

APORTE PARA UNA TOPOGRAFÍA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN URUGUAY: INSTITUCIONES, IDEAS Y ACTORES

Contribution to a topography of educational policies in Uruguay: institutions, ideas and actors

Nicolás Bentancur*

Resumen: En este artículo procuramos conectar los dominios de “la política” y de “las políticas” en la esfera educativa, respondiendo a dos objetivos: a) proponer un marco teórico general para el análisis del proceso político de construcción de estas políticas, y b) relevar y definir las características fundamentales de este sector en Uruguay. Sostenemos que el tipo de diseño institucional, los diagnósticos y propuestas de transformaciones disponibles, y las identidades, perspectivas y recursos de poder de los actores relevantes en esta arena, son los tres factores principales que estructuran la dinámica política del sector y contribuyen significativamente a explicar los *outputs* de las políticas educativas. En consecuencia, se presentan y analizan aquí el marco normativo, los programas vigentes y el repertorio de protagonistas políticos de la enseñanza uruguaya, de manera de establecer las variables principales que permitan identificar los patrones generales de funcionamiento de este subsistema y sus ejes de controversias más trascendentes.

Palabras clave: políticas educativas, políticas públicas, Uruguay

Abstract: The article connects the realm of "politics" with "policies" in the educational sphere, following two objectives: a) to propose a general theoretical framework for the analysis of educational policies' process, and b) to define the key characteristics of this sector in Uruguay. The author argues that the kind of institutional design, the ideas of educational change available and the relevant actors' identities, perspectives and power resources in this arena are the three main factors that structure the political dynamics of the sector and contribute significantly to explain the outputs of educational policies. On this basis, the paper analyzes the regulatory framework, existing programs and repertoire of political actors of the Uruguayan educational arena and explains their patterns of operation and the most important axes of controversies.

Keywords: educational policies, public policies, Uruguay

Introducción

¿Cómo puede explicarse, más allá de la anécdota, la orientación y direccionalidad de la toma de decisiones en las políticas educativas? ¿A qué responde que se escojan ciertas alternativas, se desechen otras y que la mayor parte ni siquiera se considere?

La búsqueda de respuestas a esta interrogante central tiene una larga trayectoria en el estudio de las políticas públicas. En una primera aproximación, “las políticas” como manifestación del accionar de los gobiernos son producto de “la política”, esto es, del intercambio bajo las modalidades de cooperación o conflicto entre distintos actores relevantes de la escena pública.¹ La correlación aparece como natural: quienes ostentan recursos de poder, de naturaleza institucional (gobernantes, dirigentes de los partidos políticos) o procedencia social (integrantes de cámaras empresariales, trabajadores sindicalizados, participantes de diversas organizaciones no gubernamentales, etc.) tienen un lugar protagónico en la vida pública y por ello es previsible que moldeen las

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay. Correo electrónico: nicobent@fcs.edu.uy

¹ Ambos conceptos son recogidos, en la literatura anglosajona, por los términos *policies* y *politics*, respectivamente.

políticas a desarrollar. En esta mirada, existe cierto determinismo en la orientación de las decisiones gubernamentales, que serían un producto más o menos lineal de la arquitectura del poder en una sociedad y momento determinados.

En otra versión, las políticas públicas como modalidad de actuación sobre los complejos procesos sociales exigen cierta racionalidad y adecuación entre las medidas a implementarse y los problemas que se procuran resolver o anticipar. Ello demanda diagnósticos certeros, la ponderación de distintas alternativas de intervención y la elección de aquélla que se estime más eficaz y eficiente para la consecución de los fines definidos. Como puede comprenderse, esta racionalidad de naturaleza técnica es distinta – y en ocasiones opuesta- a la anteriormente expuesta, de índole política.

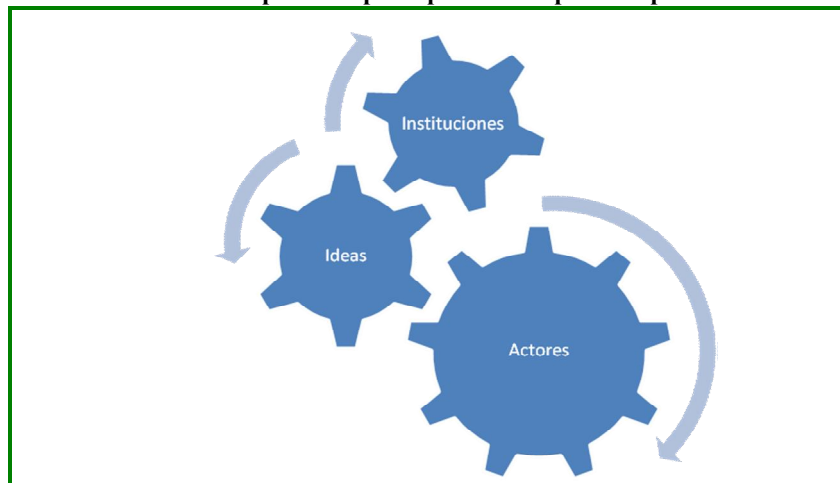
Si bien la contraposición entre ambos enfoques –cuya génesis puede incluso rastrearse hasta los orígenes de la teoría política- no está aún saldada, resulta innegable que la política práctica en los estados democráticos supone cierta correlación entre ambos ingredientes, de proporciones variables de acuerdo al país, la coyuntura y las distintas políticas sectoriales.

Aun así, para los enfoques más clásicamente “politicocéntricos” de las políticas públicas el conocimiento es solo un recurso más de poder con el que cuentan los actores para el logro de sus objetivos; por ende, será siempre parcial y subordinado a sus estrategias políticas (Lindblom 1992). Sin negar dicha funcionalidad, fundamentaremos más adelante que los marcos programáticos y la ideas orientadoras de las políticas públicas pueden también independizarse relativamente de los objetivos de sus autores, cuando se plasman en piezas institucionales que, en virtud de ese carácter, adquieren una legitimidad que va más allá de la política de intereses (Camou 1997, Schmidt 2006, Kingdom 1984).

“Ideas”, por un lado, y sujetos, grupos o actores, por otro, son entonces componentes insoslayables de cualquier indagación sobre la racionalidad de las políticas públicas, entre ellas, las educativas. Pero ambos se materializan y desenvuelven en contextos políticos específicos, que establecen las reglas del juego político: nos referimos a la institucionalidad de las políticas públicas, al marco normativo que regula la actuación de los actores y define el escenario en el que los programas de políticas deben desarrollarse.

Este artículo procura conectar los dominios de “la política” y de “las políticas” en la esfera educativa, respondiendo a dos objetivos: a) proponer un marco teórico general para el análisis del proceso político de construcción de las políticas educativas, y b) relevar y definir las características fundamentales de este sector en Uruguay. En concordancia con lo referido con carácter general para las políticas públicas, sostenemos que el tipo de diseño institucional, los diagnósticos y propuestas de transformaciones disponibles, y las identidades, perspectivas y recursos de poder de los actores relevantes en esta arena, son los tres factores principales que estructuran la dinámica política del sector y contribuyen significativamente a explicar los *outputs* de las políticas educativas.

Gráfico 1
Componentes principales de las políticas públicas



No pretendemos en esta instancia describir y explicar dinámicas y procesos políticos específicos de las políticas educativas nacionales, sino brindar una imagen estática lo más fiel posible de sus hitos fundamentales –una “topografía”-, de manera de pavimentar aquella tarea en desarrollos posteriores. En consecuencia, dedicaremos las próximas páginas a presentar y analizar el marco normativo, los programas vigentes y el repertorio de protagonistas políticos de la enseñanza uruguaya, de manera de establecer las variables principales que permitan identificar los patrones generales de funcionamiento de este subsistema y sus ejes de controversias más trascendentes.

1. Las variables institucionales de las políticas educativas

De regreso al análisis de las formas: las corrientes neoinstitucionalistas

Como analizamos en otra ocasión (Bentancur 2008a: 105 y ss.) la apelación a variables de naturaleza institucional para explicar la vida política fue retomado por la Ciencia Política a partir de la década de 1980, propugnando “traer nuevamente el Estado al centro” de los análisis. El reclamo de una mayor atención a la incidencia de las instituciones en general, y especialmente al Estado, originó un número creciente de aportes teóricos e investigaciones empíricas que suelen ampararse bajo el amplio arco teórico del “neoinstitucionalismo”.

Con matices, las distintas corrientes neoinstitucionalistas señalan su acuerdo en dos supuestos fundamentales: a) las instituciones influyen los productos políticos porque ellas conforman las identidades, poder y estrategias de los actores; b) a su vez, las instituciones son constituidas históricamente, lo que les otorga inercia y robustez y por ende, la capacidad de influenciar los desarrollos futuros (Putnam 1993: 7-8). Adicionalmente, podría señalarse que también comparten, en mayor o menor medida, que el impacto efectivo de otros factores causales de las decisiones políticas -como el ejercicio del poder y la interacción política, y el rol de las ideas- depende de su articulación con dispositivos institucionales.

Ahora bien, ¿cuál es la incidencia efectiva de esas instituciones revalorizadas en el gobierno de una política específica? ¿Y cuáles son las instituciones que efectivamente importan a estos propósitos?

Probablemente los estudios con más predicamento sobre este punto son los de Weaver y Rockman (1993a y 1993b). Estos autores centran sus desarrollos en el concepto clave de las “capacidades de gobierno”, que estarían asociadas al nivel de efectividad de un gobierno en sus interacciones con su entorno. Con el objetivo de relacionar causalmente instituciones y capacidades de gobierno Weaver y Rockman seleccionan y ordenan a las instituciones relevantes en tres niveles: en el primero, ubican al sistema de gobierno (presidencial o parlamentario); en el segundo, al tipo de régimen y tipo de gobierno (variaciones dentro del sistema de gobierno, según sus operativas específicas); y en el tercero, la estructura del Estado y otras variables institucionales históricas y culturales, como los antecedentes de los programas, los resultados de opciones anteriores de políticas, las creencias dominantes entre los líderes y la cultura política de la sociedad.

Otros enfoques atienden a la *jerarquía* de las reglas institucionales, enfatizando su peso diferencial sobre los procesos de gobierno según su rango y competencia. Así se han distinguido al “marco constitucional” en un nivel superior; en un segundo nivel las “reglas institucionales” que regulan las organizaciones administrativas que forman el aparato estatal, esto es, las herramientas y recursos a disposición de los gobiernos; y en la base, los “acuerdos político – administrativos”, denominación con la que se hace referencia a las lógicas de acción específicas de las autoridades públicas competentes para la coordinación de sus actividades (Subirats et al 2008:106-107).

El gobierno del sistema educativo uruguayo según la normativa vigente

Antecedentes normativos y caracterización

La norma de jerarquía superior relativa al gobierno de la educación es la Constitución Nacional vigente desde 1967. Esta establece sólo dos elementos de organización institucional: que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma –no precisada- de coordinación de la educación; el resto de la organización se confía a la ley. Esta es una configuración distintiva del sistema uruguayo: la autonomía de esos Consejos supone que no están sometidos a ninguna forma de supervisión jerárquica de las autoridades políticas (Presidencia de la República y/o Ministerio de Educación).² Por tanto, las decisiones fundamentales de políticas educativas para la enseñanza básica y media de Uruguay son adoptadas por un ente autónomo del resto de la institucionalidad política, incluyendo a la organización de sus recursos humanos (estatuto de los funcionarios). Los resortes efectivos de poder de los gobiernos sobre la arena educativa se reducen a tres: a) la designación de los jefes máximos de ese ente autónomo; b) la aprobación por parte del Poder Legislativo del presupuesto del ente; y c) la determinación por vía legislativa de la forma de designación de los miembros de los Consejos de Educación, sus cometidos y atribuciones.

Al momento de la sanción de la Ley General de Educación de 2008, existían tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria: la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), la Comisión Coordinadora de la Educación (CCE) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

La primera fue creada en 1985 por la Ley de Emergencia de la Educación (Nº 15.739). De conformidad con la previsión constitucional, a la ANEP se la concibió con

² Excepcionalmente, los integrantes de los Consejos que rigen la educación pueden ser destituidos por las causales de ineptitud, omisión o delito.

naturaleza de ente autónomo, y de acuerdo a la normativa es indudablemente la institución educativa de mayores y más amplias competencias. A su vez, constituye el organismo más complejo: se compone de un Consejo Directivo Central (CODICEN) con competencias generales de gobierno, y de tres Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) dotados para la administración de los subsistemas. De acuerdo a la norma, la elección de los integrantes del CODICEN era esencialmente política, al ser designados a propuesta del Poder Ejecutivo y con venia del Senado; y su Presidente era denominado “Director Nacional de Educación”.³ En cambio, la designación de los integrantes de los Consejos Desconcentrados era de competencia del CODICEN.

Por su parte, la CCE (integrada por representantes de ANEP, Universidad de la República –UDELAR-, el MEC, la Comisión Nacional de Educación Física y la enseñanza privada) detentaba cometidos y atribuciones que, en los papeles, aparecían como de gran importancia: proyectar las directivas generales de la política educacional y coordinar la enseñanza pública. Pero por lo general sus intentos chocaron contra la defensa celosa de su autonomía por parte de ANEP y de la universidad pública, y por tanto no cristalizaron.

Por último, el MEC aparece en la norma del año 1985 fuertemente retaceado en competencias si se lo compara con sus pares de la región, con excepción de algunas áreas particulares como la educación inicial y superior privadas.

En un primer diagnóstico, por tanto, la organización del sistema de gobierno de la educación conformado en esta evolución histórica puede ser caracterizada como fragmentada –aunque jerarquizada-, centralizada funcional y territorialmente, de hegemonía estatal y estatus autonómico (Bentancur 2008a:232). En ese contexto normativo y legado institucional se inscribe la Ley de Educación General N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, promovida y votada durante el primer gobierno de una coalición política de izquierda en Uruguay (el Frente Amplio).

Permanencias e innovaciones en la regulación de la educación

La Ley General de Educación no introduce un esquema alternativo de regulación del sistema educativo, pero propicia importantes innovaciones de naturaleza institucional, que pueden agruparse para su análisis en cinco dimensiones: *gobierno, coordinación, descentralización, participación, y evaluación y formación docente*. Pasaremos revista a cada una de ellas a continuación.

a) En cuanto al *gobierno* del sistema educativo –entendido en sentido estricto- persiste la tradicional solución de procedencia constitucional, consistente en confiar su dirección a Consejos Directivos Autónomos, manteniéndose incluso la denominación del ente (ANEP; art. 52).

En cambio, se modifica sustancialmente la integración de sus órganos directivos: de los cinco miembros del CODICEN sólo tres son designados por el Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores, en tanto los dos restantes son electos por el cuerpo docente del ente.

La responsabilidad de los distintos niveles educativos le es confiada a cuatro Consejos desconcentrados (art. 62). Cada Consejo estará integrado por tres miembros,

³ La forma de designación de los integrantes de los Consejos fue modificada por la Ley 16.115 de 1990.

dos de los cuales son designados por el CODICEN con el voto de cuatro de sus integrantes, mientras que el tercero es electo por el respectivo cuerpo docente.⁴

Por su parte, el MEC no constituye estrictamente, según las previsiones de la Ley (art. 51) y de la propia Constitución Nacional, un órgano de gobierno de nuestro sistema educativo. Sin embargo, la responsabilidad política de su titular frente al parlamento, sus facultades propositivas, su rol en el relacionamiento internacional e incluso algunos cometidos genéricos que le asigna la Ley lo sitúan -al menos potencialmente- como otro protagonista en el escenario de las políticas educativas nacionales.

b) En materia de *coordinación* se plantea la constitución de un “Sistema Nacional de Educación Pública” (SNEP) que agrupa a la ANEP, la UDELAR y el MEC, estructura inexistente como tal en la normativa vigente. Este organismo de naturaleza compuesta está articulado por la “Comisión Coordinadora del SNEP”, integrada por ocho miembros (tres por cada ente autónomo y dos por el Ministerio), y dotada de competencias que en líneas generales replican las correspondientes a la Comisión Coordinadora de la Educación según la Ley de Emergencia de 1985.

c) La norma define ciertos niveles territoriales y funcionales de *descentralización*. En la dimensión territorial se destaca la creación de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación, integradas por representantes de cada gobierno departamental, la UDELAR y varios Consejos e Institutos de ANEP. En la base del sistema, se reconoce a los centros educativos como ámbitos institucionales con competencias y recursos propios. Si bien esas competencias no se establecen taxativamente, se refiere en el proyecto a su fortalecimiento pedagógico, de recursos docentes y no docentes y financieros.

d) La *participación* de los educandos, familias, docentes y de la sociedad en general es consignada a texto expreso como uno de los principios básicos de la educación pública. En consonancia con esta norma programática, son múltiples los espacios de participación social incorporados en la Ley, insertados en distintos niveles del sistema y transitando mayoritariamente por los andariveles del asesoramiento y de la consulta.⁵

e) La última dimensión organizativa que puede identificarse en el texto en análisis radica en las denominadas por Lowi (1994) como “*políticas constitutivas*”, en las áreas de la *evaluación y la formación docente*. Aquí debe registrarse la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, como persona jurídica de derecho público no estatal (no sujeta a la jerarquía del MEC) al que se le asigna la evaluación de la calidad de la enseñanza inicial, primaria y media, de cuya condición dará cuenta públicamente en un informe bianual. Además, se creó el “Instituto Universitario de Educación” como ente autónomo y con dirección cogobernada, que tiene por objeto la formación de maestros y profesores de rango universitario, lo que constituye una innovación absoluta en el sistema educativo uruguayo, de tradición “normalista”.

La gobernabilidad del sistema educativo en el nuevo diseño institucional

⁴ Los presidentes del CODICEN y de los Consejos son designados por el PE con venia de la Cámara de Senadores.

⁵ Entre ellos: Congreso Nacional de Educación, Comisión Nacional de Educación, incorporación a la estructura de los Consejos desconcentrados de Comisiones Consultivas de funcionarios, padres y estudiantes, reconocimiento de la actuación de las Asambleas Técnico-Docentes tanto en los Consejos como en los Centros Educativos.

Hemos asumido que el diseño institucional es una variable relevante para explicar la orientación de políticas en una arena determinada. Asimismo, hemos consignado más arriba un repertorio de las instituciones que en teoría se reputan más influyentes.

Sin embargo, al proceder al análisis de la regulación del sistema educativo uruguayo se advierte que las definiciones institucionales a las que la literatura especializada suele prestar mayor atención no son las de mayor rédito explicativo. Ni el régimen político, ni el sistema de gobierno, ni las características del régimen electoral o del sistema de partidos políticos determinan la capacidad de gobierno del sistema educativo uruguayo.⁶ En cambio, resalta claramente el impacto de otra variable que en tipologías como las elaboradas por Weaver y Rockman forman parte de una última categoría, centrada en las estructuras organizativas y culturas organizacionales específicas, o en un nivel intermedio al aludir Subirats et al a las “reglas institucionales” que regulan las organizaciones administrativas que forman el aparato estatal. Nos referimos al estatus autonómico del gobierno del sistema educativo uruguayo.

Esta peculiaridad institucional es la más importante para condicionar el gobierno de este sistema específico por al menos dos razones: a) por la negativa, la autonomía de los Consejos que rigen la educación actúa diluyendo el peso de las otras variables institucionales, al constituir un dique de contención a la incidencia de manifestaciones políticas más comprehensivas como los sistemas de gobierno o de partidos (en tanto retacea la incidencia de éstas sobre las decisiones de los organismos autónomos); y b) por la positiva, el estatus autonómico de los organismos de dirección de la enseñanza –especialmente al haberse complementado con un régimen de cogobierno político / docente en la nueva Ley- constituye en su propio seno un terreno en el que debe ejercerse la conducción del sistema. Así, los desafíos de la gobernabilidad se radican *dentro* del sistema autónómico, en mayor medida que en el escenario político general.

Aun así, corresponde apuntar que la persistencia del estatus autonómico del gobierno de la educación aparece interpelada por dos tipos de construcciones de la Ley de 2008: las diferentes instancias de coordinación establecidas y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Ambos son dispositivos institucionales relevantes, aunque su influencia en el *policy making* está constreñida por la carencia de recursos de autoridad propios.

Se debe resaltar también la importancia de otras dos variables institucionales, igualmente ubicadas en la esfera de la organización sectorial. Una de ellas es el grado de concentración del sistema decisorio, que aún con las modificaciones de la nueva ley continúa siendo de naturaleza centralizada. No obstante, la referida apertura a una “voz institucionalizada” de diversos actores públicos y sociales en distintos niveles del sistema y con variados roles puede incidir –en mayor o menor medida- en las características de la hechura de las políticas a adoptarse. Especialmente, el empoderamiento de los centros educativos abre una brecha a las posibilidades de innovación, adaptación y retroalimentación de las medidas decididas centralmente, y genera un punto de intervención novedoso para directores, colectivos docentes y familias.

La otra variable institucional relevante es la que consagró el nuevo reparto de poder, ahora formalizado e institucionalizado, entre “gobernantes políticos” y “gobernantes gremiales” de la enseñanza. Pese a que preservó la incidencia de los partidos políticos al confiársele la designación parlamentaria de la mayoría de los Consejeros, la Ley de Educación de 2008 modificó dos aspectos importantes: primero,

⁶ Salvo en un sentido muy general: obviamente, que se trate de un régimen democrático y no autoritario es un prerrequisito para cualquier otra argumentación posterior.

desincentivó la coparticipación entre los partidos en la conducción del ente de enseñanza (por cuanto al reducirse a tres los miembros electos políticamente, la cesión de uno de ellos dejaría al partido de gobierno sin mayoría en el CODICEN).⁷ Segundo, se asignó a los colectivos docentes una fuerte presencia en las discusiones de políticas (y eventualmente, habilitó su coparticipación en una coalición mayoritaria, de existir disidencias en el triunvirato de origen partidario).

Analizado en su conjunto, el diseño institucional actual del sistema educativo uruguayo propicia una forma de conducción de las definidas como “de gobernanza”. En términos de uno de los autores más influyentes en este tópico:

“Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones” (Mayntz 2001).

Este armado ambiental, por ello, procesos decisorios tal vez más ricos y plurales, pero sin duda políticamente más engorrosos. La incrementada complejidad de este sistema de múltiples niveles y reductos, la pluralidad de actores con distintas formas de legitimidad y recursos de poder, la ampliación de los *issues* y las propias condiciones diferenciales de la escena educativa son todos datos que inducen a un trámite negociado de las políticas, afín a un modelo de gobernanza como el recién definido. A su vez, deja interrogantes abiertas sobre la capacidad efectiva de las autoridades políticas para conducir efectivamente el proceso, y sobre los márgenes disponibles para separarse en su dinámica de una política de intereses (ahora formalmente institucionalizada), orientar las decisiones por pautas más objetivas y concretar los valores de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia que ciertas elaboraciones teóricas asocian con la gobernanza.⁸

2. Los diagnósticos y planes de acción para el sistema educativo uruguayo⁹

La función de las ideas en las políticas educativas

Como sostuvimos antes, el campo de las políticas educativas es también una esfera determinada por los diagnósticos, las concepciones y conocimientos especializados disponibles en un lugar y momento determinados. Este aserto es especialmente válido cuando dicho conocimiento se anida en instancias orgánicas de alta legitimidad o particularmente influyentes.

En contradicción con las concepciones instrumentalistas acerca del rol que cumple el conocimiento, en las últimas décadas se ha venido desarrollando una escuela académica que enfatiza la relevancia del papel de las ideas en el proceso de las políticas públicas. Esta escuela se preocupa por conocer “las dinámicas institucionales de las

⁷ El doble voto otorgado al Presidente del CODICEN por ley modificativa del año 2012 apunta a paliar este efecto.

⁸ Comisión de las Comunidades Europeas (2001).

⁹ Desarrollamos este tópico con mayor amplitud en Bentancur (2012).

ideas”, pero también reconoce la “dinámica ideacional de las instituciones” (Camou 1997:60), reparando más en el rol de las ideas en la política, que en las ideas políticas propiamente dichas. En una de sus vertientes, esta perspectiva se retroalimenta con el ya consolidado regreso del análisis institucional de la política, al concebir a las ideas como constitutivas de las instituciones, incluso cuando han sido conformadas por éstas. Para la corriente que Vivien Schmidt (2006) denomina “institucionalismo discursivo”, las ideas y la interacción de los discursos son variables centrales para explicar tanto el cambio como la continuidad en las políticas públicas. Por cierto, el discurso es admitido por los autores que la integran como un recurso empleado por los actores para producir y legitimar sus ideas. Pero además es una condición necesaria para desarrollar acción colectiva dentro del Estado, diseminando ciertas asunciones compartidas al punto de cuestionar paradigmas asentados y prohijar el surgimiento de otros nuevos, en línea con la célebre concepción de Kuhn (1995).¹⁰ En algunas de estas aproximaciones, las ideas constituyen las normas, las narrativas, los discursos y los marcos de referencia que sirven para reconstruir la comprensión de sus intereses por parte de los actores, y tienden a redirigir sus acciones dentro de las instituciones estatales.

En ese marco conceptual, entonces, es teóricamente relevante aproximarse a los núcleos de ideas sobre la problemática educativa nacional que han logrado “independizarse” de los actores particulares para consagrarse en piezas instrumentales dotadas de mayor legitimidad, por su impacto potencial en las políticas educativas ya tramitadas y a desarrollar.

Diagnósticos, programas y acuerdos para la educación uruguaya

Los estudios-diagnósticos y programas de transformaciones oficiales o cuasi oficiales de naturaleza sistemática sobre la educación uruguaya no abundan. Durante la presente administración de gobierno deben relevarse cuatro piezas potencialmente relevantes para la orientación de las políticas educativas del quinquenio: los lineamientos educativos establecidos dentro de la denominada “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” (ENIA); el capítulo sobre educación del último programa de gobierno del Frente Amplio, en tanto partido que detenta el Poder Ejecutivo; y dos acuerdos multipartidarios sobre la enseñanza. A continuación hacemos referencia a estos documentos.

La Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030 (2008)

A mediados de la anterior administración del gobierno nacional se estableció el propósito de definir y consolidar los lineamientos estratégicos en materia de políticas hacia la infancia y la adolescencia a través de una Estrategia Nacional (ENIA). Entre los participantes en sus instancias deliberativas se contó con representantes de organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, legisladores, sectores empresariales y académicos.

En este marco se elaboraron dos documentos de cuño propositivo: “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación” (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2008), que en su apartado dedicado a las dimensiones educativas trazó ciertas orientaciones generales de políticas para el

¹⁰ Según la cual la ciencia “normal” entraría en crisis ante la aparición de un nuevo paradigma dotado de mayor capacidad explicativa. En esas instancias, la acumulación de “anomalías” empieza por fracturar el viejo paradigma y se produce una “revolución científica”, que propicia novedades fácticas (descubrimientos) y novedades teóricas (invenciones).

mediano plazo; y el “Plan para la Acción 2010 – 2015”, que contiene un capítulo que propone medidas de políticas y metas concretas.

En el documento de “Bases...” se delinea una imagen deseable para el organización del servicio educativo, que podría descomponerse en tres categorías: adecuación del sistema y de los centros educativos a las nuevas condiciones sociales, a los requerimientos de formación y a los intereses de los adolescentes; mayor eficacia en la retención de estudiantes y en la calidad de los aprendizajes; y ampliación institucional, de forma de abarcar a una serie de instituciones y espacios sociales. Los lineamientos estratégicos para orientar la transición hacia esa imagen atienden principalmente al fortalecimiento del rol de los centros educativos. Para ello se postula la definición de proyectos educativos diferenciados según la población que atienden, su relocalización para propender a la integración social, la disposición de tiempos pedagógicos flexibles, su redimensionamiento para una educación personalizada, la formación de equipos multidisciplinarios, la participación de las familias y el empleo sistemático de la evaluación y la rendición de cuentas.

También en el capítulo educativo del Plan de Acción 2010 – 2015 de la ENIA el nuevo modelo de centro educativo aparece como pieza fundamental de las transformaciones, a través del desarrollo de un proyecto educativo propio (“proyecto de centro”). En el ciclo primario, esta apuesta se complementa con la extensión progresiva del tiempo escolar en las escuelas que atienden a los sectores más desfavorecidos, y con la ampliación de la “filosofía y práctica” del Programa de Maestros Comunitarios en dichas escuelas. En el nivel medio el énfasis está puesto en la radicación de los docentes en un centro, en evitar la proliferación de turnos y de grupos masificados, en la innovación en contenidos y formatos para atender la diversidad del alumnado y en la flexibilización y optatividad de la oferta curricular (especialmente en el bachillerato). Asimismo, se proyecta la revisión y articulación de los diferentes programas de revinculación e inclusión educativa existentes (PAC, PIU y FPB en ANEP, CECAP en el MEC, áreas pedagógicas en INAU, etc.), y la concesión de becas y transferencias monetarias a los adolescentes, con miras a su retención en el sistema educativo.

El Programa de Gobierno 2010-2015 del Frente Amplio (2008)

El apartado sobre educación del Programa de Gobierno del F.A., aprobado por su V Congreso Extraordinario en diciembre de 2008, se titula “Educación para todas y todos a lo largo de toda la vida”. Se trata más bien de un punteo de principios generales, objetivos y medidas escasamente articulado y de muy disímil nivel conceptual.

Varios de sus apartados refieren a objetivos tradicionales de expansión de la matrícula, en algunos casos asociados a políticas inclusivas. Es así que se fijan como metas la universalización de la educación inicial y el fortalecimiento de la Educación Media Básica, la incorporación de niñas, niños y adolescentes que hoy están fuera del sistema, la implementación de programas de formación integral que faciliten la culminación de la educación obligatoria, la extensión del proceso en curso de alfabetización informática. Son escasas las medidas identificadas para tales fines, entre ellas la conformación de equipos interdisciplinarios.

Otra línea dominante es el fomento de la participación social en el sistema educativo (docentes, estudiantes y la comunidad en general), en el marco de la cual puede adscribirse la promoción de centros educativos “abiertos e integrados”, con el objetivo de responder a las necesidades de su entorno local, y contribuir al desarrollo de una “cultura de derechos ciudadanos, democrática, solidaria y respetuosa de la diversidad cultural”.

Más acotadamente, también hay referencias en el Programa del FA a algunas innovaciones institucionales: la consolidación de un sistema terciario de educación pública, la expansión de la educación técnica y tecnológica (aunque sin un formato explícito), el otorgamiento de rango universitario a la formación docente (emparentado con la creación de un Instituto Universitario específico, a pesar de no ser mencionado).

El primer acuerdo interpartidario sobre políticas educativas (2010)

El denominado “Documento de Acuerdo sobre Educación”, de mayo de 2010, fue producto del trabajo de una de las comisiones constituidas con representantes de los cuatro partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria, con el propósito de consensuar directrices de políticas en áreas estratégicas a comienzos de la presente administración de gobierno.

El documento se organiza en torno a los niveles del sistema educativo y, con matices entre cada uno de ellos, define objetivos generales y ciertas metas cuantitativas, mayoritariamente asociadas a la expansión de la cobertura, la retención de los estudiantes dentro del sistema, las tasas de egreso de secundaria y los resultados en las pruebas PISA.

Se plantea fortalecer el papel de los centros educativos, tanto para la adopción de decisiones en el plano de los proyectos pedagógicos, como para la gestión de recursos económicos. Para mejorar su gestión se fortalecerían los equipos de dirección y de apoyo, se evaluarían las políticas y los resultados educativos. Se hace énfasis en el rediseño del tamaño y de las funciones de los centros educativos, con los objetivos de lograr una “dimensión personalizante” y facilitar la integración social de los estudiantes.

Las políticas para la enseñanza media de este Acuerdo hacen foco en la profesionalización de los docentes. Se propone una nueva carrera funcional que jerarquice la evaluación del desempeño en el aula y los méritos, la concentración horaria de los docentes y la creación de la figura del “profesor de centro”. Otro rubro que se acentúa es el desarrollo de políticas inclusivas: programas de “enriquecimiento extraescolar”, becas estudiantiles, etc.

Puntualmente, se destaca el consenso partidario para constituir como entes autónomos el Instituto Universitario de Educación y el Instituto Terciario Superior.

El segundo acuerdo interpartidario (2012)

En febrero de 2012, tras un prolongado período de consulta y negociación, los partidos políticos firman un segundo “Acuerdo Nacional en Educación”, que en lo fundamental respalda lo producido por dos comisiones interpartidarias sobre “Fortalecimiento de los Centros Educativos” y “Fortalecimiento de la Enseñanza Técnico – Tecnológica”.

El documento sobre centros educativos propone el otorgamiento a éstos de grados crecientes de autonomía pedagógica y de gestión, permitiendo el desarrollo de proyectos institucionales propios. Se delinea una estrategia en la que se definiría centralmente una “columna vertebral” del sistema educativo (objetivos educativos de cada nivel, contenidos, competencias, perfiles de egreso, tiempos pedagógicos, criterios de funcionamiento), y se confiaría a los centros la elaboración de un diseño contextualizado (“proyecto de centro”) dentro de dichos parámetros.

Para posibilitar el empoderamiento de los centros educativos se postulan una serie de medidas: direcciones estables por al menos tres años, creación de la figura del “profesor-cargo” con el mismo plazo de permanencia en un establecimiento, una carrera

docente más meritocrática, puesta en marcha de los Consejos de Participación, y otorgamiento de facultades para ejecutar partidas financieras. También se prevé el involucramiento de las instancias centrales, apoyando técnicamente a la elaboración de los proyectos, desarrollando acciones de corte sistémico (“evaluar, promover, compensar, garantizar resultados mínimos comunes y guardar los equilibrios del conjunto”), y atendiendo especialmente a instituciones radicadas en contextos sociales críticos.

Por su parte, en el documento interpartidario de Fortalecimiento de la Enseñanza Técnico – Tecnológica se concordó en la creación de una Universidad Tecnológica constituida como ente autónomo, con sede central en el interior del país, que se ocuparía en primera instancia de la formación de técnicos superiores y luego en el desarrollo de carreras universitarias vinculadas a la producción económica.

Además, en este nuevo Acuerdo Nacional se impulsa la instalación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la concesión de doble voto al Presidente del CODICEN, y se reitera la vigencia del Acuerdo del año 2010.

¿Se dispone de un marco programático adecuado para la transformación de la educación nacional?

Acabamos de reseñar los recursos programáticos disponibles. Pero para fundamentar su naturaleza de variable constitutiva del campo de las políticas educativas nacionales, es preciso reparar en su pertinencia y potencialidad para contribuir a definir efectivamente este campo. En otros términos, determinar en qué medida son relevantes para las políticas públicas de educación.

La búsqueda de una respuesta a esta interrogante requiere elucidar, en primer término, si puede identificarse una base programática dotada de ciertos niveles de homogeneidad y coherencia en las propuestas disponibles, capaces de orientar adecuadamente el contenido de las transformaciones educativas. En segundo lugar, corresponde reparar en las posibilidades de trasladar efectivamente esas ideas al proceso político de hechura de las políticas educativas.

Análisis comparativo de los diagnósticos y programas relevados

Para interpretar y correlacionar las cuatro piezas documentales de diagnósticos y propuestas para nuestra educación recién relevadas, es oportuno reparar en el distinto énfasis que le otorga cada una de ellas a algunas dimensiones fundamentales de las políticas educativas. Las dimensiones que seleccionamos con ese objetivo son las siguientes: cobertura y retención de estudiantes; políticas pro- calidad, de reforma curricular y hacia el plantel docente; políticas pro-equidad; participación y relacionamiento con la sociedad civil; y gestión del sistema educativo y transformaciones institucionales.

Cuadro 1
Énfasis en dimensiones educativas 2008-2012

	Cobertura y retención	Calidad, currículum y docentes	Equidad	Participación y relación con sociedad civil	Gestión y transformación institucional
ENIA (2008)	alta	Alta	alta	media	media
PROGRAMA FA (2008)	alta	Baja	media	alta	media
ACUERDOS INTER-PARTIDARIOS (2010, 2012)	alta	Alta	alta	baja	media

Los informes y documentos emanados de la ENIA pueden considerarse como productos de nueva generación en la investigación y propuesta educativa. Además de continuar y actualizar lineamientos de políticas precedentes en los rubros de cobertura, calidad y equidad, se asume un escenario más complejo que guarda relación con los vínculos entre el sistema de enseñanza y otros reductos institucionales y sociales. También la gestión y transformación institucional ocupa un lugar destacado, en sus referencias a la flexibilización y adaptabilidad de tiempos pedagógicos y estrategias de enseñanza, el rediseño de los centros educativos y la introducción de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

Más allá de la tradicional dedicación a la expansión de la matrícula, el escueto programa del FA no manifiesta una sintonía demasiado estrecha con ese plan surgido durante la Administración Vázquez. Ideas rectoras de la ENIA vinculadas a la mejora de la calidad y equidad de la educación, encuentran escasa recepción en la plataforma pre-electoral, más allá de la persistencia de las ya asentadas políticas focalizadas, aunque revisadas en clave de inclusividad. Por el contrario, el programa del partido de gobierno pone el acento en la participación social en las decisiones educativas. La reproducción más fidedigna de los trazos principales de la ENIA se encuentra en los acuerdos interpartidarios, que por otro lado denotan una sugestiva diferencia (a la baja) en la categoría que más se destaca en el programa del FA, la participación.

La armonía mayor entre las cuatro propuestas se verifica en un tópico tradicional, como lo es la extensión de la cobertura y la retención estudiantil. Asimismo, hay una ponderación compartida de la necesidad de transformaciones en la gestión institucional, especialmente en la base del sistema, lo que confirma un dato relevante para una nueva agenda educativa. Aún así –y en un análisis más afinado– podría colegirse que la búsqueda compartida de ciertos cambios institucionales convive con sesgos diferenciales en los diferentes documentos: en un caso más asociada a la mejora de la eficiencia del sistema (ENIA, documentos interpartidarios), en otro más estrechamente ligada a la democratización de la gestión y, de nuevo, a un esquema decisorio más participativo (FA). Entendida así, la descentralización funcional pregonada para empoderar a los centros educativos se trasmite como un mensaje polisémico.

Propuestas programáticas y cambio educativo

Ahora bien, ¿en qué medida este conjunto de insumos programáticos puede sustentar una gestión educativa transformadora dotada de ciertos consensos políticos y técnicos?

Es razonable sostener que de las elaboraciones referidas y de los consensos detectados puede extraerse cierto corpus general con potencial para orientar aunque más no sea laxamente las políticas de los años venideros, incluyendo nuevos esfuerzos para mejorar la cobertura y retención del sistema, principalmente en algunos tramos sensibles (los primeros años de primaria y secundaria, la culminación del ciclo básico de la enseñanza media), la promoción de mayores niveles de equidad educativa mediante el empleo del tiempo escolar extendido y la continuación de intervenciones de nuevo tipo que demostraron ser auspiciosas (Maestros Comunitarios, Aulas Comunitarias, PIU, etc.), y de otras medidas innovadoras como la diversificación y flexibilización de programas y estrategias, y la concesión de becas estudiantiles. En cambio, no son manifiestas las estrategias en procura de una mayor calidad educativa que puedan hacer factibles las metas fijadas con cierta impronta voluntarista en los acuerdos interpartidarios (excepto que se entienda que desde los propios centros educativos emergerán las soluciones, en tanto se les libere de las restricciones impuestas por las autoridades centrales).

Parece claro que, pese a estos avances, el consabido “malestar con la educación” no cuenta en nuestro país con una propuesta sistemática y teleológicamente bien perfilada para procesar una reforma de envergadura. El recuento realizado de los antecedentes programáticos disponibles denuncia en primer lugar la persistente ausencia de una propuesta de transformación educativa propia del partido de gobierno. Desde una perspectiva más anclada en las políticas sociales, los documentos elaborados en el seno de la ENIA constituyen una visión dotada de mayor perspectiva, pero por su propia naturaleza no contemplan el conjunto de las dimensiones intrínsecamente educativas (curriculares, programáticas, pedagógicas). Por último, los acuerdos interpartidarios se corresponden bastante bien con los énfasis y las orientaciones sugeridos en esa instancia programática, pero no cuentan con una estructura de “plan” que lo hagan operativos ni, hasta el momento, con la voluntad política necesaria ni el marco institucional adecuado para tramitar con energía los lineamientos consensuados.

En consecuencia, se asiste a una situación en la cual las mejores referencias disponibles evidencian limitaciones derivadas de sus orígenes: en un caso, un ámbito interinstitucional no especializado en la cuestión educativa; en otro, un espacio ad hoc de entendimiento multipartidista. Al no estar ancladas en un programa partidario ni en un plan de acción de autoridades de la enseñanza, la distancia existente entre esos diagnósticos y propuestas y los actores y organismos con capacidad efectiva para formular e implementar políticas educativas, ponen en tela de juicio su efectiva aplicabilidad. Aunque los aportes programáticos disponibles puedan ser recibidos como sustitutos de utilidad, no disimulan la inexistencia de un proyecto educativo asumido y madurado por el partido de gobierno y las autoridades educativas que pueda ser articulado con las visiones de otros actores pero que también exprese nítidamente sus opciones de valor y de políticas, y que sea capaz de desarrollarse dentro del marco institucional existente, tal como fue descrito en el numeral anterior (o de movilizar los recursos políticos necesarios para consagrar otro alternativo).

3. Los actores del juego de poder en las políticas educativas

El enfoque pluralista de la producción de políticas

Como reacción a las visiones estadocéntricas de las políticas públicas, hace décadas que los pluralistas han sostenido que las políticas surgen de un continuo e intrincado proceso de elaboración, ya que los recursos de poder se encuentran distribuidos ampliamente en

la sociedad y por ende, las decisiones de políticas públicas son resultado de la intervención e interacción de múltiples actores que sostienen posiciones diversas, no resolubles por expedientes técnico – racionales. La decisión no deriva de una ponderación exhaustiva de los méritos e inconvenientes de cada línea de acción factible, como pretenden las visiones racionalistas, sino que es la resultancia de las disputas de sujetos y grupos sociales por satisfacer sus intereses (Lindblom 1992). Ello es especialmente cierto en el marco de sistemas democráticos, por cuanto habilitan mayores oportunidades para expresar, organizar y representar las preferencias políticas, y propician una mayor variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidades de estar presente en la vida política (Dahl 1989:31 y 33). Por ello, para comprender los procesos políticos es imperioso prestar atención a la actuación de diferentes actores con intereses, perspectivas, recursos y racionalidades distintas, que por medio de la interacción entran en un juego político que producirá resultados determinados. Las interacciones políticas abren un “juego de poder” a través del cual los actores se controlan recíprocamente entre sí, en el marco de las reglas del sistema.

Estas visiones pluralistas “clásicas” han dado lugar con el paso de los años a varias reformulaciones, que sin embargo no han alterado sus axiomas fundacionales: a) el Estado como tal no es la fuente material de las decisiones políticas, sino una arena en la que diversos actores políticos y sociales desarrollan estrategias y movilizan recursos de poder para promover sus visiones e intereses; y b) en la medida en que esos recursos de poder de distinta naturaleza (autoridad, persuasión, amenaza, intercambio) se encuentran amplia –aunque no igualitariamente- distribuidos, ningún actor puede imponer completamente sus designios, por lo que es necesario un proceso de “mutuo ajuste” de las demandas.

Por tanto, nuestra descripción del campo de las políticas educativas uruguayas requiere completarse con el análisis de las facetas características de sus sujetos protagónicos.

Los actores de las políticas educativas nacionales. Repertorio y ensayo de tipología

En Uruguay existe un catálogo relativamente amplio de actores con capacidad de influir en el proceso de políticas públicas.¹¹

En primer término debe citarse a las autoridades de la educación: el Poder Ejecutivo a través del Ministro respectivo, los integrantes de los distintos Consejos de la ANEP que rigen el sistema y otras instancias gubernamentales con competencias sobre el sector, que en distinta medida cuentan con un recurso de poder distintivo sobre las políticas educativas: la autoridad legal para su formulación. En los últimos años, se le han sumado organismos públicos que no tienen por finalidad primaria la enseñanza, pero aún así han prolijado el surgimiento de programas educativos innovadores (Ministerio de Desarrollo Social, Laboratorio Tecnológico del Uruguay) (Bentancur y Mancebo 2010).

Naturalmente, los partidos políticos con representación parlamentaria y particularmente el partido que ocupe el gobierno en una instancia determinada son actores de jerarquía en la definición de las políticas, de acuerdo a las competencias que explicitamos cuando definimos el diseño institucional.

¹¹ Nos limitaremos en este apartado a la caracterización de los actores sectoriales más relevantes, dejando para otra instancia el estudio de las modalidades específicas de interacción entre los mismos (estrategias, intercambios y transacciones).

Un tercer grupo de actores está constituido por los sindicatos de la enseñanza. En Uruguay existe una organización sindical organizada de acuerdo a los distintos niveles del sistema, y estructurada en federaciones que agrupan a asociaciones de base territorial (departamental). Las principales son la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM), la Federación Nacional de Profesores (FENAPES) y la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU). Por lo general cada una actúa de manera autónoma, pero cuentan con un espacio de articulación en la denominada Coordinadora de los Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU). Como todos los gremios, su recurso de poder esencial deriva de su organización y del porcentaje de docentes afiliados, que varía sustantivamente entre ellos;¹² pero como es característico en el sindicalismo nacional, su capacidad de convocatoria en instancias de movilización gremial suele exceder a su masa de afiliados. Tradicionalmente, los sindicatos docentes han logrado en Uruguay una fuerte identidad y presencia en la discusión de las políticas educativas, ejerciendo en algunas etapas un rol más integrado en el circuito decisorio, o desarrollando en otras una actitud decididamente opositora a la implementación de políticas mediante medidas de lucha. Como se apuntó más arriba, la nueva arquitectura institucional ha otorgado a estos actores el cogobierno de los Consejos que rigen la enseñanza, por lo que a sus recursos de influencia de naturaleza societal (la capacidad de persuasión, la amenaza de obstrucción de políticas, el intercambio), se le agregan en la actualidad estas importantes dotaciones de autoridad formal.

Por el contrario, los actores de la enseñanza privada y otras organizaciones vinculadas y de referencia no han adquirido en Uruguay un peso equiparable al que detentan en otros países de América Latina. Existe una organización de colegios privados general (la Asociación de Instituciones de Enseñanza Privada, AIDEP), integrada por unas ochenta instituciones, y otra de colegios católicos (Asociación Uruguaya de Educación Católica, AUDEC), con unos 170 colegios afiliados. Pero ni estas ni la Iglesia Católica han incidido de manera significativa en la definición de las políticas para todo el sistema.

Por último, en Uruguay no existen los que podrían categorizarse de manera estricta como “think tanks” en el campo de la educación. Más modestamente, pueden relevarse núcleos de investigadores en la temática, radicados en distintas instituciones –principalmente universidades– con variable nivel de comunión en sus orientaciones. Paralelamente a este relativamente débil corte institucional, se halla también el disciplinario, que tiende a generar paradigmas y focos de análisis diferenciales según la disciplina de que se trate (v.gr., ciencias de la educación, ciencias sociales o economía). Empleando la tipología de Stone (2001), buena parte de estos investigadores son “académicos desinteresados” que no procuran incidir directamente en la hechura de las políticas; otros suelen desempeñarse como “investigadores contratados” (consultores) por distintas instancias públicas u organismos supranacionales, o incluso participan de manera más o menos orgánica en el asesoramiento a un partido político sobre cuestiones educativas o se identifican con la figura del tecno-político o analista simbólico.

Para contribuir al mapeo de identidades de estos actores, en términos de valores, preferencias e intereses, podría ensayarse una descripción de cada uno de ellos. Pero entendemos de mayor rédito heurístico agrupar a los actores en distintas categorías, que den cuenta de ciertas racionalidades distintivas de conglomerados de sujetos y organizaciones. Sostenemos que aún sin constituir bloques orgánicos, existen patrones identitarios que cortan transversalmente a actores de distinta naturaleza y otorgan

¹² Si bien no existen cifras oficiales, se ha divulgado que la FUM aglutina al 76% de los maestros, y FENAPES al 28% de los profesores de enseñanza secundaria (El Observador, 11 de diciembre de 2011).

sentido a la acción colectiva en esta política sectorial. La identificación de estas categorías de actores en función de esas características, la explicitación de sus posturas basales y también de las impugnaciones de sus antagonistas –en uno y otro caso a través de sus propios dichos-, contribuye a delinear adecuadamente el escenario del juego de las políticas educativas en Uruguay, y a explicitar los principales nudos problemáticos para su tramitación.

Con ese objetivo, proponemos la reagrupación del repertorio de actores antes descrito en cuatro categorías, a las que denominaremos, por su orden, como “autonomistas”, “societalistas – articulacionistas”, “incrementalistas” y “liberales”.

a) Los “Autonomistas”

Un conjunto de protagonistas de las políticas educativas nacionales, tanto cuantitativa como cualitativamente, definen sus posturas a partir de la definición de una nítida línea divisoria entre los dominios de la política y la esfera educativa. Ello supone una adscripción decidida a parte de la “*path dependence*” nacional y al marco normativo que define la autonomía de gobierno de la enseñanza, pero también a 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.). Tradicionalmente, en esta categoría pueden incluirse a la gran mayoría de las distintas organizaciones sindicales o para-sindicales (como las Asambleas Técnico Docentes), a académicos ligados a las ciencias de la educación y a la formación docente, y a buena parte de la izquierda política que, desde su rol histórico de oposición, también concebía a la autonomía como un dique al trasvase de concepciones e intereses de los partidos tradicionales.

Esta postura está bien reflejada en el siguiente pasaje perteneciente a un grupo de intelectuales del mundo de la educación, muchos de ellos con una larga trayectoria como docentes o gestores en la enseñanza pública¹³:

“Uruguay tiene una historia peculiar en lo que hace a la concepción de la relación entre Estado, política y educación, que ha conformado un modo de ver y sentir a la educación pública como derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar, sin intervenir en la conducción autónoma de la misma ... Esta tradición autonómica, que se remonta a los orígenes mismos de nuestro sistema educativo nacional, se ha constituido en una matriz identitaria irrenunciable ... La autonomía de la educación es (...) un resguardo respecto a los intereses particulares de grupos políticos, económicos o ideológicos que ocasionalmente detentan la hegemonía” (“Aportes al Debate Actual sobre Educación en Uruguay”, Grupo de Reflexión sobre Educación, 2011).

Naturalmente, la postura autonomista empodera a los colectivos docentes en el proceso decisorio de las políticas sectoriales; pero también desde ciertos sectores de la política nacional se la defiende, argumentando su mérito para la defensa de valores colectivos superiores:

“Nosotros creemos que la autonomía en la enseñanza es esencial porque tiene que ver con el desarrollo. Su defensa es parte de la historia de la izquierda uruguaya, porque gracias a ella la educación alcanzó la plena libertad de cátedra en toda América Latina

¹³ Integrado por Agustín Cano, Lilián D’Elía, Marta Demarchi, Walter Fernández Val, Elsa Gatti, Olga Gumila, Mauricio Langón, María Teresa Sales, Miguel Soler y Luis Yarzabal.

(...) La participación de profesores, funcionarios y estudiantes en la toma de decisiones no significa un interés corporativo, sino que en el fondo está el proyecto de país que se quiere y si queremos seguir preparando uruguayos para un país agroexportador” (Senador Eduardo Lorier, PCU, FA. El Observador, 24/6/2011).

La cuestión de la autonomía se ha constituido en los últimos años en el mayor eje de controversias en esta arena. Casi monolíticamente, desde los partidos políticos de oposición se rechazan sus fundamentos y se critica el diseño institucional vigente (especialmente en su versión posterior a la Ley General de Educación de 2008) por consagrar, a su juicio, una expropiación de las competencias ciudadanas para gobernar el sector a través de sus representantes políticos, a expensas de los sindicatos de la enseñanza. Así lo han expresado dos ex – Presidentes de la República pertenecientes al Partido Nacional y el Partido Colorado:

“Se precisa una conducción nacional de la educación. Pero hoy en día en la educación no funciona la democracia, porque el gobierno elegido por la ciudadanía no gobierna la educación. Hay que derogar la parte de la ley que les da a las corporaciones una medida demasiado grande. El Ministerio de Educación poco tiene que ver con la educación. Esta ANEP está teñida de corporativismo” (Luis A. Lacalle, Partido Nacional. Ciclo ACDE “Uruguay 2030. Proyecto de Nación”, 1/9/2011).

“En la educación no manda el gobierno, manda el sindicato. Hay una ideologización de la actividad sindical que quiere establecer un modelo de sociedad. Pero la vía adecuada para hacerlo no es el sindicato, sino el pueblo y la democracia” (Jorge Batlle, Partido Colorado. Ciclo ACDE “Uruguay 2030. Proyecto de Nación”, 1/9/2011).

En los últimos años, estas opiniones críticas se han extendido también a parte de la dirigencia del Frente Amplio. De esta forma lo ha expresado el actual Vicepresidente de la República:

“En el país existe un marco institucional en el que tradicionalmente han dominado las autonomías. Las autonomías son obstáculos para una conducción nacional de la educación. El Ministerio de Educación y Cultura tiene que ser la entidad que conduzca el proceso nacional educativo” (Danilo Astori, El País, 23/6/2011).

b) Los “Societalistas – Articulacionistas”

Esta categoría de actores recién puede ser distinguida en los últimos años. 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, y no sólo la gramática propia del sector. Quienes pueden ser alojados bajo este rótulo provienen mayoritariamente de 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.

La siguiente expresión de un dirigente sindical de la enseñanza es representativa de esta perspectiva:

“Hay que generar mayor presupuesto para los maestros comunitarios... Hay que revertir una tendencia en los sectores más vulnerables. Hay que apuntar con políticas sociales a los sectores que hoy no están participando del sistema estatal. Con salud, alimentación y también educación. Los jóvenes infractores son el claro ejemplo de un sistema que fracasó” (Gustavo Macedo, Federación Uruguaya de Magisterio. “Qué Pasa”, El País, 29/4/2011)

En su versión más cercana a las políticas sociales, este conjunto de actores es especialmente sensible a las diferencias de los distintos públicos-objetivos de las intervenciones estatales, abogando por una diferenciación y segmentación de los servicios educativos:

“La matriz educativa actual es el legado más fuerte y resistente del universalismo tradicional en el área social, que buscaba la homogeneización, ocultando e ignorando lo diverso y diferente. En educación supuso el desarrollo de ofertas educativas y propuestas curriculares similares para todos, con independencia relativa de sus condiciones y perfiles (...) El currículo y la evaluación se han transformado en mecanismos de expulsión por excelencia de un sistema educativo que es más bien entendido como una suma de subsistemas y ofertas educativas, que como un facilitador de oportunidades efectivas de aprendizajes” (Soc. Renato Opertti, ex – coordinador del Programa MEMFOD).

Estas preocupaciones han tenido también cauces formales, siendo su expresión más acabada las elaboraciones producidas en el marco de la ENIA a las que refiriéramos más arriba. Por su propia función estratégica, a los rasgos “societalistas” antes referidos se les agrega aquí una dimensión institucional, consistente en la demanda de articulación entre los distintos estamentos y programas que atañen a la problemática de niños y adolescentes.

Estos dichos están atestiguados en el siguiente pasaje:

“Una implementación eficiente de las políticas de infancia y adolescencia requiere de una estrategia de articulación y coordinación de carácter sistémico, que rompa definitivamente la fragmentación institucional aún existente (...) deberá partir de una definición conjunta de los problemas en los espacios de decisión política y para ello tendrán que establecerse ámbitos de coordinación permanentes y sistemáticos. La definición conjunta en los espacios de decisión política deberá acompañarse de la construcción de ámbitos intersectoriales de implementación conjunta, en los que el organismo sectorial que lleve adelante la rectoría de la política liderará su ejecución” (ENIA 2010-2030. Bases para su implementación: 52).

Aunque relativamente novedosa, esta categoría de actores ha tenido creciente influencia en las políticas educativas en los últimos veinte años, lo que ha prolijado el surgimiento de contradictores. No es de extrañar que desde los actores “autonomistas” surjan los principales cuestionamientos a las miradas más societalistas sobre la educación, como es el caso de los siguientes, provenientes de dirigentes del sindicato de profesores:

“Se llega a tener alumnos que vienen por el incentivo económico que otorga el gobierno, o presionados por la familia, pero que no quieren estudiar (...) El Estado ha logrado sacar un montón de muchachos de la calle, pero que generan en clase enormes problemas disciplinarios y terminan perjudicando a los que realmente quieren hacer las cosas bien” (Walter Zunino, Presidente de FENAPES. El País, 22/6/11);

“(con los cambios en la normativa y la constante baja en las exigencias) lo que se está impregnando en el estudiantado es la cultura del desprecio hacia el valor del trabajo y el esfuerzo, del ‘pobrecito, hay que dejarlo pasar’” (José Olivera, dirigente de FENAPES. Búsqueda, 19/5/2011).

También la veta “articulacionista” está en entredicho, en tanto instrumento que podría horadar las potestades otorgadas a los Consejos que rigen la educación:

“Cada vez es más fuerte el papel del MEC, lo que da una señal de la perspectiva, avasalladora de la autonomía, que se ha afianzado. Aquí nos encontramos ante la tensión entre legalidad y legitimidad” (L. Domínguez y E. Gatti, *Educacao e sociedade*, vol. 32 nº 115, 2011).

c) Los “Incrementalistas”

Empleamos aquí el término en el sentido que le da Lindblom (1992), haciendo referencia a dos características fundamentales de su concepción y accionar: una, la asunción de que en una sociedad plural un proceso de toma de decisiones legitimado y con posibilidades de mantenerse en el tiempo requiere de acuerdos entre grupos representativos de diferentes perspectivas e intereses; y dos, en parte como consecuencia de la anterior, ese *policy making* responderá a un patrón de transformaciones graduales, de naturaleza incremental en relación con las políticas previamente existentes. En el campo de la educación uruguaya, esta adscripción implica asumir particularmente las restricciones derivadas del marco institucional, la vigencia del pluripartidismo y la gravitación del sindicalismo docente. A la fecha, la mayor parte de los “incrementalistas” son dirigentes políticos del partido de gobierno, aunque su identidad se halla cada vez más cuestionada incluso dentro sus propios reductos, dado el extendido malestar con los resultados obtenidos por esta estrategia.

El componente “acuerdista” de este agrupamiento contempla tanto el escenario político como el social, con vaivenes en cuanto a la preferencia otorgada a uno u otro. Esta nota es reconocida por el actual Ministro de Educación:

“Los cambios que requiere la educación, los cambios que requiere el Sistema Nacional de Educación Pública, tienen que lograr un apoyo, un compromiso de la sociedad y del espacio político para concretarlos (...) El consenso era político. Ahora entendemos que tenemos que transformarlo en un acuerdo nacional. El espacio político representa a todos los ciudadanos, representa a la sociedad, pero hay que comprometerla, hay que lograr un compromiso en la acción. Los cambios que buscamos son de naturaleza muy profunda. Tiene que estar el sistema educativo en primera línea...” (Ministro de Educación y Cultura Ricardo Ehrlich, en entrevista en programa radial “En Perspectiva” del 14 de octubre de 2011).

En tanto la faceta gradualista fue manifestada con absoluta transparencia por el anterior Presidente de ANEP, Luis Yarzabal, al oponer las estrategias de “reforma”, por un lado, y de “transformación constante”, por otro:

“... no considero que se deba plantear en ningún caso una reforma puntual del sistema educativo. Las reformas son traumáticas y producen los resultados que se produjeron aquí: dislocaciones, traumatismos, enfrentamientos que no convienen a la educación. Yo me afilio a quienes impulsan procesos de transformación constante. Es lo que tratamos de hacer en esta gestión” (Yarzabal 2010:3).

En estas instancias, la estrategia incrementalista de construcción de políticas educativas se halla bajo el fuego cruzado proveniente de actores comprendidos en el resto de las categorías, e incluso desde el propio partido de gobierno. Son representativas de este último caso las afirmaciones del diputado oficialista José Bayardi, que puso en tela de juicio la impronta gradualista llevada adelante por la administración educativa:

“Hay muchos más recursos pero hay que tener de una vez un punto de inflexión porque en la ANEP se ve poco empuje en la gestión y los avances no se han hecho manifiestos. Hay problemas en Primaria y en Secundaria, y carencia de infraestructura edilicia. El modelo educativo necesita una inflexión para posicionar al educando en el centro de la gestión” (El Observador, 7 de junio de 2011).

Y desde los partidos de oposición se ha insistido en la efectiva implementación de los acuerdos partidarios celebrados, denunciando las demoradas derivadas de su tramitación en instancias directivas de ANEP por la intención de contemplar los puntos de vista sindicales:

“Es un acuerdo que no se cumple y esta trancado. Que no se cumple por los corporativismos gremiales y por la desidia de los que dirigen la educación, que no se animan a golpear esos muros” (Senador Jorge Larrañaga, Partido Nacional. Últimas Noticias, 25 de junio de 2012)

d) Los “Liberales”

Dada la matriz histórica de estado docente, el pensamiento liberal sobre la enseñanza nunca gozó de una prédica extendida en los partidos políticos y en los principales colectivos sociales de nuestro país. Pero en los últimos años, en nuestro medio se hace visible esta concepción que postula la libertad de elegir de los individuos como principio rector y concibe a la intervención del Estado como necesaria, pero subsidiaria de aquellas preferencias. La creciente insatisfacción con el funcionamiento de nuestro sistema educativo, de hegemonía estatal y fuertemente centralizado territorial y funcionalmente, y los límites de las reformas “sistémicas” que se han ensayado, alentaron la prédica favorable a una mayor pluralidad en la organización y gestión de la oferta educativa como modalidad no sólo compatible con el principio filosófico de la libre elección, sino también con una pretendida mayor eficacia de la prestación. Algunas de las voces que incluimos aquí provienen de la academia:

“Una de las razones para que los sistemas funcionen mal es que las grandes reformas del siglo XIX pusieron juntas dos cosas que pueden ir separadas. Por un lado el gobierno de la educación (...), algo que necesariamente tiene que estar en manos del Estado, y por otro lado la gestión cotidiana del sistema educativo, lo cual no tiene por qué hacerlo el Estado” (Pablo Da Silveira, Director del Programa de Gobierno de la Educación, UCUDAL. En Punto Edu año 5 N° 17, 2009).

También la Iglesia Católica ha defendido esta concepción, vinculándola con los alcances de la laicidad y con el rol del Estado en el financiamiento de las elecciones de centro educativo de las familias:

“El Estado tampoco tiene por qué favorecer las propias instituciones de enseñanza de gestión estatal, porque los ciudadanos tienen derecho a elegir las instituciones según su

convicción (...) No hace justicia al derecho de elección de los padres, ni el Estado lo garantiza y promueve, el que simplemente se toleren instituciones privadas de enseñanza, cuyo sostenimiento económico recae en los mismos padres” (Conferencia Episcopal del Uruguay 2011: 36-37).

En tiendas políticas estas ideas todavía tienen una recepción tímida, aunque algunos de sus trazos comenzaron a figurar desde el año 2009 en los programas educativos de los partidos tradicionales.

4. Instituciones, ideas y actores en el sistema educativo uruguayo: implicancias para la construcción de las políticas educativas

Como advertimos en la introducción de este artículo, no era nuestro propósito abordar en esta instancia el análisis de las dinámicas específicas de las políticas educativas nacionales, sino meramente bosquejar las características salientes de su escenario y de sus actores protagónicos. Pero en la medida en que de ese bosquejo se derivan de manera bastante directa consecuencias para la hechura de las políticas, finalizaremos nuestro recorrido refiriendo a algunas de las inferencias asociadas al particular entramado de instituciones, programas y actores que caracterizan al sector educativo nacional en esta etapa.

En tanto expresión de sus identidades y preferencias dominantes, de la categorización de actores ensayada se extrapolan naturalmente los cuatro principales ejes en torno a los cuales se estructuran las controversias en este campo:

- a) El primero atañe al *gobierno de la educación*, donde se disputa un modelo de conducción autónoma a cargo de Consejos como los actuales, contra una forma de conducción política más estrechamente ligada al sistema político partidario y al gobierno de turno;
- b) El segundo eje se vincula a las *modalidades y estrategias de construcción de las políticas educativas*, entre la impronta gradualista dominante y la demanda de un estilo decisorio más “racionalista”, apto para ambientar transformaciones más profundas en plazos menores (sean dentro del patrón estatista tradicional, o en la variante liberal que esbozamos);
- c) El tercer componente constitutivo del debate educativo guarda relación con los *fines de la educación*, y su proyección ulterior a la definición de planes y programas sectoriales, oponiéndose aquí concepciones que reivindicán la función cultural de la educación con otras que la integran como componente central de las políticas sociales;
- d) El cuarto y último eje refiere a la determinación del *protagonismo en la gestión* del servicio educativo, y enfrenta a quienes defienden un rol extendido y hegemónico del Estado, con quienes procuran la distribución de ese poder entre una multiplicidad de instancias: prestadores privados, familias, centros educativos, etc.

En el cuadro siguiente se esquematiza la posición de cada una de las categorías de actores identificados en los valores de estos cuatro ejes.¹⁴

¹⁴ Con propósitos heurísticos planteamos una estructura de opciones antagónicas en los cuatro ejes, cuando con más precisión debería decirse que en el juego político se procura situar a la decisión, y al posicionamiento de cada actor, en algún punto específico de un continuo, más o menos cercano a cada uno de los dos polos.

Cuadro 2
Ejes de controversias y preferencias de actores

	GOBIERNO	HECHURA	FINES	GESTION
AUTONOMISTAS	Autonomía	Gradualismo	Culturales	Estatal
SOCIETALISTAS	Dirección política	Racionalismo	Sociales	Mix ¹⁵
INCREMENTALISTAS	Mix	Gradualismo	Mix	Estatal
LIBERALES	Dirección política	Racionalismo	Mix	Privada/Social

Si se pone en relación estos cuatro ejes centrales con el marco institucional vigente que analizáramos, se colige que este resulta funcional a la consagración de los primeros valores de cada uno de ellos. En efecto: en virtud de sus características antes descritas, *el diseño institucional del sistema educativo uruguayo propicia un gobierno de la educación autónomo, una hechura de políticas incrementalista, un sistema educativo concentrado en sus finalidades esenciales y relativamente desconectado del resto de las políticas públicas, y un rol central del Estado tanto en su dirección como en la prestación del servicio.* Si es cierto que el impacto efectivo de los factores causales de las decisiones políticas (los recursos de poder y la interacción política, las ideas) depende de su articulación con dispositivos institucionales, el marco normativo que rige nuestro sistema de enseñanza empodera claramente a los actores “autonomistas” e “incrementalistas”, en desmedro del resto, y abona el terreno para la promoción de ideas y planes de transformación compatibles con esas lógicas, afectando la factibilidad de otras (las que sean promovidas desde instancias orgánicas externas, promuevan transformaciones radicales, inscriban a las políticas educativas en la lógica más general de las prestaciones sociales o cuestionen el rol hegemónico del Estado). Esta “clausura” de alternativas a la que propenden las reglas de juego institucionales contribuye a explicar en buena medida el malestar actual con la tramitación y orientación de nuestras políticas educativas, por cuanto las preferencias de conglomerados significativos de actores tienden a desplazarse hacia los valores de política alternativos, como quedó de manifiesto al presentar su categorización.

En este contexto, aunque existan planes y programas para orientar las políticas educativas que cuenten con un apoyo político suficiente, su efectiva traducción en decisiones y medidas resultará extremadamente engorrosa, si no improbable. En cambio, los actores “autonomistas” cuentan con un posicionamiento institucional más favorable para la promoción de sus iniciativas, pero de acuerdo al relevamiento de las fuentes de diagnósticos y propuestas que realizáramos, carecen de un corpus programático transformador.

En consecuencia, la conformación actual del terreno de las políticas educativas nacionales evidencia obstáculos pronunciados para la promoción de transformaciones de porte, como se demandan desde múltiples sectores políticos y sociales. Es probable que las herramientas para allanarlos estén en manos de los “incrementalistas”, que por su posicionamiento actual disponen de al menos dos alternativas estratégicas plausibles. Una, la construcción de coaliciones esencialmente político – partidarias para impulsar los cambios, lo que seguramente pondría en la agenda la modificación del marco

¹⁵ Con este concepto referimos a valores híbridos de las variables relevadas.

institucional para hacerlos viables (aún asumiendo posibles puntos de veto ulteriores, en instancias de su implementación). La segunda, intentar acuerdos con los actores sociales del sistema, dentro del contexto institucional vigente y asumiendo las constricciones existentes, pero sustentados en un plan de naturaleza programática que le otorgue horizontes más extendidos a la tónica incremental imperante.

Bibliografía

- Bentancur, Nicolás (2012). *El diagnóstico y la acción: conocimiento especializado y políticas educativas en Uruguay (1965-2010)*. Documento Online N°2/12. ICP-FCS, UDELAR, Montevideo.
- Bentancur, Nicolás (2008a). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: ICP-FCS-CSIC.
- Bentancur, Nicolás (2008b). “La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)”. *Revista Debates* 2(2). Porto Alegre.
- Bentancur, Nicolás y María E. Mancebo (2010). “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Narbono, Pedro y María E. Mancebo, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*. Bruselas.
- Conferencia Episcopal del Uruguay (2011). Carta pastoral de los Obispos del Uruguay en ocasión del Bicentenario 1811–2011.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*. Montevideo: MIDES.
- DAHL, Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: REI.
- Kingdom, John W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kuhn, Thomas (1995). *Estructura de las Revoluciones Científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Charles E. (1992). “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.), *La Hechura de las Políticas*. México D.F.: M. A. Porrúa.
- Lowi, Theodore (1994). “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.) *La Hechura de las Políticas*. México D.F.: M. A. Porrúa.
- Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia* 21, CLAD.
- Putnam, Robert (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Schmidt, Vivien (2006). “Institutionalism”, en Colin Hay et al (eds.), *The State. Theories and issues*. Hampshire: Palgrave Mac Millan.
- Stone, Diane (2001). *Bridging Research and Policy*. Paper presentado al Workshop celebrado en Radcliffe House, University of Warwick.
- Subirats, Joan. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993)a. “When and how do institutions matter?”, en R.K. Weaver y B. A. Rockman (eds.), *Do institutions matter? Government*

capabilities in the United States and abroad. Washington DC.: The Brooking Institution.

Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993)b. “Assessing the effects of institutions”, en R.K. Weaver y B. A. Rockman (eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC.: The Brooking Institution.

Yarzabal, Luis (2010). “La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima”. Separata incluida en semanario *Brecha* de 12 de marzo de 2010.