

## La "larga marcha" de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas<sup>1</sup>

María Ester Mancebo

### A. PRESENTACIÓN

En la segunda Administración Sanguinetti (1995-2000) las autoridades de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP)<sup>2</sup> impulsaron una reforma del sistema educativo que levantó, en su momento, fuertes controversias en el seno de la sociedad uruguaya.

El objetivo de este artículo es conceptualizar la política educativa de dicho período en tanto política pública, considerar las fuerzas que actuaron como impulso y freno de la reforma e identificar algunos de los factores que permitieron su puesta en marcha en un contexto en el que la oposición estuvo presente e hizo oír su voz.

### B. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde su consolidación en la década de los 50, el campo de las políticas públicas ha sido netamente interdisciplinario dado que a él se ha llegado y contribuido desde la Ciencia Política, la Filosofía, la Economía, la Administración, la Psicología Social, la Sociología. A su vez, en el estudio de esta temática coexisten intereses variados: el del académico—preocupado fundamentalmente por el análisis de las políticas públicas— hasta el del consultor orientado a la investigación aplicada que, en no pocas ocasiones, adopta una lógica de intervención social (Hill, 1997).

Como resultado de la conjugación de estos ejes (disciplinas, enfoques e intereses), son múltiples las definiciones de "política pública" manejadas en la literatura. En este

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios a las ideas contenidas en este artículo a los estudiantes de la Licenciatura de Ciencia Política de la Universidad de la República, la Maestría de Políticas Sociales del CLAEH y las Maestrías de Educación de la Universidad Católica.

<sup>2</sup> La Administración Nacional de la Educación Pública es el ente autónomo responsable de la educación inicial, primaria, media y de la formación docente en Uruguay.

artículo se trabaja en base a las planteadas por Aguilar Villanueva y por Meny y Thoenig. El primero de estos autores define el concepto de "política pública" en los siguientes términos:

"Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas." (1994: 24).

Por su parte, para Meny y Thoenig una política pública refiere a:

"los actos y los «no actos comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia... Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico." (1992: 89-90).

Además de una definición, estos autores enumeran cinco características básicas de toda política pública (1992: 90):

- (i) Un contenido, movilizándose recursos para su implementación.
- (ii) Un programa, porque una política pública no se reduce a un acto concreto y aislado de una autoridad sino que supone un marco más general con ejes específicos.
- (iii) Una orientación normativa, asumida conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias.
- (iv) Un factor de coerción, que resulta de la legitimidad que la autoridad transfiere a la decisión.
- (v) Una competencia social, ya que una política pública se define por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

A la luz de las anteriores consideraciones teóricas sobre las políticas públicas en general, se entiende por "**política educativa**" un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia. De forma más analítica, cabe precisar que:

- (i) Una política educativa integra una dñada representada por el contenido y el proceso.

- (ii) El contenido consta de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores; las líneas de acción son actos y "no actos", en el entendido que la omisión de actuar también puede constituir una política.
- (iii) Las líneas de acción se materializan en distintos formatos: leyes, reglamentos, resoluciones.

Como en otras políticas sectoriales, la **matriz de políticas educativas** de un país en un momento histórico está determinada por dos ejes: el de los principios rectores y el de los niveles educativos.

**Diagrama nro. 1: Matriz teórica de las políticas educativas**

Niveles Educativos	Principios Rectores			
	Calidad	Equidad	Eficiencia	Participación
Primaria				
Enseñanza Media				
Formación docente				
Educ. universitaria				

Frecuentemente los principios rectores son los "conceptos estelares" de una época, al decir de Braslavsky (1997: 32): "*aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados. Por cierto, los mismos son resignificados de diversa manera con relación a cómo se articulan con [...] los «conceptos controversiales», que son aquellos respecto de los cuales no existe consenso*". Según la autora argentina, si en los siglos XVIII y XIX la obligatoriedad y la gratuidad escolar fueron los dos conceptos estelares, en el discurso sobre las políticas educativas contemporáneas los cuatro conceptos estelares han sido la calidad, la equidad, la participación y la eficiencia. De ahí su inclusión como parte de la matriz teórica propuesta.

En el caso de la reforma educativa uruguaya desarrollada en la segunda Administración Sanguinetti, los **principios rectores** fueron cuatro: mejorar la calidad de la educación, avanzar en términos de equidad educativa, dignificar la formación y profesión docentes, y modernizar la gestión de la enseñanza. Estos principios quedaron explícitamente establecidos como tales en la Ley de Presupuesto del quinquenio 1995-2000, a la manera de un programa para el gobierno de la educación nacional, y fueron constantemente retomados en el discurso oficial como parte de una visión sistémica aportada fundamentalmente por el Prof. Germán Rama, sociólogo de destacada trayectoria nacional e internacional que lideró firmemente el proceso reformista.

Junto a los principios que cuentan con una presencia cuasi-hegemónica en el discurso de los distintos actores políticos y sociales, el análisis de las políticas educativas debe integrar las **líneas de acción** efectivamente impulsadas en los diversos niveles. La reforma uruguaya se caracterizó por la ejecución de múltiples líneas de acción en forma simultánea en todos los niveles educativos bajo la competencia de ANEP. Esto le dio a la reforma un carácter muy abarcativo, como consta en la matriz que sigue.

Diagrama nro. 2: Matriz de políticas educativas de la reforma uruguaya

NIVELES EDUCATIVOS	PRINCIPIOS RECTORES			
	Calidad	Equidad	Form. y prof. docentes	Modernización de la gestión
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia piloto de organización curricular en dos ciclos</li> <li>Experiencia de Áreas Integradas</li> <li>Dotación de recursos didácticos</li> <li>Mejoras en la infra-estructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extensión de la educación inicial</li> <li>Escuelas de Tiempo Completo</li> <li>Programas compensatorios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de capacitación para maestros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de Evaluación Educativa</li> </ul>
Enseñanza Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan 1996 en el Ciclo Básico</li> <li>Bachilleratos Tecnológicos</li> <li>Racionalización de la matrícula y extensión del tiempo pedagógico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escuelas integradas con 7°, 8° y 9° en el medio rural</li> <li>Diversificación de modalidades del Ciclo Básico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de capacitación para profesores</li> <li>Compensación a profesores titulados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo modelo de centro educativo para centros con Plan 1996</li> </ul>

Diagrama nro. 2: Matriz de políticas educativas de la reforma uruguaya (cont.)

NIVELES EDUCATIVOS	PRINCIPIOS RECTORES			
	Calidad	Equidad	Form. y prof. docentes	Modernización de la gestión
Enseñanza Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informática en el Ciclo Básico</li> <li>Dotación de recursos didácticos</li> <li>Mejoras en la infra-estructura</li> <li>Centros de Lenguas</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora de las condiciones de trabajo en los centros con Plan 1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de los cuadros técnicos de gestión pedagógica</li> <li>Sistema de Evaluación Educativa</li> </ul>
Formación docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de los Centros Regionales de Profesores (CERP)</li> <li>Informática e Inglés en los CERP</li> <li>Mejoras en la infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Becas para cursar profesorado en los CERP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de formación de formadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo modelo de gestión en los CERP</li> </ul>

Los cuatro principios priorizados (calidad, equidad, profesionalización docente y modernización de la gestión) y las líneas de acción efectivamente impulsadas se inscribieron en un **modelo educativo** que actuó como **orientación normativa** de la reforma y en el que es posible reconocer cuatro pilares fundamentales:

- (i) La inversión en educación permite la creación de capital humano.  
 "Si Ud. no educa hoy y no empieza a preparar las generaciones de hoy, está hipotecando 50 años de existencia del país." (Rama, Búsqueda, 5/10/95).  
 "La riqueza de una nación el próximo siglo va a ser un resultado de su nivel educativo [...] las autoridades están trabajando en la educación porque todos

Visión  
 ↓  
 Misión  
 ↓  
 Ideol.

- tienen que ver que se puede cambiar el Uruguay en que vivimos." (Rama, Búsqueda, 4/2/99).
- (ii) La educación uruguaya debe concebirse a través de una mirada abierta al mundo, evitando el provincianismo y asumiendo que Uruguay es un pequeño país inserto en un mundo globalizado.  
*"Buena parte de las cosas que nosotros proponemos no las sacamos de la galera sino observando la educación en Europa, en los países llamados «tigres asiáticos», en Japón y en EE.UU. Hay ciertas cosas que, si queremos ser una nación de primera, tenemos que hacerlas."* (Rama, Búsqueda, 13/10/95).  
*"Todos los países europeos con los que la globalización económica nos lleva a competir [...] desarrollaron la educación hacia las etapas iniciales para garantizar el mejor apostamiento de las personas y la mayor calidad y equidad humana."* (Rama, Búsqueda, 22/6/95).  
*"La primera prioridad debe ser llevar a este país a un manejo de la lengua inglesa de primerísima clase... [por ser el habla inglesa en el mundo la lengua "franca", "científica", "tecnológica"]."* (Rama ante la ATD de Secundaria, antes de su asunción, Búsqueda, 16/3/95).
- (iii) La educación ha sido en el pasado uruguayo y debe seguir siendo en el futuro un canal de movilidad e integración social.  
*"De un país de inmigrantes, de gente de todas las lenguas, de todas las razas, de todas las religiones, se creó una sociedad justa y equitativa que tiene dos grandes elementos: la democracia política y la escuela pública [...] esos dos elementos son factores de integración nacional y han cumplido un papel histórico."* (Rama, Búsqueda, 30/4/98).  
*"[Las escuelas de tiempo completo y la cobertura preescolar tienen] una función social muy importante, como la de evitar la marginalidad, la exclusión social, el conflicto y ese espectáculo tan penoso que dan algunas sociedades latinoamericanas y otras de países desarrollados, en las que en medio de la prosperidad se funciona sobre la base de mecanismos terroríficos de control y de violencia."* (Rama, Búsqueda, 5/10/95).
- (iv) Defensa a ultranza de la educación pública, con una concepción clásica de "Estado Docente" según la cual el Estado debe encargarse no sólo de regular la enseñanza sino también de proveer mayoritariamente el servicio educativo. A diferencia de lo registrado en otros procesos de reforma educativa de los 90, en el caso uruguayo no se planteó la necesidad de construir el lugar del nuevo Estado en el escenario educativo (Cosse y Braslavsky, 1996: 18). De hecho, la reforma en su conjunto significó una reafirmación del fuerte papel que el Estado ha tenido en la historia de la educación uruguaya.  
*"El estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la Reforma apuntan a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia*

cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales. El logro de estos objetivos [...] nos remite a un problema de compatibilidad e integración en un proyecto educativo común, pero en realidad su devenir, y en gran medida su proyección y perdurabilidad, están inextricablemente asociados a una fuerte presencia del Estado como conductor garante de este proceso." (Rama, 1998: 16).

En cuanto al **formato**, una gran parte de las líneas de políticas de la reforma educativa quedó contenida en la referida Ley de Presupuesto del quinquenio, que incluyó las grandes metas de la reforma y también habilitó la contratación de préstamos con organismos internacionales. Ello le otorgó una alta cuota de visibilidad, máxime cuando fueron publicadas en cinco tomos de amplia distribución (1995). En otros casos, se recurrió a las "Resoluciones" emitidas por el órgano superior de la ANEP, el Consejo Directivo Central (CODICEN), verdadero motor de la reforma. Llama la atención que, a pesar del fuerte tono fundacional de la reforma, en ningún momento se planteó en la agenda política la sanción de una ley fundamental de educación, lo que constituye una diferencia con lo acontecido en otros países de la región (Braslavsky, 1995) y es una peculiaridad en tanto el sistema educativo nacional continúa aún regido por una ley (Ley 15.739) concebida como provisoria en la etapa de transición a la democracia de los años 84-85 (Mancebo et al, 2000a).

### C. EL PROCESO DE LA REFORMA EDUCATIVA URUGUAYA

Como toda política pública, cada política educativa tiene su **historia**, en un doble sentido. Por un lado, la política sigue el llamado "ciclo de las políticas", con sus tres grandes fases: la formulación, la implementación y la evaluación. Por otro, su gestación y ejecución es fruto de la conjugación de factores estructurales y coyunturales en un determinado contexto.

#### 1. El ciclo de las políticas de la reforma educativa

La bibliografía más reciente sobre políticas públicas ha enfatizado la importancia de concebir el proceso de las políticas como eminentemente dinámico e "interactivo", esto es con elevadas cuotas de solapamiento ("overlapping") y retroalimentación ("feedback") entre los distintos momentos del ciclo. Sin perjuicio de reconocer esta interactividad, cada una de las etapas presenta una problemática particular y, de hecho, ha merecido abordajes académicos específicos.

Proceso

- (i) La "formulación" de una política incluye la inclusión de la temática en la agenda, el diseño del curso de acción a seguir y la toma de decisiones, lo que implica la identificación de la situación-problema, la definición de prioridades y objetivos, el análisis de opciones y la selección entre opciones de programas y políticas.

Desde el punto de vista teórico, el enfoque de la "Racionalidad limitada" ha buscado, desde March y Simon (1958) en adelante, identificar y promover grados elevados de racionalidad en la fase de formulación de las políticas; en contraposición, el "Incrementalismo" de Lindblom ha considerado que "las políticas siguen a las interacciones políticas más que a las conclusiones analíticas [...] en lugar de alcanzar las «soluciones» que pueden juzgarse como estándar de racionalidad, la formulación de políticas públicas alcanza acuerdos, reconciliaciones, ajustes y consensos." (Lindblom, 1991: 155).

- (ii) La "implementación" fue durante mucho tiempo una fase subestimada del proceso, bajo el supuesto que en ella únicamente se ponía en práctica la política previamente decidida por la autoridad. En la actualidad se ve la implementación como un momento fundamental del ciclo, "como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos [...]". Presiones, negociaciones, regateos: la ejecución es la continuación de la lucha política bajo formas específicas." (Meny-Thoenig, 1992: 164-166). En virtud de ello, los autores enfatizan que el contenido de una política pública está condicionado por su formulación tanto como por su ejecución y registran, además, una brecha frecuente entre la política diseñada y la efectivamente aplicada ("implementation gap").

En el plano teórico, se diferencian el enfoque "top-down" y el "bottom up": para el primero, una política pública preexiste a su ejecución, y en tanto fue definida por la autoridad o centro decisorio sólo resta a la periferia su aplicación estricta; para el segundo, en cambio, la política debe ir de abajo hacia arriba y, más que lineal y unidireccional, la implementación es movida por un principio de circularidad en el cual la decisión jamás está definitivamente tomada sino que queda abierta a la participación de los involucrados (Meny-Thoenig, 1992: 167).

- (iii) En el ciclo de las políticas la evaluación es una fase tan importante como controvertida. Permite medir el desempeño de una política, explicar los resultados de dicha medición, así como también analizar la relación entre dos términos: procesos y recursos, por un lado, y resultados e impactos, por otro. Al decir de Meny-Thoenig, "evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico." (1992: 195). Más operativamente, Franco señala que "evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere un

procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado." (1971: 3).

Si éstas son las ventajas de la evaluación, ¿por qué se trata entonces de una instancia tan controvertida? Porque obliga a asumir que no hay una relación lineal entre la intervención sobre un problema identificado y su solución, en términos de causa-efecto. A su vez, supone optar entre los múltiples tipos de evaluación, que tienen soportes teóricos y epistemológicos diferentes y albergan potencialidades también diferentes. Así, una política puede ser evaluada a través de una unidad interna del sistema o de una agencia externa al mismo; puede ser realizada con una metodología cuantitativa, cualitativa o mixta; puede tratarse de una evaluación participativa o asumir una tónica netamente tecnocrática; finalmente, puede tratarse de evaluación "ex ante" o "ex post".

Desde este enfoque teórico, si en la formulación de las políticas se identifica al Racionalismo e Incrementalismo como tipos polares, la reforma educativa uruguaya se inclinó decididamente sobre el polo racionalista. En primer lugar, en todo momento se apostó a una definición técnica precisa de cada situación a resolver, relevando si era necesario en forma ad hoc los datos necesarios para la determinación de la magnitud del problema<sup>3</sup>.

"Lo que es importante primero que nada es que entre todos tengamos diagnósticos claros de nuestros problemas porque si no [...] se pueden inventar muchas «microexperiencias», que no se sabe a dónde van porque no hay un diagnóstico general del sistema." (Rama ante ATD<sup>4</sup> de Secundaria, antes de su asunción, Búsqueda, 16/3/95).

A partir de los diagnósticos —que contaron con sustento cuantitativo, la mayor parte de las veces—, se optó por determinadas alternativas bajo el lente de la optimización de los recursos existentes y en el horizonte de una visión educativa pre-establecida. De esta forma, en la fase de elaboración hubo una desestimación de las posibles ventajas de un abordaje incrementalista, que hubiera significado una interacción con actores que quedaron, de hecho, excluidos de la elaboración de las políticas —ATD, sindicatos— y probablemente hubiera impactado negativamente en la alta capacidad de ejecución que exhibió la reforma.

Decididas las políticas por el CODICEN, se buscó seguir una estrategia de implementación "top-down", con las limitaciones derivadas de la aplicación simultánea de tal multi-

<sup>3</sup> Respecto al papel de los técnicos en el proceso de toma de decisiones de la reforma, véase De Armas, 2000.

<sup>4</sup> Las Asambleas Técnico Docentes (ATD) son órganos de representación técnica de los docentes que tienen carácter asesor de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria, Técnico-Profesional y de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente.

plicidad de líneas de acción en aproximadamente 2.000 escuelas primarias, 270 liceos, 110 escuelas técnicas y 29 centros de formación docente. La verticalidad en la aplicación fue directamente proporcional a la centralidad asignada a la política en cuestión. Esto es, en líneas claves como el Plan 1996 del Ciclo Básico o los Centros Regionales de Profesores, se vio como necesario centralizar al máximo la ejecución mientras que en otras innovaciones se permitió el ejercicio de mayores márgenes de autonomía; buenos ejemplos de ello fueron las experiencias de Áreas Integradas y de organización curricular en dos ciclos implementadas en educación primaria.

Finalmente, la reforma produjo una serie muy abundante de estudios. Algunos de ellos tuvieron carácter de evaluación de las líneas de política, como el *Estudio de Seguimiento de la Experiencia Piloto del Ciclo Básico* que fue monitoreando, a lo largo de tres años (1996-1998), la puesta en marcha del Plan 1996 a través de una metodología cuasi-experimental. Otros estudios, en cambio, no se propusieron evaluar las innovaciones de la reforma específicamente pero proveyeron insumos rigurosos respecto a la situación de la educación nacional; cabe citar, a título de ejemplo, los Censos de Aprendizajes realizados en grupos de 6tos. y 3ros. años de primaria en 1996 y 1999, respectivamente, por la UMRE del Programa MECAEP<sup>5</sup>.

En síntesis, entre 1995 y el 2000 se conjugó una lógica fuertemente racionalista en el momento de la formulación con una estrategia básicamente top-down de implementación, todo lo cual se tradujo en estrechos márgenes de negociación entre los actores políticos, sociales y específicamente educativos. Esto contrastó con lo acontecido en el primer lustro de los años 90, cuando, sin diagnósticos acabados sobre la situación de la educación nacional y faltando una visión sistémica que sirviera de norte a las autoridades (Mancebo, 1999), se siguió una dinámica básicamente incrementalista.

## 2. Consenso y disenso frente a la "larga marcha" de la reforma educativa

La reforma educativa uruguaya tuvo condiciones francamente favorables en su punto de partida tanto en el plano técnico-pedagógico como en el político. No obstante, a los pocos meses de iniciada, ella encontró resistencias importantes, "exógenas" y "endógenas" al sistema educativo, y provenientes de diversos puntos del espectro político-ideológico. La dinámica del juego de todas estas fuerzas permite periodizar la reforma en tres etapas:

- (i) Una primera etapa de "luna de miel", que básicamente coincide con el año 95, cuando el CODICEN fue designado (con la cuasi unanimidad de votos en el Senado) y dialogó con los gremios docentes y con las ATD en buenos térmi-

<sup>5</sup> Unidad de Medición de Resultados Educativos del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria.

nos, al tiempo que fue articulando su propuesta y logró su aprobación parlamentaria a través de la ley de presupuesto.

- (ii) Una fase "de jaque" a la reforma que va del año 96 al 98. Por un lado, los gremios estudiantiles y docentes ejercieron una resistencia activa, resistencia que estuvo ligada a las fuerzas políticas más radicales del país, tuvo como foco la reforma a nivel de la enseñanza media y se mantuvo hasta el 98, registrándose dos "picos" de enfrentamiento: uno primero constituido por las ocupaciones estudiantiles de los liceos en agosto del 96 y uno segundo a fines del 98 en torno al servicio de alimentación en las escuelas primarias. Por otro lado, es también en este período intermedio que se desplegó la postura liberal contraria a la reforma.
- (iii) El año 99 y el primer semestre del 2000 constituyeron una etapa de transición, con una actitud de espera de parte de las fuerzas opositoras y una línea de consolidación/institucionalización de lo ya hecho por parte de las autoridades.

En la fase de "luna de miel" Uruguay contó, desde el punto de vista técnico, con dos elementos fundamentales para la formulación de políticas: un diagnóstico relativamente preciso sobre la situación de la educación nacional y una visión sistémica respecto al rumbo de las transformaciones a emprender. La importancia de estos elementos estaba clara para la sociedad uruguaya y ello contribuyó a gestar un alto consenso respecto a la capacidad técnica de quienes encabezarían el proceso de transformación. En palabras de un dirigente gremial:

"Con Rama llega a la Presidencia del CODICEN alguien con gran prestigio intelectual, con fuerte predicamento a nivel de la opinión pública y de los sectores políticos, con capacidad de elaboración de un discurso técnicamente significativo [...] En virtud de ello el gremio da un voto de confianza inicial." (Entrevista, 27/9/99).

Desde el punto de vista político, en 1995 había un altísimo nivel de acuerdo respecto a la necesidad de impulsar una transformación profunda de la educación uruguaya, y el tema se posicionó como clave en la agenda de la coalición de gobierno de la segunda Administración Sanguinetti. Al decir de Volonté:

"La reforma se lleva adelante porque el Partido Nacional y el Partido Colorado la sustenta [...] quien soporta sobre los hombros y se hace responsable del éxito de la reforma educativa es el gobierno de coalición." (Búsqueda, 24/12/97).

A su vez, la reforma recibió una enfática defensa de parte del Presidente de la República a lo largo de sus cinco años de gestión:

"Esta reforma educativa está marcando una lucha por el ideal democrático de la igualdad de oportunidades..." (El Observador, 27/5/97).

Etapas

“Estas son jornadas vitales, plenas, en las cuales la reforma educativa deja de ser un tema de teoría y de debate, porque acá se palpa y se vive lo que es la concreción, la realidad del avance de la enseñanza media, de la enseñanza primaria y de la enseñanza preescolar.” (Sanguinetti, en ocasión de la inauguración de un liceo en Tacuarembó, Búsqueda, 6/5/99).

Esto no significó ausencia de críticas a la reforma en el propio seno de la coalición, las que provinieron fundamentalmente –no exclusivamente– del Herrerismo, que hizo cuestionamientos en dos direcciones: los cambios en la educación media rural –visualizados como parte de un proyecto urbanizador (Búsqueda, 14/8/97)– y el no reconocimiento de la gestión de dicho sector al frente de la ANEP en el período 1990-1994:

“[Al desactivar el Programa Infed 2000] Rama está enfrentando uno de los programas que más perfil tiene del gobierno de Lacalle...” “Esto demuestra que las políticas educativas no tienen continuidad y el que propone romper la continuidad es justamente Rama.” (Diputado herrerista José Carlos Cardoso, Búsqueda, 16/6/95).

Más allá de los tensiones vividas en la coalición de gobierno en torno a la reforma educativa, la oposición más radical a la misma no provino, sin embargo, de los partidos sino de los gremios estudiantil y docente y de las Asambleas Técnico-Docentes de Secundaria y UTU. En muy pocos meses, estas fuerzas pasaron del aplauso a la condena: en una asamblea de maestros realizada a principios de setiembre del 95 se cuestionó la reforma educativa por “inconsulta, autoritaria, ineficaz y superficial.” (Búsqueda, 7/9/95) y en diciembre de 1995 ADES –la filial de Montevideo de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria– declaró al CODICEN “enemigo de la educación pública” (Búsqueda, 7/12/95).

*Actores* Las demandas de la oposición se ubicaron en varios niveles. En primer lugar, hubo una fuerte exigencia de participación, exigencia sobre la cual seguramente incidió el hecho de que en el período 1990-1994 se había instaurado en ANEP una modalidad de trabajo en comisiones en las que sí hubo una amplia participación de los mandos medios –Inspectores– y de las ATD en tanto organismos asesores.

“Reiteramos la necesidad de cambios en nuestro sistema educativo, que sean fruto de una elaboración participativa y que apunten a la formación de un hombre integral, ciudadano comprometido, capaz de situarse en las coyunturas que se le presentan para analizar y modificar la realidad. Insistimos en que la Reforma Educativa ignora y tergiversa las propuestas de los docentes [...] Responde a una concepción economicista que subordina los objetivos pedagógicos a los económicos y que desconoce nuestra tradición humanista-reflexiva.” (ATD, 1998: 56).

“[Los Inspectores tienen] derecho y deber de participar en la formulación e implementación de una reforma educativa [...] La participación de los involucrados en las tomas de decisión y en la gestión es reaseguro de demo-

cratización creciente y de compromiso de los agentes y de los actores con las acciones de futuro.” (Sala de Inspectores de Enseñanza Secundaria, Búsqueda, 14/12/95).

En segundo término, se defendió la autonomía de los Consejos Desconcentrados, cuestionándose la concentración de la toma de decisiones en el CODICEN:

“Con Rama, llega a la Presidencia del CODICEN alguien con gran prestigio intelectual [...] En virtud de ello el gremio da un voto de confianza inicial, pero al tiempo se ve que hay en la reforma un proceso de fuerte centralización que menoscaba la autonomía de [los Consejos], para lo cual también pesa la fuerte injerencia de las Gerencias y los Proyectos con financiamiento internacional, por donde pasaron todas las líneas más significativas de la reforma.” (Entrevista a dirigente sindical, 27/9/99).

En tercer término, existía un consenso social básico respecto a la necesidad de reformar la educación uruguaya, pero no sobre la velocidad del cambio. Se vivió agudamente la tensión entre consenso social y eficiencia que Cosse y Braslavsky (1996) identifican como típicas de los procesos reformistas de los 90 en América Latina. El tiempo era el recurso más escaso para las autoridades y ellas mostraron su ansiedad por concretar en cinco años todas y cada una de las innovaciones diseñadas y priorizaron la eficiencia. La ATD de Secundaria, por su parte, consideró que:

“Las ATD desde el año 1991 han señalado la necesidad de implementar cambios y transformaciones que permitan superar paulatinamente la profunda crisis en la que está inmerso el sistema educativo. Los informes producidos desde entonces muestran nuestra voluntad de llevar adelante cambios siempre que éstos se realicen con la debida planificación, implementación y evaluación.” (1997: 289).

En cuarto lugar, para el caso uruguayo es completamente válida la reflexión de Cosse y Braslavsky en el sentido de que “las reformas educativas de los 90 pudieron iniciarse gracias al imperativo de la necesidad y con una alta cuota de voluntarismo. En muchos casos esa iniciación se realizó a través del montaje de estructuras paralelas a las de las plantas funcionales permanentes de los Ministerios.” (1996: 8). Sin embargo, en la oposición hubo una clara dificultad para visualizar y/o aceptar la debilidad de los recursos técnicos del propio sistema, por lo que se cuestionó la recurrencia por parte de CODICEN a asesores externos al sistema educativo –“analistas simbólicos” en la terminología de Cosse y Braslavsky<sup>6</sup>, “tecnocracia” en la visión de la oposición a la reforma–:

<sup>6</sup> Investigadores sociales en disposición de producir, transportar, usar y aplicar conocimientos para la identificación, resolución y arbitraje de problemas, con la habilidad de manipular conocimientos para el cumplimiento de esas funciones, sea por sí mismos o mediante la identificación de otros analistas, equipos o redes que pueden disponer de esos conocimientos. (1996: 2).

“Yo quiero reivindicar un espacio de discusión pedagógica. Los sociólogos y los planificadores no pueden conducir la reforma educativa y la están conduciendo desde atrás de los escritorios, en puestos burocráticos, con gente que hace 30 años no entra a un aula [...] La reforma se puede planificar detrás de los escritorios pero sólo se hace realidad en el aula.” (Inspectora García Bouzas, Búsqueda, 4/5/95).

“[La reforma tiene una tendencia] a confiar más en una apoyatura tecnocrática, a la cual no negamos sus aportes, pero que cae en la autosuficiencia —y culminaría en la autodeficiencia—, lo cual no queremos ni deseamos que se produzca.” (ATD de Secundaria, Búsqueda, 14/12/95).

En quinto lugar, además de las formas, también hubo cuestionamiento a algunos de los contenidos de la reforma, en una actitud reactiva más que proactiva. Respecto al 2do. ciclo se criticó “la no reforma”, es decir, la falta de impulso transformador, pero el centro del ataque estuvo constituido por la experiencia piloto del ciclo básico, cuestionándose la eliminación de asignaturas como Historia y Geografía, y su integración en el área “Ciencias Sociales”, la carga horaria de Inglés e Informática —estimada como muy alta—, la eliminación de los cursos de compensación del Plan 86.

Cabe notar que esta actitud de fuerte disenso de los gremios y las ATD del nivel medio fue bastante más tenue en primaria, donde no hubo básicamente cuestionamientos en materia de contenidos: entre los maestros hubo consenso respecto a la política de preescolarización y tiempo completo e incluso se aceptó —luego de una actitud inicial de resquemor— la evaluación estandarizada de aprendizajes desarrollada desde el Programa MECAEP a través de la UMRE. La conducta de la Federación Uruguaya de Magisterio trató, entonces, de evitar el desgaste del sindicato y lograr ajustes en la Reforma Educativa en curso. En la enseñanza media y en el ámbito de la formación docente, en cambio, el marco general fue de crítica aguda y constante, al punto que se llegó a catalogar de “colaboracionistas” a quienes trabajaron en la reforma.

Frente a este conjunto de reivindicaciones, las autoridades defendieron firmemente lo que Gimeno Sacristán (1998) ha denominado un “modelo clásico de elaboración de políticas” según el cual la formulación de políticas debe recaer en las manos de las autoridades educativas que han recibido su legitimidad del gobierno nacional electo democráticamente:

“Nosotros estamos actuando en virtud de un mandato constitucional y de la democracia y en la Constitución de la República no figura que los sindicatos dirijan la educación.” (Búsqueda, 7/12/95).

“Una cosa es un debate público en cada uno de los liceos con los estudiantes —política que ha practicado este consejo— y otra es un gran debate nacional en el Estado Centenario, con el que sustituimos la figura de que este país es una república democrática con un estado de derecho y autoridades electas y establecemos una asamblea multitudinaria. La idea es de tal vaguedad e

inviabilidad que no puede ser considerada seriamente.” (Rama, El Observador, 22/8/96).

A su vez, reivindicaron la necesidad de que la política educativa fuera asumida como una política de estado:

“Si no hay acuerdos de largo plazo sobre la educación, si hay una guerra en la educación, al Uruguay le va a ser muy difícil comenzar a transitar con éxito el siglo XXI. Uruguay es un país pequeño, puede triunfar con una apuesta fuerte a la calidad educativa. Para ello se necesita constancia en las políticas y eso es lo que les está pidiendo a los partidos.” (Búsqueda, 24/4/97).

Por otra parte, las demandas de cambio no sólo provinieron de la izquierda. También apareció en escena la postura liberal, de impacto bastante más reducido en términos cuantitativos pero con incidencia cualitativa a nivel de las elites del país y del mundo de la educación privada. Un pilar de esta posición fue el libro *La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza postvareliana y cómo podemos ponerla en marcha* (da Silveira, 1995) que, paradójicamente, también partió del diagnóstico de crisis del sistema educativo hecho por la Oficina de CEPAL bajo la dirección de Germán Rama:

“Los uruguayos estamos obligados a revisar profundamente nuestro sistema educativo [...] Independientemente de la voluntad de quienes la gobiernan, nuestra enseñanza parece condenada a repetirse a sí misma [...] Por eso ocurre que nuestra enseñanza no cambia desde hace décadas. No puede fijar prioridades ni darse nuevos objetivos, no puede ensayar nuevas ideas y ni siquiera es capaz de modificar su propia estructura.” (1995: 89).

La estrategia de cambio sugerida en el libro probaría ser bastante distante de la que recorrería la reforma uruguaya entre 1995 y el año 2000:

“El modelo final a instalar debe depender escasamente de decisiones centralizadas [...] En segundo lugar, la propia estrategia de reforma debe ser descentralizada y poco burocrática. Si hay algo que deberíamos haber aprendido de todas las experiencias educativas realizadas en el correr de este siglo, es que las reformas educativas globales, planificadas y dirigidas centralmente, nunca dan buenos resultados. Son gigantes con pies de barro a los que es muy fácil poner obstáculos.” (1995: 91).

Frente a la gran falta de dinamismo de la oferta educativa, el deterioro de la calidad de la enseñanza, la profunda segmentación del sistema educativo, la desprofesionalización docente y la falta de libertad de elección de los padres, da Silveira planteó la imperiosa necesidad de cambiar, avanzando hacia un sistema tripartito con: i) una enseñanza estatal gratuita —como la existente—, ii) una enseñanza privada paga —similar a la existente—, y iii) un sector subvencionado, compuesto por escuelas de gestión privada que serían parcialmente financiadas por el estado y parcialmente financiadas por los padres —novedad total en el caso uruguayo— (1995: 135).

Esta propuesta de “vouchers implícitos” –al decir del propio autor– generó adhesiones en algunos sectores de la educación privada<sup>7</sup> y desató una airada reacción de parte de las autoridades de una reforma que en todo momento fue reivindicativa del Estado Benefactor:

“La educación pública cumple un papel importante en la equidad y en la solidaridad [...] si se establecen esas juntas [autónomas, por escuela] se rompería el tejido social nacional.” (Rama, Búsqueda, 30/4/98).

Finalmente, a lo largo de las tres etapas de la reforma hubo también resistencias “endógenas” al propio proceso de cambio, apareciendo varias de las tensiones identificadas en el sugerente texto de Cosse y Braslavsky *Cómo se reforma la educación en América Latina* (1996). En ese sentido, fue fuerte la tensión derivada de la conexión con diferentes contextos de referencia: en la medida que la reforma reunió en sus filas a algunas personas con perfil político, a técnicos con trayectoria académica fuera del sistema, a burócratas con una carrera en ANEP, a docentes de aula que asumieron tareas extra-aula, se pusieron en contacto –y en ocasiones chocaron– sus diversos marcos referenciales. Las preocupaciones de unos y otros no siempre fueron coincidentes: los más políticos buscaron realzar la proyección de la reforma educativa en tanto principal política social de la Administración Sanguinetti, los más académicos intentaron reflotar la dinámica de investigación propia de los ámbitos universitarios, la burocracia veló por salvaguardar los procedimientos administrativos en medio de la tormenta de cambio. Todo ello hizo emerger otras dos de las referidas tensiones: “entre los tiempos políticos, profesionales y burocráticos” –de ritmos muy diversos, por definición– y “entre el cumplimiento de las normas y la acción”.

#### D. EL CONTEXTO REFORMISTA DE UNA REFORMA EDUCATIVA “EXITOSA”

En el período 1995-2000 el país procesó, junto a la reforma educativa, otras reformas estructurales: una reforma de la seguridad social, una reforma del Estado, la apertura de su economía al mundo, la flexibilización del mercado laboral. La reforma educativa no fue entonces una reforma aislada de la segunda Administración Sanguinetti sino que integra lo que se ha llamado “la segunda transición”, una transformación histórica en la matriz política, económica y social vivida por muchos de los países latinoamericanos luego de la salida del régimen autoritario (“primera transición”). En palabras de Lanzaro, “[la segunda transición comprende] una serie de reformas fundamentales: en el estado y en el mercado, en la

<sup>7</sup> A título de ejemplo, la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) pidió instaurar en Uruguay un sistema de subsidios estatales para los institutos privados (Búsqueda 21/12/95).

política y en la economía, en los modos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos de la sociedad, en el espacio nacional, en la inserción regional y en el relacionamiento internacional.” (2000: 25).

Cada una de las referidas políticas públicas puede ser vista como el resultado del juego de fuerzas en una “arena de poder” específica (Lowi, 1994) y de la incidencia de la matriz de la cultura nacional. En el caso de la reforma educativa uruguaya esto explica el mantenimiento de una fuerte presencia del Estado, la ausencia de una línea de privatización, la búsqueda de equidad educativa y la apuesta a la educación como canal de movilidad e integración social en un país que, orgulloso de sus altos niveles históricos de integración social, ha visto emerger preocupantes indicadores de segmentación en los últimos años (Kaztman, 1996; PNUD, 1999).

Por otra parte, la reforma de la educación uruguaya debe ser vista como parte de la ola de reformas educacionales de los 90, la tercera desarrollada en América Latina en la segunda mitad del siglo XX –la primera vivida en los años 60 y 70 y la segunda correspondiente a la “década perdida” de los 80–. De hecho, la reforma uruguaya compartió la mayor parte de las líneas de política de esta última ola reformista (Braslavsky, 1999; Grajardo, 1999):

- (i) El diseño de nuevos “marcos” de la educación nacional, a través de leyes de educación a las que se les asignó carácter fundacional o del establecimiento de nuevos parámetros curriculares.
- (ii) El énfasis en los principios de calidad y equidad educativas, que ha llevado a la generalización de líneas de acción tales como la dotación de materiales didácticos a los centros educativos, el desarrollo de proyectos de mejoramiento de la calidad en los centros educativos y la extensión de la jornada escolar.
- (iii) La implementación de políticas compensatorias en el ámbito educativo, como forma de atacar los fuertes problemas de inequidad socioeducativa que se viven en la región.
- (iv) La instrumentación de instancias de perfeccionamiento docente.
- (v) La preocupación por fortalecer la capacidad de gestión educativa, para lo cual se trató de proveer instrumentos de gestión a los directores y mandos medios del sistema, condición necesaria para el ejercicio de una efectiva autonomía por parte de los centros educativos.
- (vi) La construcción de sistemas de información y sistemas de evaluación educativas, con un doble objetivo: habilitar una toma de decisiones más rigurosa en materia de políticas educativas y desarrollar mecanismos de “accountability”, de rendición de cuentas, del sistema educativo frente a la ciudadanía.

En el marco de estudio de este impulso reformista en América Latina es que emerge lo que la investigadora estadounidense Grindle (2000) ha definido como la “paradoja” de la

reforma educacional: muchos de los países latinoamericanos han logrado avanzar en el proceso de transformación de sus sistemas educativos frente a una oposición poderosa, un apoyo apenas tibio y estructuras institucionales que favorecen a la oposición, es decir en un escenario político con un potencial alto para el fracaso, sembrado por las predicciones negativas en cuanto a las posibilidades de reforma —predicciones hechas fundamentalmente a partir de modelos explicativos provenientes de la economía política—.

Como se vio, la Reforma Educativa uruguaya tuvo un punto de partida propicio pero encontró resistencias en la marcha, por lo que puede ser considerada un caso atenuado de esta "paradoja". A partir de ello resulta pertinente indagar en torno a los factores explicativos de su éxito, entendiendo por tal la implementación de las líneas de política elaboradas por las autoridades a pesar de la oposición generada (Corrales, 1999). Para ello en este artículo se reflexiona sobre el éxito de la reforma educativa uruguaya a partir de las perspectivas planteadas por Grindle (2000), Filgueira y Moraes (1999) y Braslavsky (2000).

Grindle considera que las políticas de reforma pueden ser mejor comprendidas a través de lentes analíticos que se concentren en la interacción dinámica de estructura, acción y proceso, y lista una serie de elementos de esta tríada que efectivamente incidieron en las reformas.

- (i) En relación a la estructura —"características relativamente durables de una sociedad, una economía y un sistema político que afectan el resultado de los esfuerzos reformadores" (2000: 16)—, cabe citar, en primer lugar, el apoyo político: la Reforma Educativa nació y se desarrolló en el marco de una coalición de gobierno que la impulsó inicialmente y la sostuvo en el tiempo, incluso en momentos de fuerte cuestionamiento a algunas de sus medidas.

Como segundo factor estructural aparece la debilidad de los sindicatos docentes, en particular la de los que nucleaban a los profesores de Secundaria, de la Educación Técnica y de Formación Docente, ámbitos en los cuales la reforma lanzó innovaciones de gran envergadura, frente a las cuales los sindicatos poco pudieron hacer; en contraposición, el sindicato docente de mayor fortaleza relativa en el período 1995-1999 fue el de los maestros de Primaria y con él la Reforma sí estableció puentes de colaboración.

- (ii) En cuanto al accionar —"grado en que una intervención humana puede avanzar acciones específicas y estrategias para alterar el resultado de conflictos políticos o burocráticos" (2000: 18)— se destaca el liderazgo del Profesor Germán Rama, quien no sólo aportó a la Reforma una visión sino que, además, le imprimió gran dinamismo y una necesaria cuota de pragmatismo.

En segundo término, el CODICEN —centro neurálgico de la transformación— exhibió una importante capacidad de uso de la información para convencer a la opinión pública, incidir en el debate o debilitar a la oposición, capacidad que era inusitada en el sector.

En tercer lugar, tanto en el diseño como en la implementación, las autoridades intervinieron eficazmente en la alteración de los incentivos en algunas de las políticas fundamentales; como ejemplos podrían citarse las mejoras en las condiciones de trabajo en los liceos y escuelas técnicas con Plan 1996, la remuneración adecuada conseguida para los integrantes de los Grupos de Apoyo, los salarios establecidos para los directivos y profesores de los CERP.

En cuarto término, se hizo una apuesta a la generación de redes de "reformadores", a partir de los múltiples cursos de capacitación impartidos: los directores de la experiencia piloto de centros educativos distantes geográficamente pasaron a trabajar aunadamente a partir de los lazos que crearon en los cursos de formación que recibieron; lo mismo sucedió con los formadores de los CERP y con los miembros de las Inspecciones Regionales del Ciclo Básico; de esta forma, todos estos recursos humanos pasaron a contar con núcleos de referencia y apoyo que resultaron vitales en los momentos de mayor cuestionamiento de la Reforma por parte de sus opositores.

- (iii) En la dimensión procesual la Reforma Educativa uruguaya exhibió el mayor déficit, con lo cual no resulta fácil identificar aquí factores explicativos del éxito. Entendiendo por proceso "la cadena de acciones y decisiones que marca el progreso de una iniciativa de reforma desde el momento en que es meramente una idea hasta su materialización" y aceptando con Grindle que "en el curso de muchas acciones y decisiones pueden surgir oportunidades para introducir nuevos actores o alentar una negociación entre aquellos que rechazan la reforma" (2000: 19), se puede afirmar que la Reforma no trabajó bien el relacionamiento con la oposición ni desarrolló estrategias comunicacionales suficientemente potentes para acompañar la magnitud de los cambios impulsados.

Por su parte, Filgueira y Moraes proponen un esquema analítico que articula las condiciones políticas, las configuraciones sectoriales específicas y los recursos estratégicos, en un enfoque orientado a explicar la concreción de las reformas de la educación y de la seguridad social, y el fracaso de la reforma de la salud en la segunda Administración Sanguinetti.

Para el caso de la educación los autores apuntan los siguientes factores explicativos específicos.

- (i) Como condiciones políticas, cabe mencionar la vinculación de la Reforma con la estrategia de construcción de la coalición de gobierno. En este sentido fueron fundamentales la designación del Prof. Germán Rama como conductor del proceso —en tanto figura técnica consensualmente aceptada— y la conformación de un equipo de autoridades multipartidario. Esto vinculó a la reforma con un escenario político favorable y posibilitó su aprobación parla-

mentaría en la instancia de discusión de la ley de Presupuesto. En un segundo momento, cuando se levantaron los cuestionamientos de docentes y estudiantes por el no aumento de salarios, el cambio en la currícula, los cambios en los sistemas de incentivos y recompensas a los docentes y la falta de mecanismos de consulta, la dirección de la Reforma fue apoyada por la mayoría del sistema político y por una izquierda moderada que se abstuvo de realizar una crítica dura.

- (ii) En cuanto a las configuraciones sectoriales, la reforma educativa partió de una articulación de una propuesta seria, en una coyuntura en la cual en el país se había difundido ampliamente la idea de crisis del sistema educativo. En el período 1985-1995 el gobierno de la educación había estado más centrado en restaurar la normalidad democrática en el ámbito educativo y en diagnosticar el estado de la educación en el país, que en impulsar políticas sistémicas de transformación (Mancebo, 1999). Gracias a esa orientación, había sido posible realizar sendos estudios, calibrar la real magnitud del déficit existente, acumular en la formación de cuadros técnicos y difundir públicamente los resultados educativos nada halagüeños que las investigaciones encontraron. Todo ello contribuyó decisivamente al armado de una propuesta de reforma sobre bases de información relativamente sólidas.

A su vez, fue importante la orientación de la propuesta reformista en sintonía con el imaginario social de los uruguayos. Esto es, la Reforma vino a reivindicar el legado de una educación pública incluyente y de alta calidad como la que el país había tenido en los años cincuenta y sesenta, una educación estatal que había sido cimiento de la ciudadanía en un país de inmigrantes, canal de movilidad social para la clase media, garantía de equidad e igualdad de oportunidades. La férrea defensa de este modelo de educación estatal por parte de la Reforma encontró entonces un muy buen eco en la población y el énfasis en el objetivo redistributivo de la propuesta, si bien no llevó a la movilización de la población a favor de la Reforma —los beneficios y los beneficiarios eran difusos, como señalan Filgueira y Moraes— evitó que se movilizara en su contra.

También pesó la debilidad del gremio docente, potencial “actor de veto”, que no tuvo en la coyuntura reformista ni fuerza numérica, ni capacidad de organización ni propuesta alternativa para oponerse exitosamente al proceso de transformación de la educación impulsado desde el CODICEN. Por otra parte, según Filgueira y Moraes, Rama dividió a la oposición gremial, promoviendo programas piloto de formación y capacitación docentes con becas que profundizaron la distancia entre la estructura tradicional y los sectores pro-reforma (especialmente en secundaria con la experiencia piloto).

- (iii) Como recursos estratégicos hay que mencionar la disponibilidad de recursos económicos —la educación había sido el sector con menos incremento presupuestal entre 1985 y 1995 (comparado con los sectores de la salud y la seguridad social), y ello cambió significativamente a partir del 95— y la creación de estructuras adecuadas a la orientación y el ritmo que se quería imprimir al proceso de cambio. En este sentido, Rama enfrentó los vetos de las estructuras tradicionales amenazadas por la reforma a través de dos mecanismos: en primer lugar, el establecimiento de una estructura paralela (bypass) para alguno de los propósitos principales a través de programas de cooperación ya existentes o nuevos (MECAEP, MESyFOD, BID/UTU), con fondos de organismos internacionales (BID y BM) que fueron utilizados en diagnósticos técnicos, incentivos docentes y experiencias pilotos que contribuyeron a crear nuevos apoyos; en segundo término, se ganaron posiciones en algunos puestos clave en la estructura tradicional, designando parte de su equipo técnico en las posiciones altas de esa estructura (gestión, recursos e inversiones educativas e Inspecciones), lo que no le dio su control pero sí contribuyó a neutralizar los “puntos de veto” y resistencia a la reforma. Al decir de Filgueira y Moraes, donde burocracia y administradores no son poderosos, equipos coherentes y consistentes —aun desde fuera del sistema— unidos al apoyo político, pueden encarar reformas mayores.

Como se ve, desde el enfoque comparativo de Grindle y desde el intersectorial de Filgueira y Moraes, se subraya el peso de los apoyos políticos que la Reforma consiguió, la debilidad sindical que la enfrentó y el tipo de liderazgo ejercido por el Prof. Rama.

Braslavsky, por su parte, destaca la importancia de la visión en el impulso de la reforma uruguaya y propone reflexionar “respecto de cómo transformar lo que podrían ser cinco pilares del éxito de una etapa de la reforma educativa en cinco tensiones a gestionar para la continuidad del éxito”. Dichos pilares son:

- (i) La capacidad de abreviar en las tradiciones, recuperando tradiciones muy arraigadas en la sociedad uruguaya, reafirmando el papel del Estado en educación y la importancia de la educación pública en un proyecto democratizador y modernizador. Ese puente con el pasado operó en el debilitamiento de las resistencias más fuertes al proyecto reformista del período 1995-1999. En una perspectiva de futuro se abre una interrogante respecto a la capacidad de dichas tradiciones de relanzar la educación hacia el siglo XXI, a partir de lo cual se deriva una necesidad de contar con una mayor “audacia prospectiva” y de aumentar la diversidad de enfoques.
- (ii) La capacidad de construir una fuerte cohesión en la visión y en la acción de los organismos encargados de abrir el proceso de reforma, luego de décadas caracterizadas por el predominio de la quietud.
- (iii) La asertividad, término bajo el cual la académica argentina incluye la fuerte

convicción respecto a la viabilidad de las propuestas y a la capacidad de cambio de los actores del sistema educativo. Esto estuvo ligado, en parte, a la propuesta de políticas de reforma sistémica que debían impulsarse "in totum" y permitió romper con la fuerte inercia heredada del pasado. No obstante, hacia futuro, habrá que combinar la asertividad con la diferenciación que deberá producirse en el sistema, apostándose a la dinamización de las prácticas pedagógicas y organizacionales.

- (iv) El compromiso con el logro de impactos rápidos que respetaran los plazos políticos. En base a un diagnóstico y propuestas sistémicas, con autoridades que ejercieron su liderazgo con claridad y firmeza, la reforma puso gran energía para conseguir avances visibles en el período de cinco años de gobierno estipulado constitucionalmente.
- (v) La asunción de la política educativa como una política total, al menos en el nivel primario, que se hace cargo de generar "condiciones sociales básicas de educabilidad" que el mercado y otras políticas públicas no garantizan. Hacia futuro, sin embargo, ANEP debería combinar su capacidad de impulsar políticas sociales con la aplicación de mecanismos intersectoriales.

### E A MODO DE CIERRE

En el marco de la ola de reformas educativas latinoamericanas de los años 90 y de la "segunda transición" que el país vivió en sintonía con la región, la etapa 1995-2000 fue sumamente fértil en materia educativa en Uruguay.

En primer lugar, a partir de los diagnósticos pre-existentes o de estudios realizados en esos mismos años, la ANEP exhibió una buena capacidad para enfrentar muchos de los problemas de la educación nacional a través de la generación de líneas creativas y factibles.

A su vez, la reforma tuvo en todo momento una tónica sistémica, articulando el conjunto de sus acciones en torno a los objetivos enunciados en el primer año de gobierno en un documento público como la ley de presupuesto. Ello le otorgó una gran coherencia y visibilidad, lo cual facilitó su comprensión tanto a nivel interno de la ANEP (mandos medios, docentes embarcados en las principales innovaciones, etc) como ante la ciudadanía y los decisores.

En tercer término, la reforma llevó a una parte importante de los agentes educativos a formarse, elevando considerablemente el nivel de la reflexión pedagógica nacional, pero además mantuvo la temática educativa en un destacadísimo lugar de la agenda política, catalizó la emergencia de perspectivas antagónicas frente al rumbo de la educación nacional y puso de manifiesto la necesidad de profundizar el debate público en materia educativa y de políticas sociales en general.

Finalmente, la reforma mostró que en un área tan sensible como es la educativa en

Uruguay, el contenido de las políticas es tan importante como el proceso seguido en su elaboración e implementación. En realidad, esto no constituye una novedad porque ha sido reiteradamente mostrado por la teoría del cambio en educación y por los abordajes más recientes a las políticas públicas, pero la reforma educativa vino a ejemplificar, por momentos en forma contundente, la importancia de atender a la díada "contenido-proceso". Desde este ángulo la etapa 1995-2000 también fue entonces extremadamente fermental, promoviendo un aprendizaje colectivo que debería ser potencializado en las futuras políticas educativas.

### F BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1994). *La Hechura de las Políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- ANEP-CODICEN (1995). *Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones*. Montevideo: ANEP.
- Braslavsky, C. (2000). Informe final de Consultoría. Anexo a la Ayuda Memoria Misión de Administración Programa de Modernización de Enseñanza Secundaria y Formación Docente. Montevideo: Mimeo.
- Braslavsky, C. (1999). El desarrollo histórico de las reformas educativas en América Latina. *Conferencia dictada en la Universidad de la República*. Montevideo, 6/9/99.
- Braslavsky, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas. En *Políticas, instituciones y actores en educación*. Bs. As.: Ediciones Novedades Educativas.
- Braslavsky, C. - Cosse, G., (1996). "Cómo se reforma la educación en América Latina? Santiago: PREAL.
- Corrales, J. (1998). The politics of education reform implementation: bolstering the supply and demand, countering institutional blocks. *Paper presented for the World Bank*. Washington, DC.
- De Armas, G. et al (2000). El rol de la información en el proceso de toma de decisiones en política educativa en Uruguay en la década del noventa. *Informe final de investigación*. Montevideo: IDES.
- Filgueira, F. - Moraes, J.A. (1999). Political environments, sector specific configurations, and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay. *Working Papers Series R-351*. Washington: BID.
- Franco, R. (1971). *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*. Santiago: ILPES.
- Gimeno Sacristán, J. (1998). *Poderes inestables en educación*. Barcelona: Ediciones Morata.
- Grajardo, M. (1999). Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. *Documento nro. 15*. Santiago: PREAL.
- Grindle, M. S. (2000). La Paradoja de la Reforma Educacional: Pronosticar el Fracaso y Encontramos con el Avance. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.
- Hill, M. (1997). *The policy process. A reader*. Gran Bretaña: Prentice Hall.
- Kaztman, R. (1996). Marginalidad e integración social en Uruguay. *Revista de la CEPAL nro. 62*.

- Kaztman, R. (1996). Marginalidad e integración social en Uruguay. *Revista de la CEPAL* nro. 62. Santiago: CEPAL.
- Lanzaro, J. L. (comp.) (2000). *La segunda transición en Uruguay*. Montevideo: ICP-FCU.
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, Th. (1994). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguillar Villanueva, L. *La hechura de las políticas*. México DF: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- March, J.- Simon, H. (1958). *Teoría de la organización*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Mancebo, M.E. et al (2000a). El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector. *Serie Estudios Sectoriales*. Washington DC: BID.
- Mancebo, M.E. (2000b). Las políticas de formación docente en Uruguay en perspectiva comparada. En *Revista Acta Sociológica*. México: UNAM.
- Mancebo, M.E. (1999). Las políticas educativas uruguayas en el contexto latinoamericano (1985-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* nro. 10. Montevideo: ICP.
- Meny, I.- Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- PNUD (1999). *Desarrollo humano en Uruguay, 1999*. Montevideo: PNUD.
- Rama, G. (1998). La reforma educativa en Uruguay. *Presentación ante el Indes-BID*. Montevideo: ANEP.

## Políticas universitarias en el Uruguay de los 90: una crónica de inercias, novedades y rupturas

Nicolás Bentancur

### A. INTRODUCCIÓN

En este artículo analizamos las políticas desarrolladas por el gobierno nacional hacia el sector universitario de la educación durante la administración Lacalle y la segunda gestión de Sanguinetti, con la intención de situarlas en un contexto teórico-ideológico e internacional que permita caracterizarlas como expresión de un movimiento mayor de reforma de la gestión pública y de las políticas sectoriales en particular.

Como procuraremos demostrar, el período se caracterizó por la permanencia del rasgo característico de nuestro sistema de educación superior, esto es, la existencia de una única universidad estatal con altos niveles de autonomía, que opera como centro de gravedad del sistema y se relaciona con el poder político casi exclusivamente a través de la discusión financiera en períodos de elaboración de leyes presupuestarias y de rendición de cuentas. Sin embargo, también se advierte en esta etapa una impronta distinta a la pasividad política del primer ciclo democrático posterior a la reinstitucionalización, que en algunos tópicos se tradujo en la producción de cambios significativos en el sector, en tanto en otros el impulso innovador de los sucesivos gobiernos se limitó a la incorporación a la agenda política de temas relevantes que luego no fueron resueltos o implementados. Asimismo, en los noventa se clausura un patrón tradicional de financiamiento incremental o "benevolente" de la universidad pública, institución a la que se le impone una marcada restricción de recursos que sitúa en la indefinición su efectiva articulación con el gobierno nacional. De estas tendencias dimana el escenario de inercias, novedades y rupturas al que nos referimos en el título del trabajo.

De una mirada de larga duración al período histórico anterior al que nos ocupa, surge que en nuestro país el rol del gobierno nacional como productor de políticas universitarias ha sido muy raramente identificado y problematizado, hecho que se vincula a varias causas bastante evidentes. En primer lugar, el sitio de organismo rector de la enseñanza pública superior otorgado por la Constitución al Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, dotándola de rango autonómico. Reforzando esta característica opera la particular forma de constitución de ese Consejo, que lo sitúa como el único órgano jerarca de ente autónomo que no incorpora mecanismo alguno de incidencia o representación políti-