelta de la participación docente a Primaria, Secundaria y UTU ha sido mencionada por los principales referentes en materia educativa del FA. “Hay que restaurar la participación de los docentes” en los subsistemas, dijo el ministro de Educación y Cultura, José Carlos Mahía.¹⁰

El ministro Mahía planteó que reinstalar la participación docente a través de los consejos en la ANEP “es una forma muy efectiva de involucrarlos en la gestión”. “Y no me imagino ningún cambio de fondo en la educación si no logras un involucramiento de los actores educativos”, aseguró el ministro¹¹.

El titular de la cartera de Educación sostuvo que la propuesta de la administración es que se vuelva al esquema de consejos de tres integrantes con un representante docente. El ministro dijo: “creemos que cualquier desarrollo de política pública educativa tiene que contar

⁸ <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/1/la-luc-y-el-gobierno-de-la-educacion/>

⁹ <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/1/la-luc-y-el-gobierno-de-la-educacion/>

¹⁰ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/12/lo-que-dejo-el-pasaje-de-consejos-a-direcciones-generales-entre-la-ejecutividad-y-las-dificultades-para-atender-demandas-en-centros-educativos/>

¹¹ <https://www.elobservador.com.uy/nacional/futuro-ministro-educacion-mandara-marzo-el-proyecto-ley-reinstalar-la-participacion-docente-la-anep-y-salle-esta-dispuesto-estudiarlo-n5986181>

con los docentes en su participación, sin dejar de lado que la responsabilidad de la conducción es del gobierno”¹².

Por su parte, la subsecretaria del MEC Gabriela Verde, también brega por la incorporación de los docentes en los consejos desconcentrados de la ANEP. Dicha subsecretaria dijo: “estamos trabajando para que lo antes posible se incorpore a las y los docentes en los desconcentrados, que hoy son direcciones generales y eso tiene su dificultad. Al perder el carácter de consejo -más allá de que sea colegiado o no, que es la característica para llegar a las decisiones- y ser una dirección general, pierde categoría y la capacidad de decisiones inmediatas y más cercanas al expertise de los distintos subsistemas. Además, centralizar en el Codicen ya hemos visto, a partir de esta experiencia, que no ha sido bueno”.¹³

Elbia Pereira, consejera del Consejo Directivo Central (Codicen) coincide con que el cambio de gobernanza no logró cumplir el objetivo de dotar de más agilidad a la gestión y lo atribuyó a que existió una “centralización” de las decisiones en los directores generales, lo que hizo que “los tiempos de respuesta inmediata nunca fueron posibles”¹⁴

Otro de los consejeros del Codicen, Julián Mazzoni, en este caso representante de los docentes, sostuvo que “hacer depender de una sola persona el funcionamiento de sistemas que han tenido consejos genera una concentración de tareas y poder que no es buena para la educación”. En esa línea, consideró “particularmente negativa la eliminación de los representantes electos por los docentes”, ya que permiten llevar a las autoridades designadas por el sistema político “los problemas que se detectan en las aulas”. Por su parte, Mazzoni aseguró que dicha eliminación hizo que los trabajadores –pero muchas veces también los estudiantes– tuvieran que canalizar sus reclamos a través de los consejeros electos por los docentes en el Codicen, algo que “dificulta los contactos con quienes resuelven cotidianamente” en Primaria, Secundaria y UTU. Si bien el principal argumento para pasar a direcciones generales fue que la nueva gobernanza agilizaría la gestión, Mazzoni asegura que el cambio “no facilitó el planteo ágil de los problemas cotidianos, lo que dificultó el funcionamiento”. Aseguró que: “la simplificación de procesos que pretendió implementar la LUC no fue tal”¹⁵

Sin embargo, para Robert Silva, actual senador por el Partido Colorado y ex Presidente del Codicen, sería “un error garrafal” volver al sistema de consejos, porque, de esa manera, se retornaría al “estado de asamblea permanente”¹⁶. Según Silva, “Mahía tiene un gran desafío junto con quienes estén en la ANEP, que es no ceder ante las presiones de las corporaciones”¹⁷.

Silva rechazó que su gobierno haya retirado a los docentes del ámbito de decisiones de la educación. Aseguró que: “el Frente Amplio y los sindicatos mintieron una y otra vez

¹² <https://ladiaria.com.uy/articulo/2025/6/autonomia-y-cogobierno-en-la-discusion-por-la-universidad-de-la-educacion-eso-no-lo-llevar-los-partidos-tradicionales-dijo-mahia/>

¹³ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2025/1/docentes-en-los-consejos-desconcentrados-y-no-mas-reconocimiento-del-titulo-universitario-los-primeros-pasos-del-fa-en-el-mec-segun-la-subsecretaria-designada/>

¹⁴ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/12/lo-que-dejo-el-pasaje-de-consejos-a-direcciones-generales-entre-la-ejecutividad-y-las-dificultades-para-atender-demandas-en-centros-educativos/>

¹⁵ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/12/lo-que-dejo-el-pasaje-de-consejos-a-direcciones-generales-entre-la-ejecutividad-y-las-dificultades-para-atender-demandas-en-centros-educativos/>

¹⁶ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/12/lo-que-dejo-el-pasaje-de-consejos-a-direcciones-generales-entre-la-ejecutividad-y-las-dificultades-para-atender-demandas-en-centros-educativos/>

¹⁷ <https://www.subrayado.com.uy/silva-considero-que-seria-un-grave-retroceso-volver-los-consejos-desconcentrados-un-estado-asamblea-permanente-n965148>

sosteniendo que habíamos sacado a los docentes del gobierno de la educación, lo cual es falso. Se mantuvieron en el único órgano colegiado de la educación obligatoria que es el Codicen”. Agregó que sería un retroceso, volver al estado de asamblea permanente, al debate continuo, al diálogo en ámbitos más allá del Codicen que es donde cree que tiene que estar con las direcciones generales de Primaria, Secundaria y UTU. A su vez, Silva dijo: “no quiere decir que uno no dialogue, dialoga siempre, pero no hace lo que el sindicato le dice que tiene que hacer”.

18

Por su parte, Adriana Aristimuño, ex Directora ejecutiva de Políticas Educativas de la ANEP opinó sobre este tema: “Los consejos eran muchas veces pequeñas unidades de poder que reclamaban una cierta independencia, que yo creo que perjudica el interés general. Y en la educación el interés general es muy importante”. A su vez, consideró que el cambio de gobernanza respondió a un planteo que venía de la organización Eduy21, que ella integró. En particular, recordó que fue un planteo de Fernando Filgueira y Juan Pedro Mir, quienes renunciaron a sus cargos en el Ministerio de Educación y Cultura en el gobierno del Frente Amplio por diferencias con las autoridades de ANEP. Según dijo Aristimuño, Filgueira y Mir “tenían una clara conciencia de que tomar decisiones con esa estructura hipercolegiada era muy complicado”, e hizo suya esa convicción.¹⁹

Por otra parte, en un encuentro de las consejerías electas de la ANEP del período de 2010 en adelante, los 25 participantes del encuentro, que ocuparon cargos de representación docente a través de las elecciones propuestas por la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) y la Asamblea Técnico Docente (ATD), en su declaración afirmaron: “que la sustitución de los consejos por direcciones unipersonales propone figuras más próximas a cargos gerenciales del ámbito privado, situación que no ha mejorado la gestión y que muchas veces ha operado en sentido contrario”²⁰.

Por otro lado, se refirieron a que durante el período de gobierno de la Coalición Republicana (2020 – 2025), los planes y los programas fueron creados en el ámbito de la Dirección Ejecutiva de Políticas Educativas del Codicen, “en detrimento de la especificidad técnica de los subsistemas, y relegando además a las ATD a un mero rol de emitir opinión sobre planes ya prediseñados, instalando un clima de pseudo-participación”²¹.

Por su parte, Néstor Pereira – ex consejero docente del Codicen - recordó que “cuando se cambió el artículo de la Ley de Educación para pasar a direcciones generales, el argumento fue que los consejos estaban en asamblea permanente y que no resolvían”, sin embargo, reflexionó que, “a la luz de los hechos no hubo” desde entonces “una cuestión que en lo empírico nos diga que a partir de ahí los subsistemas comenzaron a funcionar con una eficiencia y una eficacia tan grande que se eliminaron los problemas de elección de horas, la

¹⁸ <https://www.subrayado.com.uy/silva-considero-que-seria-un-grave-retroceso-volver-los-consejos-desconcentrados-un-estado-asamblea-permanente-n965148>

¹⁹ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/12/lo-que-dejo-el-pasaje-de-consejos-a-direcciones-generales-entre-la-ejecutividad-y-las-dificultades-para-atender-demandas-en-centros-educativos/>

²⁰ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/6/consejeros-docentes-en-anep-en-los-ultimos-14-anos-exigieron-reinstalacion-inmediata-de-los-consejos-de-educacion-desconcentrados/>

²¹ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/6/consejeros-docentes-en-anep-en-los-ultimos-14-anos-exigieron-reinstalacion-inmediata-de-los-consejos-de-educacion-desconcentrados/>

superpoblación de grupos, de que haya profesores que no tengan grupos, que haya estudiantes que no tengan profesores”²².

Como se ve en este último capítulo, al día de hoy continúan las discusiones y las diferentes propuestas en torno a la mejor forma de gobernanza del sistema educativo uruguayo. Es un debate que está instalado entre los principales referentes en educación de los partidos políticos, pero también opinan grupos de interés y, desde luego, académicos.

A continuación, en los antecedentes teóricos, se verá más que nada la opinión de este último grupo. Intelectuales, académicos y especialistas en educación, que han ido analizando a lo largo de los últimos años las cuestiones sobre la gobernanza de nuestro sistema educativo.

5) Antecedentes teóricos:

Bentancur (2012) establece una tipología de actores que inciden en las políticas educativas de nuestro país. Por un lado, están los que el autor denomina como los “autonomistas”. Dentro de esta categoría se ubican la gran mayoría de las distintas organizaciones sindicales o para-sindicales (como las Asambleas Técnico Docentes), académicos ligados a las ciencias de la educación y a la formación docente, y buena parte de la izquierda política.

Estos actores defienden la autonomía del gobierno de la educación, pero también un rol docente protagónico dentro del mismo, en la medida en que constituiría el único actor colectivo que además de estar dotado de un saber especializado en la temática, preservaría al sector de las influencias de otras racionalidades que se estiman disfuncionales con los propósitos educativos, sean político partidarias, del mercado, de organismos financieros internacionales, etc (Bentancur, 2012).

Por otro lado, están los que Bentancur (2012) denomina como los “societalistas – articulacionistas”, dentro de esta categoría están ciertos sectores sindicales, de espacios jerárquicos de la administración pública, y del mundo intelectual más estrechamente ligado a la gestión de las políticas sociales y/o educativas. Esta categoría de actores está originada en la preocupación de muchos sujetos relevantes por fenómenos sociales como la pobreza, la exclusión y la fragmentación, con respecto a los cuales la educación aparece a su vez como una causa explicativa, y como una de las mejores apuestas para su solución. Por ende, se requiere rediscutir los fines, funciones, organización y programas educativos teniendo en vista esta perspectiva más amplia.

Por otra parte, están los “incrementalistas”, quienes piensan que en una sociedad plural un proceso de toma de decisiones legítimo y con posibilidades de mantenerse en el tiempo requiere de acuerdos entre grupos representativos de diferentes perspectivas e intereses; y a su vez, respondiendo a lo anterior, las transformaciones serán graduales y de naturaleza incremental en relación con las políticas previamente existentes. Dentro de esta categoría se encuentran dirigentes políticos del partido Frente Amplio.

²² <https://administrador.m24.com.uy/volver-al-sistema-de-consejos-desconcentrados-con-consejeros-electos-en-anep-reclama-representante-docente-en-codicen/>

Por último, Bentancur (2012) identifica un cuarto grupo. Ellos son los “liberales”, quienes postulan la libertad de elegir de los individuos como principio rector y conciben la intervención del Estado como necesaria, pero subsidiaria de aquellas preferencias. Dentro de esta categoría se encuentran algunos actores de la academia, de la Iglesia Católica y del gobierno de la Coalición Republicana (2020 – 2025).

En cuanto al gobierno de la educación, hay visiones distintas entre los diferentes grupos. Un modelo de conducción autónoma a cargo de Consejos es defendido por los autonomistas, mientras que una forma de conducción política más estrechamente ligada al sistema político partidario y al gobierno de turno es defendida por los societalistas y los liberales.

El gobierno de la educación en Uruguay se ha caracterizado como peculiar, complejo y original²³. Tiene históricamente una bicefalia existente entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). A su vez conviven, dentro de la propia ANEP, subsistemas que antes fueron concejos desconcentrados pero que hoy son direcciones generales que mantienen cierto nivel de autonomía en relación al Consejo Directivo Central (CODICEN), órgano rector de la ANEP.

La Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP), la Dirección General de Secundaria (DGES), la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE) forman parte de un entramado institucional de la ANEP, que es complejo de entender para aquellos que no están familiarizados con el mundo educativo.

Según D’Avenia (2013), el lugar del gobierno en la conducción del sistema educativo, las formas de ejercer la autonomía de la ANEP y el papel que corresponde al MEC son temas que provocan controversias. El partido político de izquierda Frente Amplio (FA), tradicionalmente defendió la conducción autónoma de la educación por parte de la ANEP. Sin embargo, un destacado dirigente del FA, Danilo Astori, ex vicepresidente de la República, sostenía que tiene que haber una conducción nacional de la educación y que esta debe ser desarrollada por el Ministerio de Educación y Cultura. Según Astori, el sistema educativo de un país no es un conjunto de autonomías, por lo que debe existir una conducción nacional que, sin embargo, no viole las autonomías de ningún tipo (D’Avenia, 2013).

Para Bentancur (2013) el Ministerio de Educación y Cultura no constituye estrictamente, según la propia Constitución Nacional, un órgano de gobierno de nuestro sistema educativo. Las atribuciones que se le confían lo sitúan más bien como una arena que como un actor con facultades de decisión, esto se debe a que sus principales funciones corresponden a múltiples tareas de coordinación y de articulación en torno a la educación.

Por su parte, desde los partidos políticos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) se ha postulado a la autonomía institucional como factor inhibitor de cambio en la política educativa y se ha identificado al carácter autonómico con el gobierno docente del sistema educativo. Y se ha reivindicado la necesidad de la conducción política por parte del gobierno y del sistema político como alternativa a una conducción endogámica o corporativa de los docentes (D’Avenia, 2013).

Fernando Filgueira identifica problemas de gobernanza y de gestión. Según Filgueira, la primera causa de la crisis del sistema educativo es de naturaleza institucional y refiere al

²³ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/12/la-reforma-curricular-supone-un-cambio-de-paradigma-que-dificilmente-se-procese-en-los-plazos-definidos-por-la-anep-segun-especialista/>

gobierno educativo. Uruguay presenta un sistema atípico, con autonomía relativa del poder político, en el que el Ministerio de Educación y Cultura no tiene incidencia. Si bien Filgueira prefiere un sistema que responda al ministerio, no cree que el problema sea la representación docente en los consejos de la ANEP. Para Filgueira, el problema es que no existe una autoridad central de ningún tipo, ya que el CODICEN de la ANEP no manda sobre los subsistemas²⁴.

Otro problema que identifica Filgueira es la baja autonomía de los centros educativos. Según Filgueira, el centralismo respecto de los centros educativos hace que la sobrecarga de las autoridades, tanto del Codicen como de los subsistemas, sea gigantesca, ya que hasta los cambios más mínimos requieren ser aprobados por las diferentes autoridades. Los presidentes del Codicen y los directores de los subsistemas deben firmar una montaña de aprobaciones, permisos, habilitaciones administrativas, licencias y cualquier cosa que se les pueda ocurrir. Mientras el resto del tiempo deben estar gestionando conflictos, negociando con los sindicatos, atendiendo emergencias o en interminables reuniones colectivas. Esto hace que la capacidad de dotar de una mirada estratégica al sistema y conducirlo es casi humanamente imposible. A ello hay que sumarle las tareas de coordinación en innumerables comisiones e instituciones que, están superpuestas, y tienen autoridad compartida.²⁵

Por su parte, Ester Mancebo (2017) habla de una compleja configuración institucional, en la cual la fragmentación y el estatus autonómico de la ANEP generan un sistema de pesos y contrapesos en el que coexisten varias unidades decisorias con poderes limitados.

Según Mancebo (2017) se trata de una institucionalidad tan original como compleja. Donde el Ministerio de Educación y Cultura, que forma parte del Poder Ejecutivo, restringe su accionar a la regulación y articulación del sistema, pero no define ni implementa las políticas de educación. Por su parte, la educación obligatoria y la formación docente se desarrollan en la órbita de la ANEP que goza de márgenes importantes de autonomía decisoria. La ANEP constituye un ente autónomo regido por los principios de autonomía técnica y administrativa tal como lo establece el artículo n°202 de la Constitución de la República.

El máximo órgano directriz de la ANEP es el Consejo Directivo Central (CODICEN) integrado por cinco miembros, tres integrantes designados políticamente y dos representantes electos por los docentes. La representación docente en los órganos directrices de la ANEP ha sido cuestionada por los partidos políticos tradicionales de nuestro país, que ven en ella un gobierno docente de la educación por parte de los sindicatos educativos. Por contrapartida, la postura de los colectivos docentes tiene como principal reivindicación la ampliación de la autonomía del gobierno de la enseñanza a su máxima expresión, esto es, definir las políticas educativas con independencia del gobierno del momento, a través de mecanismos democráticos de participación. Por tanto, para garantizar la autonomía, las autoridades deben ser electivas, rechazando su designación por el Poder Ejecutivo. Esta reivindicación fue aprobada como moción en el Congreso Nacional de Educación del año 2007, que tenía un 53% de delegados provenientes de distintos colectivos docentes. Sin embargo, las mociones de dicho Congreso solo se traducirían en recomendaciones para las autoridades ejecutivas y legislativas, por lo cual no fueron vinculantes (Bentancur, 2013).

²⁴ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2017/5/las-causas-de-las-crisis/>

²⁵ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2017/5/las-causas-de-las-crisis/>

María Ester Mancebo (2022) fue consultada en una entrevista de prensa acerca de que tanto lograron incidir los sindicatos de la educación en las políticas de los gobiernos del FA (2005-2020) y su respuesta fue la siguiente:

“Mi análisis es que, en particular en el último quinquenio progresista, los sindicatos tuvieron un lugar muy importante en el proceso de construcción de las políticas educativas. Desde mi punto de vista, operaron como una suerte de bloqueo, que no permitió reformar dos aspectos claves: la educación media y el estatuto docente. Son estratégicos, porque el estatuto es la política docente, te determina cómo se recluta a los docentes, cómo ascienden. La presencia de los sindicatos fue importante, gradualmente fue in crescendo en los tres quinquenios de la llamada “era progresista”. Mientras en la primera etapa no observo que operaran como actor de veto tan fuertemente; sí lo hicieron en la tercera etapa.”²⁶

En síntesis, son diversos los debates en torno a la gobernanza del sistema educativo uruguayo. En primer lugar, debate sobre cuál debe ser el organismo que lleve adelante la política educativa, si el Ministerio de Educación y Cultura, con una conducción claramente política o un órgano autónomo como la ANEP, con una mayor autonomía del poder político de turno.

En segundo lugar, otro debate gira entorno a la configuración institucional de ANEP. Entre un modelo con un CODICEN fuerte y subsistemas subordinados a él, y otro modelo, con una mayor autonomía de los desconcentrados en sus áreas de influencia.

Según Bentancur (2013)

“El verdadero equilibrio de poder y reparto de competencias entre el Consejo Central y los desconcentrados ha variado en los últimos veinticinco años, asistiéndose a ecuaciones de mayor o menor centralización - descentralización de las decisiones.” (pág. 131)

En tercer lugar, el debate sobre si representantes docentes deben integrar los órganos directrices de la ANEP, ya sea el propio CODICEN como así los consejos o direcciones generales de los distintos subsistemas que conforman la ANEP. Un debate cuyas posiciones extremas son, por un lado, la integración de estos órganos solamente con cargos políticos, y en el otro extremo, la integración de dichos órganos solamente por representantes electos por los docentes.

Estos debates en torno a la gobernanza del sistema educativo uruguayo dieron paso en los últimos años a distintas transformaciones institucionales realizadas por gobiernos de distinto signo político. Por un lado, las transformaciones que se producen a partir de la ley 18.437 (Ley General de Educación) del año 2008 realizada por el gobierno del partido de izquierda Frente Amplio, y luego, las transformaciones realizadas a partir de la ley 19.889 (Ley de Urgente Consideración) del año 2020 realizada a instancias de la coalición conservadora multicolor o republicana conformada por los partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, Independiente y partido de la Gente.

²⁶ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/12/la-reforma-curricular-supone-un-cambio-de-paradigma-que-dificilmente-se-procese-en-los-plazos-definidos-por-la-anep-segun-especialista/>

6) Metodología:

El tipo de estudio propuesto es de naturaleza descriptiva y explicativa. En este proyecto se desarrollan los aspectos descriptivos porque la fase explicativa requiere la elaboración de hipótesis que todavía no se está en condiciones de proponer.

En este marco, es un estudio de naturaleza comparada, que tiene por objeto tres periodos o etapas claves en la gobernanza educativa reciente:

- i) Gobiernos del Frente Amplio (2005 – 2020)
- ii) Gobierno de la Coalición Republicana (2020 – 2025)
- iii) Nuevo gobierno del Frente Amplio (2025 -)

En cuanto a las técnicas de investigación, se proponen las siguientes:

- 1) Revisión bibliográfica que dé cuenta del estado del arte sobre: a) Gobernanza (en general), b) gobernanza de los sistemas educativos, c) gobernanza en el sistema educativo uruguayo.
- 2) Relevamiento de normativa legal sobre el sistema educativo uruguayo, incluyendo actas de comisiones parlamentarias.
- 3) Entrevistas semi estructuradas a representantes de los partidos políticos vinculados a la educación.
- 4) Entrevistas semi estructuradas a ex jefes del MEC y de ANEP.

CAPÍTULO DE AVANCE DE TESIS DE DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES – UDELAR

LA GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO (2005-2030)²⁷

MARCO TEÓRICO

1. La gobernanza como concepto de política pública

La gobernanza es un concepto de gran potencialidad teórica, además de repercusión práctica.

Aplicado al estudio de un caso nacional de políticas educativas –como es nuestro propósito- el estudio de la gobernanza requiere un abordaje en tres niveles analíticos, que van de lo general a lo particular. El primero, más comprehensivo, se sitúa en el campo de las políticas públicas. El segundo pone el foco en las características particulares de la gobernanza en la esfera educativa. El tercero y último refiere a la experiencia uruguaya de gestión del sistema educativo, observada a partir de los análisis de la academia nacional especializada.

En el plano más general recién indicado, este concepto ha generado una gran diversidad de enfoques, y son muchos los autores que se han preocupado por definirlo de manera adecuada. A continuación, se presentarán algunos de esos enfoques y sus principales aportes.

Según Aguilar (2006) la gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y, a su vez, las formas de coordinarse para realizarlos. El concepto posee dos dimensiones. Por un lado, la dimensión valorativa, que es la intencionalidad social, el sentido de la dirección, y por otro lado, la dimensión factual, esto es, la capacidad social de transformar los propósitos en realidades.

Por lo tanto, para Aguilar (2006) el concepto gobernanza tiene, por un lado, una dimensión valorativa, que es el proceso mediante el cual se define el futuro social deseado, lo que es deseable para la sociedad. Lo define de la siguiente manera:

“El futuro valorado implica siempre en algún grado una desvaloración del presente social que se vive, el cual es juzgado negativamente porque se considera que contradice o se contrapone a la situación que se valora y desea o porque dista significativamente de ella, razón por la cual la situación presente que se vive suele calificarse como un problema por resolver o una carencia por superar” (Aguilar, 2006: 91).

La dimensión valorativa de la sociedad deseada se plasmará en normas (éticas o jurídicas) de convivencia, a fin de asegurar la cohesión social. Mientras que por otro lado, esta lo que Aguilar (2006) llama la dimensión factual de la gobernanza, que es el proceso mediante el cual se define la manera en que se dividirá el trabajo, y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los varios agentes sociales. Estos agentes contribuirán con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos en busca de alcanzar los

²⁷ El trabajo se concentra en el tramo de la educación de carácter obligatorio en Uruguay. Deja por fuera, por tanto, la enseñanza terciaria y universitaria y la educación no formal.

objetivos sociales deseados. La dimensión factual se plasmará en normas técnicas y en procedimientos a fin de asegurar la realización de lo deseado, por cuanto sin normas técnicas y sin procedimientos se carece de la capacidad de alcanzar los objetivos, o en otras palabras, de resolver los problemas y las carencias.

En resumen, según Aguilar (2006) la gobernanza es:

“...un proceso de dirección de la sociedad, cuyo despliegue, modo y alcance de actividades está estructurado por un orden normativo, que incluye desde principios valorativos de la existencia humana y normas jurídicas de comportamiento de los miembros de la sociedad hasta normas técnicas para efectuar los objetivos y procedimientos y estándares de dirección, gerencia y operación para estar en condiciones de realizarlos.” (Aguilar, 2006: 92)

La gobernanza da cuenta de un gobierno con poderes y capacidades normativas, monetarias, técnicas, físicas, etc. Pero la gobernanza es un proceso superior al mero actuar del gobierno, en tanto lo contiene y lo sobredetermina (Aguilar, 2006).

“...la importancia y hasta el dominio que en el proceso de gobernación puede alcanzar la acción de la instancia formal de gobierno sobre los demás actores sociales depende de las relaciones que se han históricamente conformado y estabilizado entre Estado y sociedad, entre los poderes públicos y las capacidades de las organizaciones sociales” (Aguilar; 2006: 94)

Según Aguilar (2006), en sociedades débiles donde los actores sociales son relativamente limitados, incompetentes, inmoderados y conflictivos, se ha dado lo que se denomina como *old governance* o vieja gobernanza. Esto es, procesos de gobernación de la sociedad equivalentes a la intervención del gobierno. Donde este último ha gozado de gran autonomía, sin abrir espacios relevantes a la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos, con modos de ejercer la gobernanza de manera vertical, jerarquizada, centralizada y operando mediante dispositivos de mando y control estrictos o de negociación vertical asimétrica y compulsiva.

Sin embargo, para este autor, en las sociedades contemporáneas el modo de gobernar está destinado a ser menos jerárquico. La notoria diferenciación que han alcanzado los distintos subsistemas de la vida social y la creciente autonomía que un buen número de actores económicos y sociales han tenido, ha dado lugar a lo que algunos llaman *new governance* o nueva gobernanza.

Esto significa: *“que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia, asociación, coproducción, corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2006: 95)*

En esta línea, Rhodes (2007) considera que la gobernanza se refiere a gobernar con y a través de redes interorganizacionales y autoorganizadas. La gobernanza tiene, para este autor, cuatro atributos fundamentales. En primer lugar, la interdependencia entre las organizaciones. Gobernanza es algo más amplio que gobierno y abarca también a otros actores no estatales (del ámbito privado y del voluntariado). En segundo lugar, se dan interacciones permanentes entre los miembros de las redes, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes. En tercer lugar, dichas interacciones se basan en la confianza y son

reguladas por las reglas de juego que han sido negociadas y acordadas por los participantes de la red. Y en cuarto lugar, dichas redes poseen un grado significativo de autonomía respecto del Estado. Si bien el Estado puede dirigir indirecta e imperfectamente las redes, por lo general no ocupa una posición ni privilegiada ni soberana.

Según este autor el término “red” se refiere al conjunto de vínculos institucionales, formales e informales, entre el gobierno y otros actores, estructurados en torno a intereses compartidos en la formulación e implementación de las políticas públicas. Estos vínculos son interdependientes, y las políticas surgen de la negociación entre los miembros de las redes. Entre los actores no estatales encontramos a las asociaciones de profesionales, los sindicatos, las empresas, asociaciones de la sociedad civil, entre otros. Las organizaciones dependen de otras para obtener recursos y para alcanzar sus objetivos. En determinada área de política es probable que el Estado deba consultar y negociar con otras organizaciones, mientras que dichas organizaciones pueden necesitar el dinero y la autoridad que solo el gobierno puede proporcionar.

Otra autora que hace hincapié en el concepto de redes de políticas es Mayntz. Según Mayntz (2001):

“El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye un rasgo particularmente importante de la gobernanza moderna. Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia” (pág. 2).

Pero a su vez, Mayntz sostiene que para que la gobernanza moderna sea posible deben darse una serie de condiciones. En primer lugar, la sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones especializadas lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, etc. En segundo lugar, la sociedad civil tiene que estar bien organizada. Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos, es decir, deben existir organizaciones como sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores de cuidados de salud, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos. Y en tercer lugar, estos actores corporativos, las organizaciones productivas y de servicios y las asociaciones de voluntarios, deben gozar de una relativa autonomía, por lo tanto, no deben ser controladas políticamente por el Estado.

Sin embargo, si bien Mayntz (2001) habla de que la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, esto no se da siempre de manera armoniosa. En ciertos casos puede darse una “cooperación antagonista”, producto de que entran en juego intereses en conflicto. Esto conlleva el riesgo de acabar en un completo bloqueo, o de producir soluciones que sean acuerdos débiles, esto es, que no permiten resolver los problemas existentes. Por ende, para esta autora, el problema básico en la gobernanza moderna consiste en evitar los estancamientos, y asegurar la solución efectiva de los problemas.

Una clasificación de amplia recepción en materia de gobernanza es la acuñada por Jessop (1998). Para este autor existen tres modos de regulación de una sociedad: jerárquico (a

través de la autoridad), económico (a través del mercado) y heterárquico (a través de redes autoorganizadas y asociaciones). Estos tres modos de regulación coexisten siempre, pero en configuraciones variables. Sin embargo, en la sociedad actual el mecanismo heterárquico es el que predomina, en detrimento de los otros dos. Según el autor, si la heterarquía ha aumentado se debe a que las crecientes interdependencias ya no se gestionan tan fácilmente mediante mercados y jerarquías.

Luego distingue tres tipos de heterarquía, en función de los distintos tipos de sistemas que se coordinan. La forma más simple de heterarquía son las redes interpersonales. En ellas, los actores individuales se basan en su familiaridad previa con otros actores para formar una asociación más exclusiva y específica. Estos actores comparten una comunidad imaginaria de intereses y una orientación hacia el futuro y utilizan recuerdos selectivos para reforzar la confianza. En estas redes, los socios se representan únicamente a sí mismos pero también pueden ser considerados como si hablaran informalmente en nombre de las instituciones de las que proceden. Sin embargo, no pueden comprometer a las organizaciones o instituciones de las que proceden o las que representan simbólicamente.

Por su parte, la autoorganización de las relaciones interorganizacionales es un tipo de gobernanza más complejo. Surge cuando organizaciones formalmente autónomas pero materialmente independientes deben cooperar entre sí. Para ello, coordinan sus acciones para lograr un resultado conjunto que se considera mutuamente beneficiosos, por ende, negocian para identificar objetivos comunes y se coordinan para alcanzarlos. La búsqueda continua de objetivos a largo plazo suele depender de la consecución de objetivos a corto plazo, y del cumplimiento de expectativas y normas interorganizacionales acordadas. Para que estas alianzas funcionen es fundamental que cada parte obtenga un valor añadido al combinar recursos con sus socios, y esto implica que las capacidades interorganizacionales superen las de cualquier organización miembro individual.

Por último, para Jessop (1998) la forma más compleja de gobernanza intenta facilitar la comprensión mutua y la coevolución de diferentes sistemas institucionales, para asegurar los objetivos sociales acordados. Esto implica la comprensión mutua mediante el diálogo, en lugar de la colonización forzada de otros sistemas por la lógica de un sistema dominante. Y también implica un pluralismo genuino, en lugar del dominio absoluto de un sistema por otro. Lo ideal es lograr un consenso intersistémico en torno a visiones o misiones comunes que sirvan de base a acuerdos interorganizacionales orientados a la coordinación de actividades para el logro de objetivos específicos.

Como señalamos, en la visión de Jessop (1998) la forma de gobernanza heterárquica, consistente en interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones, prevalece en la sociedad actual por sobre el mercado y la jerarquía. Algo similar afirma Zurbriggen (2011):

“Históricamente, se han desarrollado diferentes modelos de gobernanza en Europa occidental. Desde la década de los cincuenta hasta la de los setenta, prevaleció la jerarquía, un estilo de gobierno basado en la autoridad, con una clara división de tareas cimentada en las normas, la racionalidad y la objetividad. En los años ochenta, la gobernanza de mercado se convirtió en dominante, centrada en el precio, la eficiencia y la descentralización. Ésta se basa en los principios de la nueva gerencia pública (ngp). En la década de los noventa, emergen las redes de gobernanza, basadas en la interdependencia, la confianza y la empatía. Éstas se consideran una forma híbrida

entre la jerarquía y el mercado, distinguiéndolas como un tercer estilo de gobernar los asuntos públicos” (pág. 43).

Sin embargo, en América Latina la situación ha sido diferente. Según Zurbriggen (2011) en Latinoamérica el debate académico sobre la gobernanza ha sido más bien escaso y la noción dominante ha sido difundida por organismos donantes de la cooperación internacional. Tanto el Banco Mundial (BM), como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han desarrollado un papel fundamental en “recomendar” la noción del buen gobierno o buena gobernanza, como contrapartida de la ayuda internacional a los países subdesarrollados.

Según esta autora, en esas recomendaciones se encuentra implícito un modelo de Estado neoliberal y por lo tanto, la necesidad de fortalecerlo para que funcionen las fuerzas del mercado. En este sentido, el Estado debe determinar con precisión el alcance de sus funciones y transferir el resto al mercado. A su vez, debe incrementar la participación del sector privado y la sociedad civil en actividades que hasta entonces eran reservadas al sector público. Detrás de esas recomendaciones está el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz. Por lo tanto, la solución es exponer a los organismos estatales a una competencia mayor con el mercado, con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia, sustituyendo el modelo jerárquico burocrático por la nueva gerencia pública (NGP).

La Nueva Gerencia Pública, entonces, aparece en las últimas décadas como un componente central en las elaboraciones conceptuales sobre la gobernanza de las políticas públicas. Es interesante la distinción que Peters y Pierre (2005) hacen entre NGP y gobernanza, como dos modelos distintos de servicio público. Para estos autores, en primer lugar, la NGP está más dirigida ideológicamente, deniega la especificidad política o cultural del servicio público y afirma que al emular a las organizaciones empresariales se deben mejorar muchos de los problemas del servicio público (ineficiencia, indiferencia hacia las necesidades de los clientes, etc). En cambio, las nuevas formas de gobernanza últimamente mantienen algún grado de control político sobre el servicio público, desde que es visto como una extensión del interés público.

En segundo lugar, para estos autores la gobernanza se refiere a los procesos, mientras que la NGP hace referencia a los resultados. Así, entender la gobernanza (su dirección, sus prácticas y sus resultados) es en gran medida una cuestión de observar e interpretar el proceso a través del que se desarrolla y cuál es la influencia que tienen los actores en ese proceso. Sin embargo, la NGP dice poco de los procesos, y se centra casi exclusivamente en el desarrollo de las técnicas de gestión intraorganizacionales que aseguran la satisfacción del cliente y la eficacia.

En tercer lugar, la NGP es un programa intraorganizacional de reforma administrativa, mientras que la gobernanza es una perspectiva interorganizacional. Para Peters y Pierre (2005), la gobernanza es esencialmente una teoría política, mientras que la NGP es una teoría organizativa.

En cuarto lugar, según Peters y Pierre (2005), la gobernanza se refiere al mantenimiento de los recursos públicos y privados bajo algún grado de control político y al desarrollo de estrategias para sostener la capacidad del gobierno para actuar. Sin embargo, la NGP se refiere básicamente a la transformación del sector público.

Por último, la gobernanza no llega con el mismo equipaje ideológico o ideales propios de la NGP. A diferencia del NGP, la introducción de nuevas formas de gobernanza puede ser implementada sin cambios culturales profundos en el servicio público. La gobernanza parte de la cultura política a la que pertenece; por lo tanto, aparecerá en diferentes formas institucionales en distintos contextos nacionales.

A modo de cierre de esta primera parte del marco teórico, y a efectos de identificar algunos denominadores comunes en la extensa literatura sobre la gobernanza, conviene recuperar este análisis de Kjaer (2004):

“¿Hay algún núcleo que se pueda identificar en estas definiciones, o se refieren a fenómenos completamente diferentes? Como se ha señalado anteriormente, todas ellas se refieren a algo más amplio que el gobierno. El nuevo uso de la gobernanza no apunta a los actores e instituciones estatales como las únicas instituciones y actores relevantes en la asignación autoritaria de valores (Easton, 1965). Todas ellas, en cierta medida, se centran en el papel de las redes en la búsqueda de objetivos comunes; estas redes podrían ser intergubernamentales o interorganizacionales (Rhodes); podrían ser transnacionales (Rosenau) o podrían ser redes de confianza y reciprocidad que trascienden la división entre el Estado y la sociedad (Hyden).” (pág. 3-4).

A continuación, en el apartado siguiente, se pasará revista a las formas en que estas conceptualizaciones sobre la gobernanza de las políticas públicas se traducen en el campo específico de las políticas educativas.

2. La gobernanza de las políticas educativas

2.1. Dimensiones y principios de la gobernanza educativa

López Rupérez (2021) presenta un marco normativo para la buena gobernanza educativa. Este marco representa un conjunto de características de la gobernanza de los sistemas educativos que la hacen, a su entender, buena, correcta o deseable.

El marco está formado por seis dimensiones principales, compuestas a su vez por un conjunto de subdimensiones. Las seis dimensiones principales que conforman el marco normativo para una buena gobernanza educativa son: 1) gobernanza con un enfoque holístico y multinivel, 2) gobernanza con capacidad de dirección, 3) gobernanza centrada en los procesos, 4) gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación, 5) gobernanza basada en el desarrollo de capacidades, y 6) gobernanza vinculada a la rendición de cuentas.

Cada una de estas dimensiones para una buena gobernanza educativa, tienen a su vez sus respectivas subdimensiones, que se desarrollan a continuación. La 1), gobernanza con un enfoque holístico y multinivel, implica tomar en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, institucional y de gobierno); preservar la importancia del nivel nacional; buscar el consenso; y promover la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente.

Por su parte, la 2), gobernanza con capacidad de dirección, consiste en disponer de una visión estratégica; establecer con claridad las prioridades; conceder mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas; y comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas en los procesos de mejora.

Por otro lado, la 3), gobernanza centrada en los procesos, supone realizar una gestión eficiente de los recursos; ejercer correctamente sus funciones principales; elaborar una regulación apropiada y de calidad; otorgar mucha importancia a la implementación.

La 4), gobernanza basada en el conocimiento, incorpora la evidencia empírica y la investigación; es flexible y adaptativa; promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas; otorga mucha importancia al feedback; y evalúa el impacto de las políticas.

La dimensión 5), gobernanza basada en el desarrollo de capacidades, radica en establecer diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación; y ayudar a los actores principales a adquirir y utilizar información relevante para el éxito en la implementación de las políticas.

Por último, la 6), gobernanza vinculada a la rendición de cuentas, concede una gran importancia a la transparencia y establece mecanismos de responsabilidad.

Por su parte, Burns y Koster (2016) destacan cinco principios claves de la gobernanza moderna aplicados a los sistemas educativos, donde se vuelven a visualizar mucha de las cuestiones que López Rupérez presenta en su marco normativo para la buena gobernanza educativa.

El primer principio clave, según Burns y Koster (2016), radica en que no existe un único sistema de gobernanza adecuado. Casi todas las estructuras de gobernanza pueden tener éxito en la educación bajo las condiciones adecuadas. Los sistemas educativos exitosos varían desde los totalmente centralizados hasta los casi completamente descentralizados. Algunos delegan gran autonomía a los niveles inferiores, mientras que en otros, el nivel central tiene la clave para tomar decisiones cruciales. Según estos autores, el número de niveles y el poder en cada nivel, no son los factores que determinan el éxito de un sistema educativo. Sino que lo que importa es la solidez de la alineación, y la participación de los actores en los procesos de gobernanza y de reforma. Para Burns y Koster (2016), si bien las estructuras ocupan un lugar destacado en el debate sobre una gobernanza exitosa, resulta más fructífero centrarse en los procesos.

El segundo principio clave, supone que un enfoque sistémico integral es esencial. Los sistemas educativos deben resolver las tensiones entre fuerzas potencialmente conflictivas, como la rendición de cuentas y la confianza, la innovación y la prevención de riesgos, la búsqueda de consenso y la toma de decisiones difíciles. Según Burns y Koster (2016), encontrar el equilibrio adecuado (o, quizás más precisamente, la combinación adecuada de dinámicas que se refuercen mutuamente y que estén diseñadas para fortalecer tanto la rendición de cuentas como la confianza, por ejemplo), dependerá del contexto y la historia del sistema, así como de las ambiciones y expectativas para su futuro. Para estos autores, un enfoque sistémico integral contribuye a alinear las funciones y responsabilidades en todo el sistema, mejorando la eficiencia y reduciendo posibles solapamientos o conflictos.

El tercer principio clave para Burns y Koster (2016) reside en que una gobernanza eficaz funciona mediante el desarrollo de capacidades, el diálogo abierto y la participación de las partes interesadas. Sin embargo, la participación de un espectro más amplio de partes interesadas solo funciona cuando existe una visión estratégica y un conjunto de procesos para aprovechar sus ideas y aportaciones.

El cuarto principio clave destaca la importancia del nivel nacional en los sistemas educativos. Según Burns y Koster (2016), incluso en sistemas descentralizados, el nivel nacional o estatal sigue siendo fundamental para impulsar y dirigir la reforma educativa. El nivel central suele proporcionar la visión sistémica necesaria para facilitar la implementación eficaz de la reforma, así como el acceso y los resultados equitativos para los estudiantes. A su vez, el nivel nacional puede ser fundamental para desarrollar directrices y objetivos claros, y para proporcionar retroalimentación sobre el progreso hacia dichos objetivos, pilares fundamentales para cualquier proceso exitoso de gobernanza y reforma.

Por último, y no menos importante, el quinto principio clave se basa en acuerdos sobre el camino a seguir, pero también en acuerdos sobre cómo lograr los objetivos. En el marco del sistema educativo esos objetivos pueden ser: la reducción de la tasa de deserción escolar o la mejora del rendimiento estudiantil, por ejemplo. Para alcanzar dichos objetivos sería necesario contar con un sistema abierto, inclusivo, basado en evidencia, y donde se trabaje para armonizar a los diferentes actores y niveles.

2.2. El instrumental de la gobernanza educativa contemporánea: descentralización, re-centralización, evaluación, rendición de cuentas

Según Bentancur (2015), un aspecto institucional que requiere atención en el campo de estudio de las políticas educativas es la forma en que se distribuyen las competencias entre el centro y la periferia. La descentralización de base territorial es una de las tendencias más claras de reorganización de los sistemas educativos en las últimas décadas, tanto en Europa como en América Latina. El nuevo reparto de facultades y misiones entre estados nacionales y estados, provincias o municipios complejiza el análisis de las políticas educativas, por la multiplicación de reductos de autoridad, la aparición de problemas de coordinación y el surgimiento de nuevas políticas re-regulatorias, que procuran preservar cierta identidad del sistema e influencia en la organización de los actores sociales.

En Europa, en los años ochenta y noventa del siglo pasado se dieron varios procesos de descentralización en educación. Según Andy Green (citado por Azevedo; 2004) se pueden destacar seis estrategias diferenciadas de descentralización cuando observamos la evolución de las políticas de educación en dicho continente. Ellas son: (i) dispersión de los poderes de los actores sociales, (ii) cohesión del poder a nivel regional, (iii) desconcentración regional, (iv) localización, (v) autonomía institucional, y (vi) creación de un mercado educacional.

Por tanto, en Europa de finales del siglo pasado: *“se verificó un desplazamiento generalizado del eje del poder y del control sobre la educación, que describe un lento movimiento del centro en dirección a la periferia o a niveles “inferiores” en el orden administrativo tradicional”* (Azevedo, 2004: 281).

A su vez, Green (citado por Azevedo, 2004), identifica cuatro modelos principales de regulación y gobierno educativo en Europa en esos años. Por un lado, los sistemas centralizados, cuyo gran argumento para la prevalencia ha sido la garantía de cohesión y de homogeneidad en el plano nacional. Por otro lado, los sistemas de cohesión regional, que son aquellos en que una parte importante de las responsabilidades y de los poderes reposa en un nivel intermedio de la autoridad política, entre el nivel nacional-central y el nivel municipal-local. Un tercer modelo de regulación educativa consiste en el predominio del control en el nivel de la autoridad local, democráticamente elegida. Y un cuarto modelo de “cuasi mercado”.

Según Azevedo (2004), la mayoría de los países de la Unión Europea evita la persistencia tanto de los modelos centralizados como de los modelos “cuasi mercado”, inclinándose por modelos de descentralización como los sistemas de cohesión regional, o los sistemas de control local, donde autoridades distintas al nivel central son las que poseen el control.

En la misma etapa histórica se dieron procesos similares en América Latina. Durante los noventa, en nuestro continente la descentralización educativa fue una pieza importante para la gobernanza de los sistemas nacionales. México y Argentina transfirieron sus escuelas nacionales a los Estados y provincias. Al mismo tiempo, Colombia descentralizó atribuciones importantes en las entidades territoriales. Por su parte, ya en 1981, bajo la dictadura de Pinochet, Chile había municipalizado la educación. Y Brasil también trasladó la responsabilidad por las escuelas básicas a los municipios desde mediados de la década de 1990 (Rivas, 2015).

“La justificación principal de este tipo de reformas era la complejidad y diversidad que había alcanzado el sistema educativo y que hacía muy difícil su manejo desde un centro burocrático dedicado a controlar hasta el último aspecto administrativo de escuelas que, muchas veces, se encontraban a miles de kilómetros y de sistemas en los que los estudiantes se contaban por millones y los docentes por centenares de miles.” (Navarro, 2007: 438).

Sin embargo, según Navarro (2007), las reformas de descentralización en América Latina no han podido resolver varias de las deficiencias fundamentales de la educación en la región. Las abundantes e intensas iniciativas de descentralización de la educación no corrigieron la baja calidad de los aprendizajes. El cambio en el ámbito de gobierno que ejerce la responsabilidad por la administración de determinadas escuelas no necesariamente ha implicado una mejoría en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. La descentralización operada no ha llegado a constituirse en condición suficiente para que cambie la forma de enseñanza, las capacidades de los docentes, o el apoyo que estos reciben para hacer su trabajo.

Quizás por esto, como consecuencia de las carencias de la ola de descentralización de los noventa, en el nuevo siglo se vivió una convergencia hacia nuevas formas de recentralización de la política educativa. Según Rivas (2015) la delegación de la educación hacia autoridades locales trajo consigo numerosos problemas. Muchas de ellas no tenían las capacidades adecuadas para hacer frente a tantas atribuciones técnicas complejas. Y en algunos casos, se amplió la fragmentación del sistema y creció el riesgo de la desigualdad educativa en espejo con la desigualdad de los territorios, perdiendo el control sobre la totalidad del sistema educativo.

Si bien los países no volvieron atrás en los esquemas de gestión de las escuelas, que quedaron en manos de las entidades locales o estatales, los gobiernos centrales utilizaron otras herramientas para hacerse con el control de la política educativa. La principal estrategia fue, la creación de sistemas de evaluación de la calidad para recentralizar el currículum. A su vez, crecieron en cantidad y magnitud las agencias de coordinación y mecanismos de regulación central.

Como indica Rivas (2015), el nuevo siglo fue una etapa donde predominó la recentralización del gobierno de la educación. Varios países tuvieron gobiernos centrales fuertes que buscaron controlar los márgenes de autonomía de los territorios, marcar la agenda, definir normas curriculares, lanzar grandes políticas de entrada directa en las escuelas, utilizar estratégicamente el financiamiento, alinear políticas a través de acuerdos comunes o establecer planes de metas con medición de resultados.

Particularmente, las evaluaciones de la calidad marcaron el más novedoso impulso centralizado de controlar el currículum y lo que se enseña en las escuelas. Comenzaron a surgir en los noventa, pero explotaron en los dos mil. Desde entonces, su viraje tendió a marcar cada vez más la agenda local mediante el seguimiento de metas concretas de resultados de aprendizaje (Rivas, 2015).

Este fenómeno de las evaluaciones obviamente no es exclusivo de América Latina. Hudson (2007) refiriéndose al caso europeo, afirma que desde finales de la década de 1980, se ha presenciado el crecimiento de una cultura invasiva de evaluación educativa, en la que tanto los gobiernos locales, las escuelas, el profesorado y el alumnado se someten a evaluaciones externas y autoevaluaciones. Según esta autora, el Estado ha encontrado nuevas formas de regular la educación, pasando de un enfoque basado en el control a un enfoque basado en los resultados de la educación, que consiste en exigencias de controles de calidad, pruebas estandarizadas, evaluaciones, con la correlativa creación de organismos nacionales responsables de estos controles.

Naturalmente, una transformación de tal trascendencia en las modalidades tradicionales de regulación y gobierno del sistema educativo ha dado lugar a múltiples análisis, que resultan en mayor o menor medida críticos de los cambios implementados.

Según Verger y Parcerisa (2018), el surgimiento de nuevas formas de gobernanza regulatoria no necesariamente debilita el poder y la autoridad del Estado, pero implica que éste necesita reajustar sus funciones, y adoptar nuevas tecnologías que le permitan conservar sus poderes regulatorios. La rendición de cuentas es uno de los mecanismos clave que permite al Estado mantener el control sobre los objetivos y resultados de los proveedores de servicios sin tener que participar directamente en la prestación de servicios educativos.

En opinión de estos autores, la modalidad de rendición de cuentas que se está extendiendo con mayor intensidad en la gobernanza de la educación tiene una naturaleza gerencial y basada en resultados, y concibe a los docentes y a las escuelas como actores que deben responder por sus productos tanto frente a la administración pública como a la sociedad. Este es un enfoque de rendición de cuentas que se centra en los resultados de aprendizaje de los estudiantes e implica la generación de datos mediante instrumentos de evaluación estandarizados a gran escala, y se conoce, por tanto, como modelo de rendición de cuentas basada en pruebas.

Para Verger y Parcerisa (2018), los factores que han propiciado la difusión global de la rendición de cuentas basada en pruebas son numerosos y de muy diversa naturaleza. Estos incluyen: avances metodológicos en la evaluación educativa, presiones económicas para reformas educativas basadas en resultados, la expansión de las nuevas ideas de gestión pública (NGP) en el sector educativo, la difusión de políticas educativas globales que requieren regímenes de rendición de cuentas más rigurosos, y el surgimiento de una industria global en torno a los sistemas de rendición de cuentas en educación.

Estos autores destacan el papel de los organismos internacionales en la difusión y promoción de medidas de rendición de cuentas en educación. Entre estas organizaciones pueden destacarse la OCDE, el Banco Mundial, y más recientemente, la UNESCO. La OCDE, con su prueba estandarizada PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes), ha influido en muchos sistemas educativos del mundo. Por su parte, el Banco Mundial, prioriza los modelos de rendición de cuentas que promueven la elección de escuelas y las dinámicas

de mercado, así como el empoderamiento de las familias frente a los docentes y las escuelas. En cambio, la UNESCO, si bien pone un gran énfasis en la mejora de los resultados del aprendizaje, promueve sistemas participativos de rendición de cuentas que responsabilicen no sólo a las escuelas, sino también a los estados (Verger y Parcerisa, 2018).

La cuestión de la participación en la gestión de estos procesos de gobernanza educativa se constituye así en un factor clave del diseño regulatorio. Díez-Gutiérrez (2020) lo plantea con gran énfasis:

“Debemos abandonar la demanda neoliberal de soluciones tecnocráticas a los problemas educativos y asumir que, por encima de todo, la educación es una cuestión política y democrática y también de valores. Tenemos que cuestionar la lógica economicista de la competitividad que domina el lenguaje político de la educación de la Unión Europea, el Banco Mundial, la OCDE y la UNESCO... Una visión amplia de la participación y gestión ciudadana en educación implica que el barrio, el pueblo, las instituciones, etc. forman parte del proceso educativo y se deben abrir canales de participación ciudadana en ellas y del centro en los espacios sociales.” (págs. 26-27)

Atendiendo a las experiencias en nuestra región, Tenti Fanfani (2011) reflexiona que es mucho más lo que se habla y dice que lo que efectivamente se hace y experimenta, en especial en el ámbito de la educación escolar. Según este autor, hay que distinguir niveles de participación: no es lo mismo participar en la formulación, ejecución y evaluación de políticas educativas, que hacerlo en el nivel de los centros educativos.

Manifiesta que en las últimas décadas se han registrado en América Latina múltiples intentos de implicar a actores individuales y colectivos en la formulación de las leyes generales de educación. Incluyendo en esta participación a actores tales como sindicatos de docentes, expertos, organizaciones estudiantiles, familias, iglesias, prestadores privados, medios de comunicación, organizaciones representativas de los empleadores, etc. Pero otra cosa muy distinta es la participación de los miembros de la comunidad escolar (padres y madres de familia, estudiantes, alumnos, etc.) en la vida de la escuela, que no ha sido adecuadamente contemplada. Entre estos dos niveles de participación (políticas nacionales e instituciones educativas), también existen niveles intermedios, tales como distritos escolares, provincias, regiones y comunidades territoriales en las que los centros escolares están situados.

Siguiendo el paradigma de Lasswell y Kaplan (1950), Tenti Fanfani (2011) propone la distinción entre peso, esfera y campo de la participación. Se puede decir que un actor (individual o colectivo) tiene más “peso” que otro según su capacidad de intervenir y ejercer el poder en los procesos de toma de decisión. La “esfera” es otra dimensión importante del concepto de participación: no es lo mismo participar en ciertas cuestiones que en otras. Por ejemplo, el sindicato docente puede que intervenga decisivamente en la definición del nivel salarial de los profesores y de sus condiciones de trabajo, pero que no intervenga en absoluto en la esfera de la definición de cuestiones pedagógicas tales como las estrategias de evaluación, o la definición de contenidos y métodos pedagógicos. Por último, el “campo” alude a la cantidad de actores que participan en una determinada cuestión o coyuntura.

Precisamente, la nómina de actores a los que se involucra en los procesos participativos de la gobernanza educativa es una cuestión central del diseño institucional. Como refiere Rivas (2015), las arenas de política educativa no son interminables, por tanto, cuando entran algunos actores, otros salen.

Este autor hace un racconto de los actores políticos más influyentes en los sistemas educativos de América Latina en lo que va del siglo XXI, destacando a los siguientes: los liderazgos políticos de ciertos presidentes que marcaron cambios de rumbo profundos en las políticas educativas (Lula en Brasil, Peña Nieto en México, Lagos y Bachelet en Chile y Correa en Ecuador); ciertos ministros de educación (en el caso uruguayo, presidentes de la ANEP); otros actores como los sindicatos docentes, organizaciones de la sociedad civil apoyadas por empresarios, organismos internacionales, algunas consultoras, universidades y la academia en general. Los formatos de participación e influencia de unos y otros variaron significativamente entre países.

En el apartado siguiente se profundizará en el caso uruguayo, dando cuenta de los principales ensayos de diseños institucionales para la gobernanza de nuestro sistema educativo en las últimas décadas, y de las controversias que han suscitado.

3. La gobernanza educativa en Uruguay

3.1. El gobierno de la educación en Uruguay: una estructura peculiar

La estructura de la gobernanza educativa se edifica a partir de una normativa constitucional sobredeterminante: la enseñanza pública en sus diversos niveles debe ser regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos (art. 202 de la Constitución Nacional).

Al decir de Mancebo, el gobierno de la educación en Uruguay generado en el marco de ese contexto normativo se ha caracterizado por ser peculiar, complejo y muy original en el panorama comparado²⁸. Exhibe una bicefalia en su cúspide entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

A su vez conviven, dentro de la propia ANEP, subsistemas que antes fueron concejos desconcentrados, y que desde la Ley de Urgente Consideración (LUC) del año 2020 son direcciones generales, pero todavía mantienen cierto nivel de autonomía en relación al Consejo Directivo Central (CODICEN), órgano rector de la ANEP. La Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP), la Dirección General de Secundaria (DGES), la Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE) forman parte de un entramado institucional de la ANEP que resulta complejo de entender para aquellos que no están familiarizados con el mundo educativo nacional.

El rol de las autoridades políticas en la conducción del sistema, y más específicamente del Ministerio de Educación, es uno de los tópicos que mejor encarnan la excepcionalidad nacional. Para Bentancur (2013) el Ministerio de Educación y Cultura no constituye estrictamente, según la propia Constitución Nacional, un órgano de gobierno de nuestro sistema educativo. Las atribuciones que se le confían lo sitúan más bien como una arena que como un actor con facultades de decisión, esto se debe a que sus principales funciones corresponden a múltiples tareas de coordinación y de articulación en torno a la educación. Por lo tanto, las decisiones fundamentales de políticas educativas para la enseñanza media y básica de Uruguay son adoptadas por un ente autónomo (ANEP) (se profundiza en este aspecto más abajo).

²⁸ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/12/la-reforma-curricular-supone-un-cambio-de-paradigma-que-dificilmente-se-procese-en-los-plazos-definidos-por-la-anep-segun-especialista/>

El lugar del gobierno en la conducción del sistema educativo, las formas de ejercer la autonomía de la ANEP y el papel que corresponde al MEC son temas que provocan controversias en el escenario político nacional. El Frente Amplio (FA) tradicionalmente defendió la conducción autónoma de la educación por parte de la ANEP. En cambio, desde los partidos políticos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) se ha postulado a la autonomía institucional como factor inhibitorio de cambio en la política educativa, y se ha identificado al carácter autónomo con el gobierno docente del sistema educativo. Esos partidos han reivindicado de manera bastante consistente la necesidad de la conducción política por parte del gobierno y del sistema político, como alternativa a una conducción endogámica o corporativa de los docentes (D'Avenia, 2013), aunque sin promover reformas constitucionales que afecten a la base fundamental de esa estructura.

Como se advierte, no se trata solamente de una disputa sobre la conveniencia o aptitud de un diseño institucional considerado en sí mismo, sino sobre sus posibles efectos. Para Filgueira, la primera causa de la crisis del sistema educativo es de naturaleza institucional, y refiere al gobierno educativo. Y no sólo por el menguado rol del MEC; el problema, a su entender, es que no existe una autoridad central de ningún tipo, ya que el CODICEN de la ANEP tampoco manda efectivamente sobre los subsistemas²⁹.

En síntesis, son diversos los debates en torno a la gobernanza del sistema educativo uruguayo. En primer lugar, el debate sobre cuál debe ser el organismo que lleve adelante la política educativa, si el Ministerio de Educación y Cultura, con una conducción claramente política, o un órgano autónomo como la ANEP, dotado de una mayor autonomía del poder político de turno.

En segundo lugar, otro debate gira entorno a la configuración institucional de ANEP. Entre un modelo con un CODICEN fuerte y subsistemas subordinados a él, por un lado, y otro modelo, con una mayor autonomía de los desconcentrados en sus áreas de influencia, por otro. En este marco, también está la cuestión de debate entre centralización de competencias versus autonomía de los centros educativos, que no obstante tiene características propias.

En tercer lugar, el debate sobre la conveniencia de que representantes docentes integren los órganos directrices de la ANEP, ya sea el propio CODICEN, o los consejos o direcciones generales de los distintos subsistemas que conforman la ANEP. Un debate cuyas posiciones extremas son, por un lado, la integración de estos órganos solamente con cargos políticos, y en el otro extremo, la integración de dichos órganos exclusivamente por representantes electos por los docentes.

Los distintos posicionamientos en estos debates en torno a la gobernanza del sistema educativo uruguayo dieron paso en los últimos años a distintas transformaciones institucionales, realizadas por gobiernos de distinto signo político. Por un lado, las transformaciones que se producen a partir de la Ley General de Educación (LGE) N° 18.437 del año 2008, impulsada por el primer gobierno del Frente Amplio. Luego, las transformaciones realizadas a partir de la ley 19.889 (LUC) del año 2020, a instancias de la coalición conservadora multicolor o republicana, por entonces a cargo del gobierno nacional.

A continuación, se profundizará en cada uno de los tres órdenes de debate antes reseñados.

²⁹ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2017/5/las-causas-de-las-crisis/>

3.2. La rectoría del sistema educativo: ANEP versus MEC

Como se anticipó más arriba, según Mancebo (2017) la institucionalidad del gobierno de la educación en Uruguay es tan original como compleja. En ese ámbito, el Ministerio de Educación y Cultura, que forma parte del Poder Ejecutivo, restringe su accionar a la regulación y articulación del sistema, pero no define ni implementa las políticas de educación. Por su parte, la educación obligatoria y la formación docente se desarrollan en la órbita de la ANEP, que goza de márgenes importantes de autonomía decisoria. La ANEP constituye un ente autónomo, regido por los principios de autonomía técnica y administrativa tal como lo establece el artículo n°202 de la Constitución de la República. La ANEP es un ente autónomo, esto es, independiente del Poder Ejecutivo. Puede dictar el estatuto de sus funcionarios, proyectar su presupuesto sin necesidad de aprobación del Poder Ejecutivo, goza de autonomía técnica y debe ser oída en el proceso de elaboración de leyes relativas a sus servicios (MEC, 2015). Por otra parte, los jefes de la ANEP no pueden ser interpelados por el Parlamento, como sí puede ser interpelado un ministro. Por tanto, las decisiones fundamentales de políticas educativas para la enseñanza básica y media en Uruguay son adoptadas por un ente autónomo del resto de la institucionalidad política (Bentancur; 2012).

¿Cuál es el rol, entonces, del Ministerio de Educación y Cultura en este entramado institucional?

La organización Eduy 21 (2018) señalaba que Uruguay es un caso atípico en clave comparada, por carecer de un Ministerio de Educación con potestades y capacidad efectiva de orientar, regular, dar seguimiento y evaluar la educación. A juicio de los expertos que integraban ese *think tank*, esa carencia conducía a la ausencia de responsabilidades centrales y de capacidad rectora sobre el sistema educativo, y, en última instancia, a la inexistencia de criterios de responsabilidad política ante la ciudadanía.

También Bentancur (2013) sostiene que el Ministerio de Educación y Cultura de nuestro país está fuertemente retaceado en competencias, en comparación con sus pares de la región. No obstante, el mismo autor reconoce que la responsabilidad política del ministro ante el parlamento, las facultades propositivas del ministerio y su rol en el relacionamiento internacional, así como algunos cometidos genéricos que le asigna la Ley General de Educación sitúan al Ministerio de Educación y Cultura como un actor de todas formas relevante en el escenario de las políticas educativas. Más allá de estas competencias y roles del MEC, los resortes efectivos de incidencia del poder político sobre la arena educativa se reducen a tres: i) la designación de los jefes máximos de ANEP (a propuesta del Poder Ejecutivo, con venia de la Cámara de Senadores); ii) la aprobación por parte del Poder Legislativo del presupuesto del ente; y iii) la determinación por vía legislativa de la forma de designación de los Consejos de Educación, sus cometidos y atribuciones (Bentancur, 2012).

Según Landoni (2012), la Ley General de Educación debilitó aún más la incidencia del Ministerio de Educación y Cultura, y por ende, del Poder Ejecutivo, en temas educativos. Entre las competencias que la LGE le atribuyó al MEC no se encuentran funciones de conducción, y en definitiva, su rol es el de un facilitador que no tiene ninguna tarea de diseño de políticas educativas, ni de planificación que incluya metas o desempeños a lograr. A la ANEP, en cambio, la LGE le asigna las funciones fundamentales de elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas, además de la tarea de proveer los servicios educativos en el país.

Como indicamos, la ANEP es una institución autónoma del Poder Ejecutivo, pero a su vez, está compuesta por subsistemas, que tienen cierto grado de autonomía con respecto a su

órgano jerarca, el CODICEN. A continuación, se analizará la relación y las competencias entre el CODICEN y los subsistemas (Inicial y Primaria, Secundaria, Técnico Profesional, Formación Docente). Así como también, se profundizará en la relación entre estos y los centros educativos, analizando los grados de centralización/descentralización del diseño institucional de nuestro sistema educativo.

3.3. Centralización y descentralización en el diseño institucional de la ANEP

3.3.1. Características de la centralización en el vértice superior del sistema

Diversos análisis han señalado indefiniciones y vaivenes en la distribución de competencias a la interna del sistema ANEP.

Según Bentancur (2013):

“... por cierta ambigüedad de la normativa, y por la propia incidencia de los factores políticos, el verdadero equilibrio de poder y reparto de competencias entre el Consejo Central y los desconcentrados ha variado en los últimos veinticinco años, asistiéndose a ecuaciones de mayor o menor centralización - descentralización de las decisiones.” (pág. 131)

En la LGE las competencias de formulación e implementación de políticas educativas se sitúan en la ANEP, pero sin una atribución clara a su nivel superior (CODICEN) o a los Consejos Desconcentrados, lo que propicia frecuentes conflictos entre ambos (Landoni, 2012).

El mismo diagnóstico aparece en el Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay del INEE de 2014, que expresa:

“...hay una vinculación históricamente conflictiva entre el CODICEN y los órganos desconcentrados. Incluso la propia Ley General de Educación no resulta clara con respecto a cuál es el órgano al que corresponden las responsabilidades acerca de la definición de las políticas educativas y la rendición de cuentas con relación a las políticas” (pág. 249).

Este informe (INEE, 2014) hace referencia a que la falta de claridad en la asignación de responsabilidades ha conducido a un fuerte grado de fragmentación del sistema educativo, produciendo problemas tales como: falta de articulación de las propuestas curriculares; formación y culturas docentes fuertemente diferenciadas entre los subsistemas; registros estadísticos poco compatibles entre los desconcentrados; imposibilidad de dar seguimiento a las trayectorias de los estudiantes al pasar de un subsistema a otro; entre otros.

Esta visión está muy extendida en la academia nacional. Según Mancebo (2017), se trata de un sistema fragmentado, con múltiples mecanismos de pesos y contrapesos, orientado a evitar el predominio de cualquiera de sus partes, y en el que la autoridad para tomar decisiones se distribuye entre diversas unidades.

En la misma línea, la perspectiva de Eduy21 (2018):

“La responsabilidad y ejecución de la política educativa está fragmentada y muchas veces disputada, entre el CODICEN y los consejos desconcentrados sin que exista una visión educativa común y compartida entre los mismos” (pág. 69).

Sin embargo, y a pesar de aquellas ambigüedades y de esta fragmentación, desde el punto de vista jurídico-formal el sistema de ANEP es del tipo centralizado. Esto es, el Consejo

Directivo Central es el jerarca máximo del sistema orgánico, y hay una centralización derivada, donde cada Consejo Desconcentrado es jerarca de su subsistema, en los temas que le competen (MEC, 2015).

Corresponde recordar que en el año 2020, por medio de la LUC, los consejos desconcentrados fueron sustituidos por direcciones unipersonales. Si bien esa modificación apunta a simplificar la gobernanza del sistema, no elimina de por sí la posibilidad de divergencias en la orientación de las políticas entre el órgano jerarca y los responsables de los distintos ciclos educativos.

3.3.2. Los niveles de descentralización en la base del sistema

En Uruguay existe una baja autonomía de los centros educativos. La autoridad central define el currículo, establece los formatos escolares, determina el calendario escolar y hasta establece los libros que los alumnos deben utilizar. En el caso de las escuelas públicas, la ANEP decide la asignación de recursos humanos y materiales, lo que limita significativamente la capacidad de toma de decisiones de las propias escuelas (Mancebo y Vaillant, 2012).

Filgueira califica a la baja autonomía de los centros como un gran problema de nuestro sistema educativo. Según este autor, el centralismo hace que la sobrecarga de las autoridades -tanto del Codicen como de los subsistemas- sea gigantesca, ya que hasta los cambios más mínimos requieren ser aprobados por las diferentes autoridades. Los presidentes del Codicen y los directores de los subsistemas deben firmar una montaña de aprobaciones, permisos, habilitaciones administrativas, licencias, etc. Mientras el resto del tiempo deben estar gestionando conflictos, negociando con los sindicatos, atendiendo emergencias o en interminables reuniones colectivas. Esto hace que la capacidad de dotar de una mirada estratégica al sistema y conducirlo resulte casi humanamente imposible.³⁰

Algo parecido se expresa en el informe del INEE (2014) cuando al referirse al Consejo de Educación Secundaria, dice lo siguiente:

“Otro problema es que el Consejo destina buena parte de sus energías y tiempo a la consideración de expedientes, los cuales en su mayoría versan sobre aspectos cotidianos del funcionamiento del organismo y esto, a juicio de muchos entrevistados para el estudio de Mazzini y otros, disminuye las posibilidades del Consejo de liderar procesos pedagógicos e incidir directamente en la política educativa del desconcentrado” (pág. 248).

3.4. La participación de los docentes y la gobernanza del sistema

La distribución de competencias entre distintos actores del sistema señalada más arriba se acentuó durante el primer gobierno del Frente Amplio, por cuanto la Ley General de Educación del año 2008 reforzó la separación entre poder político y conducción educativa. A partir de la LGE, de los cinco miembros del CODICEN, órgano rector de la ANEP, solo tres serán designados por el Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores, para la cual se requiere los votos de tres quintos de sus componentes en primera instancia y de mayoría absoluta en una segunda.

³⁰ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2017/5/las-causas-de-las-crisis/>

En tanto, los dos restantes serán electos por el cuerpo docente y permanecerán cinco años en sus cargos.

Esa solución contó en el parlamento con el único apoyo de los legisladores del Frente Amplio, y a pesar de las concesiones ofrecidas a los sindicatos de la educación, no colmaron sus aspiraciones. En el Congreso de la Educación que informó al posterior proyecto de ley, la mayoría de los colectivos docentes expresaron como principal reivindicación la ampliación de la autonomía del gobierno de la enseñanza a su máxima expresión, esto es, definir las políticas educativas con independencia del gobierno de turno, a través de mecanismos democráticos de participación. A su juicio, para garantizar esa autonomía la totalidad de las autoridades de la ANEP debían ser electivas, rechazando su designación por el Poder Ejecutivo (Bentancur, 2013).

Este nuevo rasgo agrega complejidad a la elucidación de la modalidad de gobernanza imperante en el sistema. Vale recordar que para Jessop (1998) existen tres tipos de gobernanza: jerárquica (a través de la autoridad), económica (a través del mercado) y heterárquica (a través de redes autoorganizadas y asociaciones).

Partiendo de esta clasificación, Mancebo (2012) ubica a la gobernanza del sistema educativo uruguayo como jerárquica, distante de la gobernanza económica o de mercado (que asocia al caso de Chile) y distante de un modelo de gobernanza de redes. Esto se debe a que el Estado ha preservado celosamente su predominio tanto en la conducción política del sector, educativo como en la provisión del servicio. Como es sabido, en Uruguay, la mayoría de los centros educativos del país son públicos y gestionados por el gobierno (Mancebo y Vaillant; 2012), lo que descarta el modelo de mercado. Por otro lado, el sistema educativo uruguayo proscribió una modalidad de gobernanza de redes por dos razones: la baja autonomía de los centros educativos, y escasa asociación de los centros educativos en el territorio, que se requeriría para habilitar altos grados de cooperación, entre ellas y con los restantes actores del área social (Mancebo, 2012).

Sin embargo, para Bentancur (2012,2013) el diseño actual del sistema educativo uruguayo obliga a una forma de conducción más cercana con la denominada “gobernanza moderna”, emparentada a la de redes, que en los términos de Mayntz ya referidos suponía un mayor grado de acople entre estado y sociedad civil en procura de negociación y consensos (2001). Fundamenta su juicio en el espacio conseguido por los colectivos docentes a partir de la LGE del 2008 en los órganos de decisión de ANEP, que les asegura -de mínima- una fuerte presencia en las discusiones de política educativa. Como contrapartida, ese diseño institucional desestimula la coparticipación partidaria: en la medida en que los representantes políticos constituyen una ajustada mayoría en el CODICEN (tres contra dos miembros electos por los docentes), y en los desconcentrados (dos contra uno), la incorporación de un miembro de la oposición como representante político podría dejar a las autoridades promovidas por el partido de gobierno en una eventual minoría. Luego de que la LUC del año 2020 sustituyera a los consejos desconcentrados por direcciones generales unipersonales ese aserto sigue siendo válido para el CODICEN.

La autonomía técnica y administrativa en la conducción educativa es sumamente apreciada por buena parte de la izquierda política y por los colectivos docentes, actores relevantes de este sub-sistema de políticas. El carácter autonómico de la ANEP continúa siendo un valor ampliamente defendido por estos actores, que lo separa de las posturas más liberales de los partidos tradicionales (Pérez Zorrilla, 2016).

Sin embargo, tras realizar entrevistas a un conjunto de dirigentes frenteamplistas esta autora (2016) identificó dos “coaliciones” dentro de la izquierda política nacional, con visiones divergentes sobre varias dimensiones de las políticas educativas y, también, sobre el rol de los docentes en la conducción del sistema. Por un lado, una coalición reformista, que promueve el mantenimiento de la ecuación vigente entre representación política y docente, y el fortalecimiento de la coordinación dentro del Sistema Nacional de Educación Pública. Por otro, una coalición preservadora del statu quo, vinculada a las esferas sindicales, que reclama la plena autonomía de los consejos desconcentrados y un cogobierno de docentes, egresados y estudiantes sin participación política, al estilo universitario.

En una línea de indagación parecida, la convergencia de ciertos sectores de la izquierda política, colectivos docentes y académicos permitió a Bentancur (2012) agruparlos en la categoría de actores “autonomistas”. Se trata de actores que definen sus posturas a partir de la definición de una nítida línea divisoria entre los dominios de la política y la esfera educativa. Esto implica la autonomía del gobierno de la enseñanza, pero también un rol docente protagónico dentro del mismo, en la medida que es el único actor que además de estar dotado de un saber especializado en el tema, preservaría a la educación de otras racionalidades que se consideran contrarias a los propósitos educativos (de mercado, de intereses políticos, de organismos internacionales, etc.).

Los juicios sobre la conveniencia de este reparto de competencias entre autoridades políticas y autoridades educativas separan las aguas en el sistema partidario uruguayo. A diferencia de las posturas de izquierda ya referidas, los partidos tradicionales han identificado al ordenamiento legal actual con la conducción corporativa de los actores docentes. Visualizan a la autonomía institucional como factor inhibitorio de cambio en la política educativa, y señalan al carácter autonómico como una forma de gobierno docente del sistema educativo (D’Avenia, 2013). Según estos partidos se había configurado una expropiación de las competencias ciudadanas para gobernar el sector educativo a través de sus representantes políticos, a expensas de los sindicatos docentes (Bentancur, 2012).

Como expresión del rechazo a ese estado de cosas, la gravitación de los docentes en el gobierno de la educación fue retaceada en la LUC en el año 2020, por la vía de la sustitución de los consejos desconcentrados colegiados por un órgano unipersonal. De manera indirecta, se eliminó así la representación docente en esas instancias. En los años posteriores esta exclusión se acompañó del recorte de espacios de consulta y asesoramiento, y de procedimientos disciplinarios aplicados a varios dirigentes sindicales, definiendo una etapa que algunas han calificado de “docentes bajo sospecha” (Bordoli y Conde, 2023).

Si es cierto que, como expresan los ya citados Burns y Koster (2016), las estructuras importan para una gobernanza exitosa pero es preciso prestar más atención a los procesos, es oportuno reparar en algunos análisis académicos que han abordado la cuestión del peso efectivo que han tenido los docentes y los colectivos que los representan en la conducción educativa de los últimos años.

La especialista en educación María Ester Mancebo fue categórica al responder en una entrevista de prensa acerca del grado de incidencia de los sindicatos de la educación en las políticas de los gobiernos del FA (2005-2020). En sus palabras:

“Mi análisis es que, en particular en el último quinquenio progresista, los sindicatos tuvieron un lugar muy importante en el proceso de construcción de las políticas educativas. Desde mi punto de vista, operaron como una suerte de bloqueo, que no

permitió reformar dos aspectos claves: la educación media y el estatuto docente. Son estratégicos, porque el estatuto es la política docente, te determina cómo se recluta a los docentes, cómo ascienden. La presencia de los sindicatos fue importante, gradualmente fue in crescendo en los tres quinquenios de la llamada “era progresista”. Mientras en la primera etapa no observo que operaran como actor de veto tan fuertemente; sí lo hicieron en la tercera etapa.”³¹

Por ende, se entiende que esa convivencia entre autoridades políticas y sindicales no aportó mayores ganancias en términos de gobernabilidad del sistema, al menos en relación a su capacidad de transformación.

Pero tampoco lo hizo en términos de paz social, para asegurar su funcionamiento rutinario. Fry y Alvarez (2021) hacen un análisis de las acciones y reclamos de los sindicatos de la educación en torno a la cuestión del presupuesto educativo durante los gobiernos progresistas. Dan cuenta de que las acciones de reclamos vinculados al presupuesto educativo protagonizadas por gremios y organizaciones (incluyendo desde declaraciones de prensa hasta movilizaciones y huelgas) fueron en aumento entre los años 2005 y el 2015. Tras un primer período de movilizaciones escasas, en los años siguientes los conflictos comenzaron a intensificarse y las relaciones a tensarse, especialmente luego de que no fueran contempladas todas las demandas docentes en la LGE. Como también sostuvieron Mancebo y Lizbona (2016), la inclusión de los representantes docentes en el circuito decisorio no se tradujo en un apoyo a la acción gubernamental en educación.

3.5. Apuntes para una categorización de la gobernanza educativa en Uruguay

Sin perjuicio de desarrollos posteriores a realizar una vez culminada esta investigación, del relevamiento teórico realizado pueden extraerse algunas notas que contribuyen a caracterizar a la gobernanza de la educación en Uruguay. Procuramos, así, conectar los distintos niveles teóricos presentados en este capítulo.

La modalidad de gobernanza puede calificarse como jerárquica, por el rol directriz que asume un ente público como la ANEP, que además no está cercenado en sus competencias por administraciones subnacionales, a diferencia de otros países. Sin embargo, los componentes de coparticipación docente inaugurados en el año 2008 incorporan elementos del modelo heterárquico o de redes (Jessop, 1998).

En ese marco, los roles de los colectivos docentes son relevantes en las tres dimensiones señaladas por Tenti Fanfani (2011). Su “peso” está dado por su condición de actor necesario de las decisiones educativas, pero también por las prácticas de gestión incluyentes predominantes entre 2005 y 2020. Su “esfera” es, por tanto, mucho más amplia de la conferida a sindicatos docentes de la región, asociados a reivindicaciones principalmente salariales. Por último, el “campo” de la gobernanza educativa en Uruguay se simplifica por la ausencia o escaso peso de otros actores, que sí son relevantes en otros sistemas (iglesias, prestadores privados, empresas, etc.).

A pesar de esa inclusión, y retomando conceptos de la ya citada Mayntz (2001), entre los años 2005 y 2020 parece haberse configurado una situación de “cooperación antagonista”:

³¹ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/12/la-reforma-curricular-supone-un-cambio-de-paradigma-que-dificilmente-se-procese-en-los-plazos-definidos-por-la-anep-segun-especialista/>

incorporación de distintos intereses en conflicto, pero conducente a un estado de estancamiento que no permite la solución efectiva de los problemas, en virtud de amenazas de bloqueos y de acuerdos débiles.

En esa experiencia no lograron compatibilizarse, de acuerdo a la bibliografía consultada, dos de las dimensiones que López Rupérez (2021) propone para una buena gobernanza educativa. Mientras sí se configuró una “gobernanza con un enfoque holístico y multinivel”, por la búsqueda del consenso y de la participación de los actores docentes, no se logró, en cambio una “gobernanza con capacidad de dirección”, dotada de una visión estratégica y de la capacidad de establecer con claridad las prioridades.

Este parece ser, entonces, el principal desafío de la gobernanza educativa en Uruguay: la promoción de una estrategia que asegure a la vez legitimidad y apoyo social, por un lado, y efectividad en las políticas implementadas, por otro. Se trata de un problema extendido en el tiempo, y que ha sido enfrentado con estrategias opuestas que afectan a la continuidad de las políticas. Como se señala en un estudio que abarca el período 1995-2018, *“no se identifican mecanismos, ni estrategias, ni instrumentos de gestión que hayan sido utilizados de forma sistemática, como forma de asegurar la continuidad y el desarrollo de las innovaciones en estudio entre administraciones diferentes”* (Aristimuño, Landoni-Couture y Vázquez, 2020: 27).

Con posterioridad a la LUC, la menor participación docente posiblemente facilitó un proceso más dinámico de la hechura de políticas –sobre este tópico no existen todavía suficientes análisis académicos-, pero a la luz de algunas señales posteriores al nuevo cambio de orientación del gobierno en 2025, la pervivencia de las transformaciones generadas no está asegurada, por lo que el dilema antes planteado subsiste.

Por último, corresponde anotar que varias de las tendencias recientes en el instrumental de la gobernanza educativa -descentralización, re-centralización, evaluación, rendición de cuentas- (Azevedo, 2004; Hudson, 2007; Rivas, 2015; Según Verger y Parcerisa, 2018) parecen haber tenido escasa propagación en el sistema uruguayo, a juicio de la literatura consultada.³²

³² Salvo excepciones, como la creación en la LGE del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEED).

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aristimuño, A., Landoni-Couture, P., & Vázquez, M. I. (2020). Políticas para la gestión de la educación pública obligatoria en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(44).

Azevedo, J. (2004). Reforma educativa y gobernabilidad de la educación. En E. Tenti Fanfani (Comp.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (págs. 275-300). IPE-UNESCO.

Bentancur, N. (2015). *Una contribución desde la ciencia política al estudio de las políticas educativas: El rol de las instituciones, las ideas y los actores*. En Tello, C. (Comp.) (2015). *Los objetos de estudios de la política educativa: Hacia una caracterización del campo teórico*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5733/pm.5733.pdf>

Bentancur, N. (2013). Gobernanza y diseño institucional: Marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales (online)*, 9(1), 119-143. Recuperado el 21 de junio de 2024, http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2226-40002013000100008&lng=en&nrm=iso

Bentancur, N. (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: Instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 65-92.

Bordoli, E., & Conde, S. (2023). Profundización neoliberal en la educación uruguaya. Los docentes bajo sospecha. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 8(2), 47-71.

Burns, T. & Köster, F. (Eds.) (2016). *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing.

Díez-Gutiérrez, E.-J. (2020). La gobernanza híbrida neoliberal en la educación pública. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83(1), 13-29. <https://doi.org/10.35362/rie8313817>

D'Avenia, L. (2013). *Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años: Desafíos para la próxima década. (Trabajo realizado en el marco de la convocatoria a jóvenes investigadores realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) con motivo de la celebración del 50º aniversario de la publicación del Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay de la CIDE)*.

EDUY21. (2018). *Libro abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo* [Informe digital]. <https://www.eduy21.org/libroabierto>

Frente Amplio. (2024). *Bases programáticas 2025-2030 "Tiempos de esperanza, tiempos de la gente"* [PDF]. Frente Amplio. <https://www.frenteamplio.uy/programa/propuesta-de-bases-programaticas-aprobadas-por-el-plenario-para-construir-el-uruguay-del-futuro/>

Fry, M., & Álvarez, S. (2021). *Los conflictos por la educación en el Uruguay progresista. Organizaciones, demandas, repertorios y relaciones. Encuentros Uruguayos*, 14(2), 107–127. Recuperado a partir de <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/encuru/article/view/1636>

Hudson, C. (2007). Governing the governance of education: The state strikes back? *European Educational Research Journal*, 6(3), 266–282. <https://doi.org/10.2304/eerj.2007.6.3.266>

INEEd (2014) *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, INEEEd, Montevideo.

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *UNESCO (Documentos y estudios sobre la economía mundial, No. 1998/11)*. UNESCO.

Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Landoni, P. (2012). *La crisis de la gobernanza en la educación uruguaya: La inevitable tensión entre centros educativos empoderados y el comando centralizado de la educación*. (Ponencia presentada al IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo, noviembre de 2012)

Lasswell, H. y Kaplan, A. (1950). *Kaplan. Power and society. A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.

López Rupérez, F. (2021). *La gobernanza de los sistemas educativos. Fundamentos y orientaciones*. Narcea SA Ediciones.

Mancebo, M. E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21, 93–119.

Mancebo, M. E. (2017). Las decisiones públicas en educación: ¿Quién, cómo, dónde se decide en Uruguay? *Políticas Educativas*, 11(1), 123–137.

Mancebo, M. E. & Lizbona, A. (2016). El status quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama. In N. Bentancur, & J. M. Busquets, *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 91 - 116). Fin de Siglo- ICP.

Mancebo, M. E., Vaillant, D. (Coords.), Llambí, C., González, G. & Piñeyro, L. (2012). *Prestación de servicios en educación básica: Arreglos institucionales, gobernanza y resultados escolares en Chile y Uruguay*. Informe final. Montevideo: Universidad ORT Uruguay. Instituto de Educación. Recuperado de <https://rad.ort.edu.uy/handle/20.500.11968/4177>

Martinis, P. (2023). Think tanks, redes de gobernanza y política educativa en Uruguay. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v27i1.26246>

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21), 1–8. Caracas.

Ministerio de Educación y Cultura. (2015). Tomo III: Centros educativos. Una mirada desde y hacia la norma existente. En *Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay*. MEC.

Navarro, J. C. (2007). Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 433-474). Banco Interamericano de Desarrollo.

Pérez Zorrilla, J. (2016). *Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: Un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras*. Revista Uruguay de Ciencia Política, 25(2), 35 –55. Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Peters, G. B. and Pierre, J. (2005). “¿Gobernanza sin Gobierno? Replanteándose la Administración Pública” en *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 123-144.

Rhodes, R. A. W. (2007). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura

Tenti Fanfani, E. (2011). Dimensiones y condiciones de la participación: algunas notas para la reflexión [Participation dimensions and conditions: some notes for reflection]. *Páginas de Educación*, 4(1), 119-136. <https://doi.org/10.22235/pe.v4i1>

Verger, A. y Parcerisa, L. (2018). Rendición de cuentas basada en pruebas y el auge de la gobernanza regulatoria en educación: Una revisión de los factores globales. En A. Wilkins y A. Olmedo (eds.). *Gobernanza educativa y teoría social: Enfoques interdisciplinarios de investigación*. Londres: Bloomsbury

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64. <https://doi.org/10.18504/pl1938-039-2011>