

La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación¹.

María Ester Mancebo².

1. Introducción

A lo largo de su historia, el sistema educativo uruguayo ha exhibido una importante trayectoria que le ha permitido a Uruguay posicionarse como un país de “desarrollo educativo avanzado”, con bajísimas tasas de analfabetismo, educación primaria universal, una significativa cobertura de la educación media y una educación superior de buena calidad.

En materia institucional Uruguay también ha gestado un denso entramado. La estructura del gobierno educativo, singular y compleja en el contexto internacional, garantiza un funcionamiento plural con controles múltiples, se han desarrollado canales importantes de participación para docentes y estudiantes, y hay algunos mecanismos de *accountability*.

El país puede apostar a preservar estos rasgos tal como se presentan en la actualidad y mantener una lógica de estricta inercia³ en la que predomine la preocupación por la conservación de los logros alcanzados en el pasado. Como alternativa a esta lógica de inercia pura, aparece la alternativa del cambio, cambio que no necesariamente es de signo innovador sino que puede adoptar una orientación restauradora.

El presente artículo parte de la distinción de tres dimensiones en toda política educativa en tanto política pública: los contenidos, los procesos y las instituciones. En base a esta distinción se analiza la evolución de las políticas educativas entre 1985 y 2005, evaluando cada etapa en términos de predominio de la *inercia*, la *restauración* o la *innovación* en las dimensiones referidas. El trabajo se concentra luego en el eje institucional, profundiza en algunas de sus tensiones y avanza en la identificación de posibles nodos de innovación a la luz de la evidencia comparativa nacional e internacional.

¹. Ponencia presentada en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, 30-31 de octubre de 2006.

². Doctora en Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay. Maestría en Ciencia Política, FLACSO-Argentina. Profesora de Historia, Instituto de Profesores Artigas del Uruguay. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, y Jefa de Seguimiento y Evaluación del Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social.

³. Inercia es la tendencia de los cuerpos a mantener su estado, sea de reposo o de movimiento, hasta que una fuerza externa modifique dicho estado. www.es.wikipedia.org

2. De la “Restauración” al “Debate” en el campo educativo

En el recorrido de las políticas educativas posteriores a la recuperación democrática de 1985, es posible distinguir cinco etapas.

2.1. Restauración (1985-1990)

En esta etapa en la que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) estuvo dirigida por el Prof. Juan Pivel Devoto⁴, se realizaron ingentes esfuerzos por la re-institucionalización del sistema educativo que había sido fuertemente afectado por el régimen de facto: se aprobó una Ley de Educación con carácter de emergencia, se procedió a la restitución de los destituidos de los distintos subsistemas (primaria, secundaria, educación técnica y formación docente), se restablecieron los concursos y el régimen de elección de cargos y se re-instauraron las Asambleas Técnico-Docentes (ATD) como órganos de representación técnica de maestros y profesores. Como en muchos otros campos de la vida nacional, la tónica fue de restauración de las reglas de convivencia democrática vigentes antes del golpe de estado de 1973 (Filgueira, 1984; Mancebo, 1999).

A nivel pedagógico, se implantó el Ciclo Básico Único (CBU) en el ámbito de la educación media. Este ciclo, de tres años de duración, vino a sustituir el Ciclo Básico Común (CBC) de 1976 y se inscribe en una larga lista de sucesivos intentos de hacer efectivos los nueve años de escolaridad obligatoria fijados en la Ley de Educación de 1973, obligatoriedad vanguardista en el contexto latinoamericano que probó ser extremadamente difícil de lograr. Asimismo, en este período apareció en el campo de las políticas educativas el concepto de educación compensatoria, por ejemplo a través de los cursos de “compensación” del Plan 1986 orientados a apoyar a los alumnos con déficit en distintas áreas⁵ (Operti, 2005).

2.2. Acumulación diagnóstica (1990-1995)

Dos fueron las características más notorias de este período: el posicionamiento de las ATD como un actor relevante en diseño de las políticas educativas y la realización de sendas evaluaciones externas que mostraron contundentemente los déficit de calidad y equidad de la educación primaria y media en el país (Mancebo, 1999). La amplia difusión de dichas evaluaciones⁶, respetada y propiciada por las autoridades de la ANEP dirigida por Juan Gabito Zóboli, llevó a un alto posicionamiento de la educación en la agenda pública y preparó el escenario político para la reforma educativa. En particular, los problemas educativos señalados en los diagnósticos fueron:

⁴ Su venia parlamentaria fue votada por la unanimidad del Senado, reflejo del espíritu de conciliación nacional de la transición democrática.

⁵ Los cursos de compensación tenían la finalidad de asistir en diferentes áreas (por ejemplo, expresión oral y escrita) a los estudiantes con dificultades de aprendizaje.

⁶ Se publicaron cuatro trabajos realizados por CEPAL⁶ y un diagnóstico de cuatro tomos efectuado por la OPP.

- Déficit de calidad, medida ésta a través de las primeras pruebas estandarizadas de aprendizaje en primaria y la enseñanza media realizadas en el país.
- Inequidad educativa y fortísima asociación de los resultados educativos con el origen social del estudiantado.
- Dificultades de gestión educativa tanto a nivel pedagógico como administrativo.
- Déficit de formación a nivel del cuerpo de profesores de educación media.

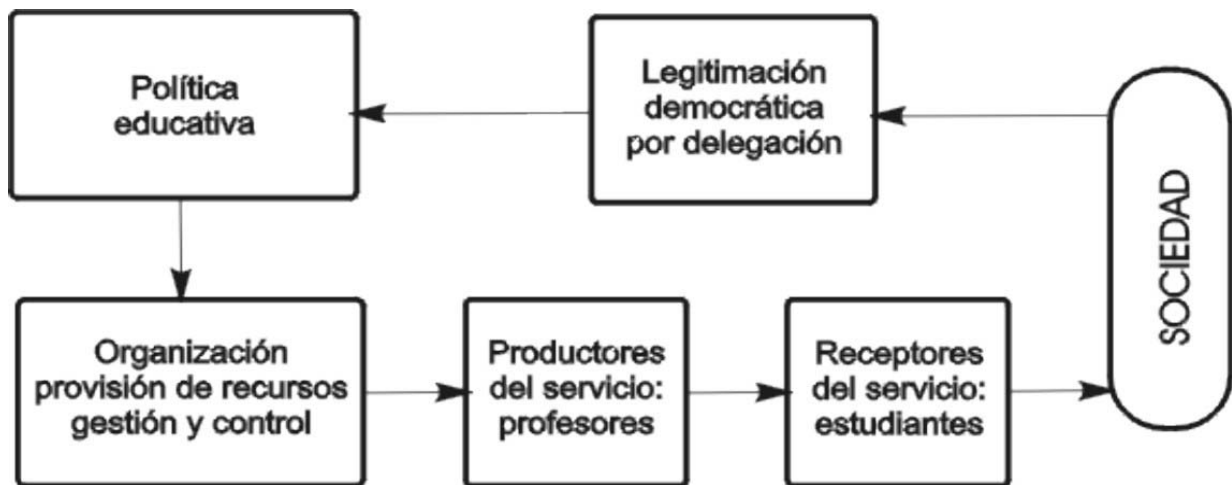
2.3. Reforma (1995-2000)

Luego de la campaña electoral de 1994 en la que la educación ocupó un lugar central y todos los partidos políticos se comprometieron públicamente a trabajar intensamente en este campo, en el período 1995-2000 se desarrolló la reforma educativa uruguaya bajo el firme liderazgo de Germán Rama como Presidente de la ANEP.

En cuanto a su orientación, se trató de una reforma estatista (Lanzaro, 2004) en la que ANEP reforzó el rol docente del Estado impulsando un nutrido repertorio de líneas de política educativa entre las que se destacaron la expansión de la educación inicial, el crecimiento del número de escuelas de tiempo completo, la implantación de un nuevo plan de estudios para el ciclo básico de la educación media (Plan 1996), la implementación de los Bachilleratos Tecnológicos en el ámbito de la educación técnica, la creación de un nuevo modelo de formación inicial de profesores de educación media en seis Centros Regionales de Profesores (CERP), la política de textos y materiales didácticos, y la instauración de un sistema de evaluación de aprendizajes.

Desde el punto de vista procesual se trató de una reforma racionalista y *top-down* (Mancebo, 2002), que buscó fortalecer las instituciones existentes de forma tal que permitieran a los actores un funcionamiento adecuado en el marco de un modelo “clásico” de política educativa (Gimeno Sacristán, 1998) según el cual las *policies* derivan su legitimidad del carácter democrático de las autoridades educativas, quienes son responsables de la elaboración de las políticas educativas y de la organización del servicio, al tiempo que los profesores se ubican como “productores” del servicio y los estudiantes como “receptores” del mismo.

Gráfico 1: Modelo clásico de política educativa



Fuente: Gimeno Sacristán, 1998.

En términos retóricos, este modelo clásico se tradujo en la recurrencia al “argumento de autoridad” por parte de Rama como Director de la ANEP (Mandressi, 2003):

“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).

“Hay un orden constitucional que establece que el Codicen es elegido por el Presidente con la venia de dos tercios de los senadores. Aparece un grupo de personas encapuchadas y mandan una carta al Codicen que dice: 'Paren la reforma y pásennos la autoridad a nosotros'. ¿Pero de qué estamos hablando?” (Búsqueda, 2/10/97).

2.4. Amortiguación incremental (2000-2005)

En el período 2000-2005 la Administración de Javier Bonilla mantuvo en rasgos generales la plataforma del período 1995-2000 y perdió capacidad de impulsar innovaciones. Esta amortiguación del ritmo de la transformación educativa se explica por factores internos y externos al sistema educativo: entre los primeros pesaron la férrea oposición que había encontrado la reforma catalogada como autoritaria e inconsulta, así como también el estilo de conducción de Bonilla, inclinado a un diseño incrementalista de las políticas (Lindblom, 1991); entre los segundos, la crisis económica que estalló en el 2002 provocó una notoria escasez de recursos que afectó fuertemente el quehacer educativo.

En el marco de tal amortiguación incremental, los mayores esfuerzos estuvieron centrados en la consolidación de las líneas de política iniciadas entre 1995 y 1999:

educación inicial, escuela de tiempo completo, Plan 1996 en el ciclo básico, Bachilleratos Tecnológicos, evaluación de aprendizajes, CERP). Como innovaciones cabe citar una reforma del segundo ciclo de enseñanza media, un plan de titulación a distancia de profesores de educación media del interior del país y la elaboración de un nuevo plan de formación de maestros que entró en vigencia en el año 2005.⁷.

2.5. Debate educativo (2005-2006)

En el año 2005 se inició un proceso de amplio debate educativo liderado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y acompañado por las autoridades de la ANEP dirigida por Luis Yarzabal.

Dicho debate puede operar como preámbulo a la sanción de una nueva Ley de Educación que remplazaría a la que rige, con carácter de “emergencia”, desde 1985. Sin perjuicio de ello, se ha buscado que el debate asumiera una tónica de reflexión amplia sobre la situación actual y futura de la educación nacional, para lo cual se invitó a participar a toda la ciudadanía, las organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y medios de comunicación. En palabras del Presidente del CODICEN:

“Creo firmemente que la transformación del sistema educativo nacional es un asunto tan importante y general, que no puede quedar exclusivamente en manos de las autoridades, los docentes, los estudiantes, los trabajadores de la educación, sino que sus modificaciones deben ser abordadas por el conjunto de la sociedad. En consecuencia, invito a todos los aquí presentes a que estimulen la participación de los padres, de las madres, de los vecinos de los centros educativos, para que de ese modo el proceso sea plural, democrático y sostenible.”⁸

Los elementos estructurantes del proceso han sido tres:

- La creación de una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Se trata de una comisión independiente que fue nombrada por el Ministro de Educación en acuerdo refrendado por la Comisión Coordinadora de la Educación, está integrada por 22 miembros que actúan a título personal y fueron propuestos por la ANEP, la Universidad de la República, instituciones educativas privada, partidos políticos y gremios de la educación.
- La elaboración por parte del MEC de un documento-base⁹ con cinco ejes para la reflexión colectiva: Educación para Todos; Educación y Ciudadanía; La educación en el modelo de desarrollo nacional; La educación uruguaya en la sociedad del conocimiento; La organización de un Sistema Nacional de Educación.
- La definición de una metodología de trabajo por la cual el debate estará organizado en tres etapas: una primera en la cual se realizan Asambleas

⁷ Véase ANEP, 2005.

⁸ Director de la ANEP L. Yarzabal, exposición realizada en promoción del debate educativo, Young (Río Negro, Uruguay), 15 de agosto de 2006.

⁹ MEC (2005).

Territoriales (Interior), Zonales (Montevideo) y Sectoriales en todo el país (abril-setiembre de 2006).¹⁰; una segunda de funcionamiento en comisiones (setiembre-noviembre de 2006) para procesar toda la información recogida en las Asambleas; y, finalmente, el Congreso Nacional de Educación (diciembre de 2006). El Informe final del Congreso será entregado al Poder Legislativo, a la ANEP, a la Universidad y a las instituciones educativas privadas.

2.6. ¿Inercia, restauración o innovación en dos décadas de políticas educativas ?

La respuesta a esta pregunta exige distinguir tres dimensiones en las políticas educativas como políticas públicas:

- El **contenido** de la *policy*, esto es, sus líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios rectores.
- El **proceso**, la historia y el ciclo de la política.
- Las **instituciones** que conforman el marco de la política en cuestión y constituyen el foco principal de este artículo.

Se trata de tres dimensiones complementarias que permiten delinear la siguiente interpretación sobre el período 1985-2005:

- En la primera Administración post-dictadura el énfasis estuvo en la re-inauguración en el sistema educativo de las reglas de juego y funcionamiento democráticos, lo que puede ser entendido como restauración institucional y procesual del pasado democrático violado durante el período de facto 1973-1984. En cuanto a los contenidos se constata algún grado de innovación pedagógica con la creación del Plan 1986 para el ciclo básico de la educación media.
- Entre 1990 y 1995 la innovación se dio en el eje de los procesos puesto que, por un lado, se incorporó el diagnóstico de la realidad educativa como un factor primordial en la conformación de la agenda educativa y, por otro, se concretó una amplia participación de los docentes en la formulación de las políticas a través de las ATD. En las dimensiones de contenidos e instituciones, en cambio, predominó la conservación de lo existente.
- El período de la “Reforma” se caracterizó por una dualidad: un gran impulso de cambio en los contenidos de las políticas educativas y una tendencia claramente inercial en los planos procesual e institucional. Como indicador de esta dualidad puede citarse que, a diferencia de lo sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos, Uruguay desarrolló su reforma educativa sin promulgar una Ley de Educación sustitutiva de la ley de emergencia aprobada en 1985.¹¹
- Aún cuando se asistió al diseño de algunas nuevas líneas de acción, el primer lustro de este siglo fue inercial en todas las dimensiones de las políticas educativas, por razones endógenas y exógenas al sistema educativo.
- Finalmente, en los dos años transcurridos de la presente Administración (2005 y 2006) el proceso de las *policies* ha ocupado el lugar central en la agenda de las

¹⁰ Cada Asamblea debe elaborar un acta que registre lo discutido, lo debatido y lo acordado en ella.

¹¹ Véase www.oei.org.

autoridades, lo que significa una clara innovación en el modo de procesar las políticas educativas desde 1985 en adelante. Resta por transcurrir más de la mitad del período de gobierno (2005-2009), por lo que no es posible realizar aún un balance del grado de inercia, restauración e innovación en las tres dimensiones. De hecho, en materia de contenidos e instituciones se detectan indicadores de diverso signo. A título de ejemplo, ha habido una restauración del Plan 1986 del ciclo básico de educación media al tiempo que se destaca como innovación el Programa de Maestros Comunitarios en la órbita de Primaria.

La Tabla 1 resume la tónica predominante en estas etapas. Dejando de lado el período de “Debate” por encontrarse en pleno desarrollo, en los cuatro períodos precedentes hay un claro predominio de la inercia (7 de las 12 celdas) frente a la innovación (3 de las 12 celdas) y la restauración (2 de las 12 celdas). En la dimensión institucional, la innovación ha estado prácticamente ausente en los veinte años transcurridos a partir de la transición democrática (1985-2005).

Tabla 1. Tónica predominante en las políticas educativas uruguayas por dimensiones. 1985-2005

Períodos	Dimensiones		
	Contenido	Proceso	Instituciones
Restauración	Innovación	Restauración	Restauración
Acumulación diagnóstica	Inercia	Innovación	Inercia
Reforma	Innovación	Inercia	Inercia
Amortiguación incremental	Inercia	Inercia	Inercia
Debate	(?)	Innovación	(?)

Fuente: Elaboración propia.

3. Acumulaciones históricas en la dimensión institucional de la educación uruguaya

El institucionalismo asume que las instituciones constituyen el marco decisorio en el cual los actores cooperan, entran en conflicto, negocian y persiguen sus intereses (North, 1995). Esta corriente busca explicar de qué modo las organizaciones formales, las reglas, los procedimientos de un sistema social determinan el comportamiento de los actores.

“Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1995:13).

Las instituciones inciden –y mucho- en el éxito de las políticas (*policies*) porque sus reglas de juego pautan significativamente el comportamiento de los actores individuales y colectivos. Conforman verdaderas “arenas de poder” (Lowi, 1994) en tanto generan incentivos y oportunidades para los actores individuales y/o colectivos. Desde este punto de vista, el bloqueo, la inestabilidad, la balcanización, la productividad decisional, la gobernabilidad o ingobernabilidad pueden ser vistas como resultado de la performance de ciertos actores en un determinado marco institucional (Cox-McCubbins, 1996).

Por lo anterior, afirmar que “las instituciones importan” supone, en primer lugar, asignar tanta atención al análisis de los aspectos institucionales de las políticas educativas como al de los contenidos y procesos.

En segundo lugar, implica asumir que para que una política educativa sea viable se requieren instituciones capaces de albergarla y viabilizarla (esto es pensarla, organizarla, ejecutarla, impulsarla, evaluarla y modificarla) en tanto y en cuanto ellas establecen los parámetros entre los cuales se mueven los estudiantes, los formadores, las autoridades, los sindicatos y los restantes actores de la comunidad, gestando así una determinada forma de funcionamiento interno y vinculación con el medio exterior.

En tercer lugar, exige registrar que los cambios institucionales conllevan siempre un proceso político en el que no sólo cambia la oferta académica sino que se afecta el mercado laboral y se redefine el mapa de poder, con los conflictos correspondientes a tal redefinición.

Desde esta óptica que otorga una gran relevancia a la dimensión institucional en las políticas públicas en general y en las políticas educativas en particular, es que a continuación se destacan cuatro acumulaciones gestadas a lo largo de la historia de la educación uruguaya.

3.1. Impronta estatista

En el año 2004, asistían a establecimientos públicos el 82.2% de los alumnos de educación inicial, el 87.8% de los alumnos de escuelas primarias, el 86.0% de los estudiantes del ciclo básico y el 89.0% de los del segundo ciclo de la educación media¹². A su vez, es pública el 100% de la matrícula de formación docente y el 88.1% de la universitaria¹³.

Sobre la base de una larga tradición iniciada en la segunda mitad del siglo XIX con la reforma vareliana en pos de una escuela gratuita y obligatoria, en el último lustro de los años '90 se acentuó el predominio de la educación pública como efecto combinado de dos factores: la ampliación de la oferta educativa estatal a partir de la reforma educativa liderada por Rama y la disminución de la demanda de servicios educativos privados derivada de la crisis económica que se instaló en el país desde 1999.

La impronta estatista no solo está pautada por el patrón de distribución de la matrícula entre el ámbito público y el privado sino también por la fuerte regulación que ejercen las autoridades de la ANEP sobre todo el servicio educativo. Según la Ley de Educación de 1985, compete a la autoridad máxima de la ANEP (Consejo Directivo Central):

- Habilitar a los institutos privados de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional.
- Establecer normas y procedimientos de supervisión y fiscalización para los institutos habilitados, oyendo previamente la opinión del Consejo desconcentrado que corresponda, así como la de dichos institutos¹⁴.

En este marco, la amplísima mayoría de las escuelas y los liceos privados aplican los planes de estudios de la enseñanza pública y hacen uso de su autonomía en tiempos y espacios pedagógicos complementarios a los reglamentarios oficialmente.

3.2. Diseño institucional peculiar y complejo

El gobierno de la educación uruguaya está conformado por:

- El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que es parte del Poder Ejecutivo.
- La Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), ente autónomo con competencia en materia de educación inicial, básica, media y docente.
- La Universidad de la República (UdelaR), ente autónomo responsable de la educación universitaria oficial.
- La Comisión Coordinadora de la Educación (CCE). Institucionalmente la CCE podría constituir un ámbito de coordinación entre los Entes Autónomos de la Enseñanza, el Poder Ejecutivo y el sistema educativo privado habilitado.

¹²- ANEP, 2005.

¹³- Bernasconi, 2006.

¹⁴- Ley de Educación Nro. 15.739, Artículo 13.

En un régimen presidencialista como el uruguayo, los Ministros son “Secretarios” de la Presidencia y su relación de dependencia con el Presidente es muy grande dado que es potestad del primer mandatario su nombramiento y destitución. Esto es válido también para el Ministro de Educación.

En el caso uruguayo este rasgo de dependencia del MEC de la Presidencia de la República se combina con la autonomía de la ANEP y la UdelaR.

En efecto, la Ley de Educación Nro. 15.739 (denominada “Ley de Emergencia”, del 28 de marzo de 1985) creó el Ente Autónomo “ANEP” con competencia para administrar la educación estatal y controlar la educación privada en los niveles de educación inicial, primaria, media y formación docente. Dicha “Ley de Emergencia” también fijó que la ANEP sería dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN) con un Presidente que es Director Nacional de Educación Pública. El Artículo 9 estableció un mecanismo que regiría por única vez para la designación de las autoridades de la ANEP conforme a los nombres acordados en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) en 1984.¹⁵.

En 1990 la Ley Nro. 16.115 sustituyó los Artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley de Emergencia por un nuevo articulado que estableció la integración del CODICEN de la ANEP por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, previa venia del Senado de la República con un número de votos equivalente a los tres quintos de sus integrantes, siendo las autoridades de los tres Consejos Desconcentrados designadas por el CODICEN. A su vez, esta ley redujo los requisitos de antigüedad docente para el desempeño de cargos de gobierno en la ANEP, fijando 10 años para un mínimo de tres integrantes del CODICEN (son cinco) y para dos integrantes de cada uno de los Consejos Desconcentrados (son tres en cada consejo).¹⁶.

En cuanto a la educación universitaria, la Ley Orgánica de 1958 (Nro. 12.549) consagró para la UdelaR los principios de autonomía y cogobierno que rigen hasta hoy. El Consejo Directivo Central (CDC) de la Universidad de la República es elegido por los órganos que la integran y los Consejos de sus órganos son electos por docentes, estudiantes y egresados, en un régimen de co-gobierno que cuenta con una gran legitimidad a nivel del mundo universitario. Compete al CDC la marcha general de la institución, aprobar planes de estudio, aprobar inversiones y distribución presupuestal, sancionar o sumariar a los funcionarios docentes o no docentes, otorgar reválidas de títulos, aprobar ordenanzas y reglamentos, etc..¹⁷.

Nótese el carácter colegiado de la órganos de gobierno de la educación pública uruguaya: el CODICEN de la ANEP está integrado por cinco miembros, cada uno de los Consejos Desconcentrados (CEP, CES y CETP) por tres, y el Consejo El Consejo Directivo Central de la UdelaR por 25.¹⁸.

¹⁵ La Constitución de la República establece que la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística deben regirse por uno o más Consejos Directivos Autónomos (Artículo 202), cuya forma de designación o elección así como sus cometidos y atribuciones deben ser fijados por una ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara (Artículos 203 y 204).

¹⁶ La Ley de Emergencia de 1985 había establecido como requisito diez años de antigüedad en la enseñanza pública para acceder a los cargos del CODICEN y de los Consejos Desconcentrados.

¹⁷ www.fcien.edu.uy

¹⁸ Los 25 miembros son el Rector, un delegado por cada una de las Facultades e Institutos asimilados

La enunciación de las competencias de ANEP y de la UdelaR limita las competencias del MEC a la regulación de la educación de gestión privada de los niveles inicial, terciario y universitario. De hecho, el surgimiento y la consolidación de la educación universitaria privada a lo largo de las últimas dos décadas tornó imprescindible el establecimiento de normas para la regulación de este último campo.¹⁹.

Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 202 de la Constitución de la República, el Artículo 23 de la Ley Nro. 15.739 estableció la integración de la Comisión Coordinadora de la Educación (CCE) con el Ministro de Educación y Cultura, el Director Nacional de Educación Pública de la ANEP, los Directores Generales de los Consejos desconcentrados de la ANEP (Consejo de Educación Primaria, CEP; Consejo de Enseñanza Secundaria, CES; Consejo de Educación Técnico Profesional, CETP), el Rector y dos miembros del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, el Presidente de la Comisión Nacional de Educación Física y dos representantes de los Institutos habilitados designados conforme a la reglamentación que dictará el CODICEN²⁰. La CCE no ha tenido un lugar destacado en la producción de las políticas educativas, pero sus competencias legales son amplias (Artículo 24 de la Ley):

- Proyectar las directivas generales de la política educacional del país.
- Coordinar la enseñanza pública mediante recomendaciones impartidas a los Entes.
- Promover la realización de convenios tendientes a la coordinación.
- Promover la evaluación del desarrollo y resultado de la aplicación de planes de estudio y programas.
- Coordinar, con la cooperación de los Consejos y organismos técnicos competentes, las investigaciones y estudios demográficos, sociológicos, económicos, pedagógicos y de otra índole, que sean necesarios para el cumplimiento integral de la educación.
- Integrar comisiones de asesoramiento.
- Propiciar conferencias, congresos, foros o mesas redondas sobre temas afines al desarrollo educativo.
- Recabar la memoria anual de los Entes de Enseñanza y propiciar su publicación por el Ministerio de Educación y Cultura.

En suma, en el contexto internacional la configuración institucional del sistema educativo uruguayo es compleja y original por cuatro factores.

a Facultad (el Decano o Director de Instituto u otro miembro del respectivo Consejo), tres delegados de los estudiantes, tres de los docentes y tres de los egresados.

¹⁹. En 1995 se aprobó el Decreto de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Privada (308/995) en cuyo marco han sido reconocidas tres universidades privadas (Universidad de la Empresa, Universidad de Montevideo, Universidad ORT, que se sumaron a la Universidad Católica ya existente) y también algunos Institutos Universitarios (Claeh, Asociación Cristiana de Jóvenes, Autónomo del Sur, Instituto Universitario de Punta del Este). Estas instituciones gozan de autonomía académica y están bajo la supervisión del MEC, el que es asesorado por el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada.

²⁰. El artículo establece para cada uno de los integrantes quién puede representarlo. Por ejemplo, si el Director Nacional de Educación Pública no puede ser asistido a la CCE, puede representarlo otro miembro del CODICEN.

En primer lugar, por la coexistencia de varios actores relevantes dotados de competencias exclusivas: la ANEP, la UdelaR y el MEC.

En segundo término, por la vigencia del principio de autonomía técnica y administrativa –no financiera- de los Entes de la Enseñanza (ANEP y UdelaR) respecto al poder político en general y al Poder Ejecutivo en particular.

En tercer lugar, por el lugar secundario que ocupa el MEC en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de educación básica, media, docente y universitaria pública.

Finalmente, por la legitimidad de que gozan las autoridades de la ANEP y de la UdelaR, la primera derivada de la designación parlamentaria del CODICEN y la segunda ligada al cogobierno. En ambos casos, el mecanismo de nombramiento de las autoridades educativas les otorga una gran estabilidad en sus cargos, a diferencia de lo que ocurre en América Latina donde la permanencia promedio de los Ministros de Educación en el cargo es de aproximadamente dos años (Corrales, 1999).

La ingeniería del gobierno educativo uruguayo ha sido motivo de orgullo por el pluralismo inherente al carácter colegiado de sus órganos, la autonomía decisoria respecto al poder político y la estabilidad derivada de los mecanismos de elección de las autoridades. Sin perjuicio de ello, los veinte años transcurridos desde la redemocratización arrojan indicios sobre algunos problemas íntimamente ligados al diseño institucional.

Primero, la bicefalía ANEP-MEC se traduce en opacidad en cuanto a las competencias de cada uno de los dos organismos y entraña un claro riesgo de conflicto entre ellos. De hecho, en el primer lustro de los '90 fueron varios los altercados entre el Director Nacional de Educación Pública y el Ministro de Educación y Cultura.

Segundo, la colegialidad de las máximas autoridades de la ANEP asegura la pluralidad de visiones, lo cual es particularmente importante en una materia sensible como lo es la educativa. Ahora bien, ¿qué pasa cuando en el CODICEN no se logran acuerdos sustantivos entre los miembros?, ¿cuál es el camino para solucionar las desavenencias internas en los Consejos Desconcentrados? La colegialidad entraña pues dos riesgos: el de paralización por bloqueo decisonal y/o el de pérdida de eficiencia en la toma de decisiones.

Tercero, las instancias de coordinación han mostrado debilidades en diversos niveles:

- En la interna de la ANEP, con la desarticulación entre los Consejos Desconcentrados y el CODICEN. Por ello se ha manejado la posibilidad de que los Directores Generales de los Desconcentrados participaran como miembros plenos del CODICEN (Vilaró, 1999).
- Las políticas de educación básica y las de educación superior son frecuentemente concebidas en forma independiente, sin que se preste suficiente atención a su necesaria coherencia en el marco de un modelo integral de desarrollo educativo.

- A nivel terciario, las políticas de formación docente se desarrollan de espaldas a las instituciones universitarias, con las consiguientes deficiencias: los docentes se forman sin contacto con la generación de conocimiento y el mundo universitario no aprovecha cabalmente el *know how* de la ANEP en materia pedagógica.
- En el contexto de una sociedad fragmentada socialmente como la uruguaya, las políticas educativas deben ser acompañadas por otras políticas sociales hacia los estudiantes y sus familias. La ANEP, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU), el Banco de Previsión Social (BPS) actuando aunadamente no sólo podrían aumentar el impacto de las prestaciones sociales sino contribuir significativamente a la constitución de un nuevo *Welfare State* uruguayo en un contexto de fractura de la tradicional red de protección social (Filgueira et al, 2006).

3.3. Participación

Los docentes uruguayos cuentan con importantes canales de participación: las Asambleas Técnico Docentes (ATD) a nivel técnico y los sindicatos.

Como resultado del acuerdo entre los partidos políticos y sectores sociales participantes en la CONAPRO que jalonó la transición democrática uruguaya, la Ley Nro. 15.739²¹ creó las Asambleas Técnico Docentes (ATD), reconociendo así como valiosos los antecedentes de la “Asamblea Artículo 40” y la “Asamblea Artículo 17” que operaron antes de la dictadura en los ámbitos de secundaria y formación docente, respectivamente. Las ATD, reglamentadas por el CODICEN a partir de 1989²² son órganos deliberantes con facultades de iniciativa y funciones consultivas en los temas educativos que el CODICEN o cada Consejo Desconcentrado sometan a su consulta.²³

Cada una de las cuatro ATD canaliza la participación de los docentes a través de asambleas por centro educativo (escuelas primarias, escuelas técnicas, liceos e institutos de formación docente) y asambleas nacionales por rama de enseñanza. Estas se integran por delegados con derecho a voz y voto (electos por los docentes de cada rama)²⁴ y delegados con voz y sin voto, y se reúnen anualmente, en la segunda quincena de febrero, con una duración de sesiones de un máximo de siete días. A su vez, cada ATD tiene una Mesa Permanente integrada por cinco miembros electos por la Asamblea entre sus delegados, la que actúa como interlocutora del CODICEN, el respectivo Desconcentrado o la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente de la ANEP.

²¹ Artículo 19, numeral 9.

²³ www.anep.gub.uy

²⁴ El número de delegados es de 190 en la Asamblea Nacional de Docentes de Educación Primaria, 190 en la de Enseñanza Secundaria, 76 en la de la Enseñanza Técnico Profesional y 46 en la de Formación Docente.

En la periodización de las políticas educativas post-dictadura, fue en la Administración Gabito (1990-1995) cuando las ATD ocuparon un lugar muy relevante en la formulación de las políticas, participando en comisiones de trabajo sobre múltiples temas pedagógicos²⁵. Durante la Reforma (1995-2000) las ATD tendieron a enfrentar a las autoridades educativas y perdieron el carácter de organismo interlocutor del gobierno. La Administración Bonilla (2000-2005), con su tónica netamente incrementalista, integró a las ATD al diseño de la Transformación de la Educación Media Superior (denominada “TEMS”, a partir del año 2003).

En otro orden, los docentes uruguayos gozan del derecho de agremiación tanto en el ámbito público como en el privado. La organización gremial representativa de los maestros primarios de escuelas públicas es la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM) que data de la década de 1940, la de los profesores liceales es la Federación Nacional de Profesores (FENAPES) fundada en 1963 y la de los profesores de la educación técnica es la Asociación de Funcionarios de la Universidad de Trabajo del Uruguay (AFUTU). En la órbita privada los maestros integran junto a los profesores el SINTEP (Sindicato de Trabajadores de la Educación Privada), al tiempo que en el campo universitario los docentes participan en la Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR). Con una estructura federal, estos sindicatos docentes constituyen actores con una larga tradición de participación en la esfera macropolítica del país (Palamidessi, 2003; Vaillant, 2005). Lo mismo sucede con los gremios estudiantiles.

En la matriz institucional uruguaya hay pues canales consolidados que garantizan la participación de los docentes. En tanto la participación micropolítica (esto es, a nivel del centro educativo) está sensiblemente limitada por la centralización en la toma de decisiones característica del sistema educativo uruguayo, la participación docente es de tono fundamentalmente macropolítico.

3.4. Centralización y accountability

La descentralización educativa ha sido definida como la transferencia de la responsabilidad de planificación, gestión, reunión y distribución de recursos desde el gobierno central y sus órganos a unidades locales del gobierno en el territorio (Winkler, 1994; Winkler y Gershberg, 2000). La literatura especializada (di Gropello, 1999; Winkler, 2004; Hanson, 1997) reconoce tres grandes modalidades de procesos descentralizadores, a saber:

- Desconcentración, entendida como la transferencia de la autoridad para tomar decisiones desde los niveles burocráticos superiores a los inferiores dentro del mismo nivel del gobierno.
- Devolución, esto es la transferencia permanente (legal o constitucional) de la autoridad para tomar decisiones desde un nivel superior a un nivel inferior del gobierno.
- Delegación, la asignación (usualmente por decreto administrativo) de la autoridad para tomar decisiones a otras agencias públicas o privadas.

²⁵ Por ejemplo, revisión de los programas del Ciclo Básico Plan 1986.

A diferencia de lo sucedido en muchos países latinoamericanos que en los años '90 desarrollaron diversas modalidades de descentralización educativa (Gajardo, 1999; Peña, 2004), Uruguay ha mantenido una fuerte centralización en la estructura y funcionamiento de su sistema. En efecto, de los diversos tipos de decisiones que la bibliografía reconoce pueden ser descentralizadas, la amplia mayoría son tomadas centralmente por las autoridades de ANEP radicadas en la capital, para su posterior implementación a lo largo y ancho del territorio nacional: la organización de la enseñanza, la administración del personal, la planificación y programación, la evaluación de rendimientos y la evaluación docente, y el manejo de los recursos financieros.

En este marco decisorio centralizado, el gobierno educativo uruguayo incluye canales de desconcentración a través del CEP, CES y CETP, Consejos denominados justamente "Desconcentrados" en tanto están ubicados en un escalón burocrático inferior que el CODICEN y, dependiendo de él, tienen competencia para la toma de decisiones sobre múltiples asuntos en sus respectivos campos.

En contraposición, Uruguay sí comparte con varios países latinoamericanos el avance en materia de *accountability* dado que, en forma paralela a la implantación de sistemas de medición estandarizada de los aprendizajes de los estudiantes en el resto de América Latina, Uruguay creó una unidad de evaluación educativa a mediados de los '90, la cual fue fortaleciéndose paulatinamente hasta lograr un buen grado de institucionalización. La Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP) fue instalada en el primer lustro de los '90, dio paso a la Gerencia de Evaluación Educativa a comienzos del 2000 y a la Dirección de Evaluación en el 2006. Esta unidad ha funcionado y funciona centralizadamente, dependiendo directamente del CODICEN, y su gran legitimidad técnica ha favorecido un cierto grado de rendición de cuentas por parte del sistema educativo ante la ciudadanía, por un lado, y una asunción parcial de la necesidad de contar con información confiable para la toma de decisiones, por otro.

Ahora bien, el concepto de *accountability* implica que un actor (A) es responsable por algo y responde a otro actor (B). La instalación de mecanismos de *accountability* supone no sólo la asunción de responsabilidad por las acciones y sus resultados sino también la existencia de control sobre los servicios educativos (McMeekin, 2002; Uhr, 1993).

Los sistemas educativos han ido estableciendo relaciones diversas de *accountability* entre sus actores (Darling-Hammond, 2004):

- Burocrática, definida por las relaciones de control y responsabilidad que existen entre la burocracia central y las unidades regionales y locales, incluyendo aquí a las escuelas.
- Profesional, referida al control entre los diversos profesionales del sistema educativo.
- Mercado / resultados, centrada en el control que los estudiantes, sus padres o la sociedad en su conjunto pueden ejercer sobre el desempeño de las escuelas.

A nivel de América Latina, la evidencia comparativa revela que en los años '90 la región no apostó uniformemente a las tres dimensiones de *accountability* educativa sino que, por el contrario, predominó el tercer tipo a través del establecimiento de agencias que relevan, analizan y difunden la información sobre los logros educativos. Uruguay no fue en tal sentido una excepción sino que acompañó esta tendencia general.

4. La innovación institucional en el horizonte de las políticas educativas

Para avanzar hacia un escenario educativo más promisorio es preciso conjugar la mirada al futuro con el legado del pasado. Como en todos los campos de la vida social, en el educativo el “hacia dónde vamos” no es independiente del “de dónde venimos”. El país cuenta con una densa herencia educativa y social que debe conjugarse con una buena capacidad prospectiva, encontrando el justo punto de equilibrio entre las políticas de cambio y continuidad.

Como han mostrado Tyack y Cuban (1995) respecto a la historia de la educación pública norteamericana, en las reformas educativas suele producirse una particular combinación entre el cambio y la permanencia, la utopía y la resiliencia institucional, por lo que es preciso tener claro que:

“la estructura institucional probablemente tiene más influencia sobre la implementación de la política que la política tiene sobre la práctica institucional... Una vez que la puerta del salón de clase se ha cerrado, los docentes tienen suficiente discreción para tomar decisiones... que van construyendo, a lo largo del tiempo, políticas educativas 'de facto', sean cuales sean las regulaciones oficiales. De todas formas, entonces, los docentes dejarán su impronta sobre la política educativa cuando ella se traduce en práctica” (1995:135-136).

Por otra parte, en los procesos de reforma de la educación la bibliografía reconoce variaciones nacionales importantes que bien pueden interpretarse a la luz del concepto de *policy feedback* introducido por Pierson (1996): el legado de las políticas públicas del pasado incide significativamente en la elaboración de las actuales políticas de forma tal que es posible reconocer procesos de retroalimentación entre éstas y aquellas.

Ejemplificando a través del campo de la formación docente, desde los años 80 en adelante, en los casos finlandés, portugués, español y sueco, el Parlamento y las burocracias estatales jugaron un papel central en las reformas de la formación docente, por la existencia previa de un Estado fuerte. A su vez, en Finlandia y Suecia, estados con tradición corporativista, la transformación se basó parcialmente en acuerdos formales con asociaciones empresariales y sindicales que tienen estatus legal. En contraposición a estos procesos de reforma más dependientes de los desarrollos producidos dentro de los mismos Estados, en Estados Unidos el eje ha estado en los grupos profesionales, las facultades universitarias de educación y las fundaciones filantrópicas.

Como se vio, las acumulaciones institucionales identificadas en el apartado anterior entrañan desafíos que, de no ser asumidos, podrían constituirse en fuertes limitantes del desarrollo educativo nacional. De ahí la necesidad de plantear, sobre la base de tales acumulaciones, algunos niveles de posible innovación institucional en el campo educativo.

4.1. La relación Estado-sociedad civil

Como se vio, en las dos últimas décadas la ANEP ha ostentado una lógica firmemente estatista que no se condice con el tipo de relacionamiento del Estado con la sociedad civil que se registra en otros sectores de las políticas sociales del país.²⁶

A modo de ejemplo, cabe considerar el campo de las políticas de infancia en el cual el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU, ex INAME) se desprendió, a lo largo de los años '90, de múltiples modalidades de atención directa de los niños, la que pasó a ser realizada por organizaciones de la sociedad civil en convenio con el Estado.

En particular, el Plan de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) atiende hoy a aproximadamente 30.000 niños menores de 4 años en un esquema de estrecha articulación del Estado con la sociedad civil que se diferencia nítidamente del clásico modelo estatista. A través de un convenio formal, el Estado transfiere los recursos económicos y la Asociación Civil (Organización de la Sociedad Civil, OSC) se responsabiliza de la administración y gestión de un Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF). Por parte del Estado, en el Plan CAIF intervienen instituciones públicas de nivel nacional y departamental: en el nivel nacional, el INAU, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la ANEP, el MEC y representantes del Congreso Nacional de Intendentes, en el ámbito departamental tienen participación la Intendencia Municipal y las representaciones departamentales de INAU, ANEP y MSP. La sociedad civil organizada está presente en el ámbito nacional a través de cinco delegados nacionales, electos por las Asociaciones Civiles integrantes del Plan y, en el ámbito departamental, por la presencia de delegados de todas las Asociaciones Civiles radicadas en el Departamento.²⁷

De esta forma, en la atención de la primera infancia el Estado y la sociedad civil mantienen un nivel “medio” de relacionamiento en el que el primero aporta recursos para el servicio y audita el manejo de los fondos y las OSCs se encargan de la atención directa a los niños. En contraposición, en la órbita de la educación básica, media y docente, la interacción Estado-sociedad civil es hoy prácticamente nula. Los institutos privados adoptan los planes de estudio de la ANEP pero ésta ejerce sólo marginalmente la supervisión del servicio, recaba escasa información para el monitoreo y no difunde a la ciudadanía los resultados de las pruebas de evaluación de aprendizajes que se aplican periódicamente.

²⁶ Respecto a la complejidad de este relacionamiento, véase Rossel, 2003.

²⁷ Véase Infamilia, 2006.

Tampoco hay instancias de diálogo público – privado ni a nivel de las autoridades ni de los centros educativos. Según la Ley de Educación vigente, compete al Consejo Directivo Central de la ANEP la habilitación de los institutos privados de educación primaria y media, así como el establecimiento de normas y procedimientos de supervisión de los institutos habilitados “oyendo previamente la opinión del Consejo desconcentrado que corresponda, así como la de dichos institutos”²⁸.

Las instituciones educativas privadas han formado dos asociaciones de segundo grado: AUDEC (Asociación Uruguaya de Educación Católica) y AIDEP (Asociación de Institutos de la Educación Privada). Estas asociaciones dialogan con las autoridades de ANEP pero lo hacen esporádicamente y su influencia es marginal en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas ya que, por ley, deben acatar la regulación de la ANEP.

En definitiva, la educación privada y la pública funcionan como mundos desconectados, con escasísimos puntos de intersección, lo cual entraña el riesgo de retroalimentación del ya existente círculo perverso de segmentación territorial, social y educativa del país.

4.2. La construcción de un Estado Docente inteligente

La historia de la educación uruguaya es la historia de la gradual consolidación de un Estado Docente, entendiéndolo por tal la fuerte presencia del Estado en la provisión directa del servicio educativo. En este plano, la innovación no significa resignar de la alta cobertura educativa oficial instaurada en todos los niveles, desde la educación inicial a los postgrados, sino que refiere a la construcción de un Estado Docente inteligente, con un fortalecimiento sustantivo en cuanto a:

- La capacidad decisoria derivada del diseño institucional. Como se vio, la complejidad de la institucionalidad educativa -en particular en lo referente a la bicefalia ANEP-MEC y el carácter colegiado de los órganos de la ANEP- entraña un riesgo de bloqueo decisorio que podría evitarse con otros arreglos institucionales.
- La coordinación institucional. Como principal proveedora del servicio educativo, ANEP requiere aceptar los canales de articulación con los restantes organismos responsables de las políticas sociales, desde el INAU hasta el Banco de Previsión Social (BPS), pasando por el MSP, el Ministerio de Turismo y Deporte, el INDA, la Dirección de Identificación Civil, entre otros. Frente al resquebrajamiento de la “arquitectura de bienestar social” (Filgueira et al, 2006; Amarante et al, 2005) que enfrenta el país, las respuestas exclusivamente sectoriales resultan insuficientes. Con abundante evidencia comparativa, el Monitor de *Education For All* (EFA) (UNESCO, 2007) afirma que, a nivel de la primera infancia, aquellos programas que engloban a un tiempo la nutrición, la salud, la atención y la educación han mostrado ser más eficaces para mejorar el bienestar y desarrollo del niño que los que se limitan a uno sólo de estos

²⁸ Ley de Educación Nro. 15.739, Artículo 13.

aspectos. Para otros niveles educativos, cabe preguntarse: ¿cómo pensar en buenos resultados educativos en primaria sin atender los déficit de nutrición de los niños?, ¿qué logros académicos pueden alcanzarse en el liceo sin atender a los problemas de salud psicosocial de los adolescentes?

- La capacidad de planificación, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos educativos. Hace ya varios años Aguerro (1997) escribió *El planeamiento educativo como instrumento de cambio*, señalando que el proceso de gobernar no es unidimensional sino multidimensional pues integra una dimensión política o ideológica, una dimensión de planeamiento en la que se establecen las acciones a desarrollar en pos de los objetivos trazados, y una dimensión administrativa. Un Estado Docente inteligente requiere una sólida capacidad para planificar, así como también para hacer el seguimiento de las políticas, programas y proyectos, y la evaluación de los mismos: mediante aquél se detectan tempranamente los desvíos respecto a la planificación trazada, mediante ésta se “fija el valor a una cosa” (Franco, 1971: 3) comparando aquello evaluado respecto a un criterio o patrón determinado (la calidad educativa, la equidad, la transparencia, por ejemplo).

4.3. La diversificación de las modalidades de participación escolar

En la matriz institucional uruguaya hay canales consolidados que garantizan la participación de los docentes: las ATD y los sindicatos docentes. En contraposición, los mecanismos de participación de los estudiantes, los padres y la comunidad externa a la institución educativa son extremadamente débiles, limitándose a la integración de las “Comisiones de Fomento” y las “Asociación de Padres y Amigos del Liceo” que tradicionalmente se han concentrado en tareas de recaudación de fondos para los centros educativos.

En un reciente trabajo comparativo, López (2006) revisa las experiencias de participación escolar de los padres de familia y de la comunidad externa a la institución educativa en siete países latinoamericanos. Encuentra así que esta participación de los actores externos al centro educativo ha transitado por dos grandes niveles:

- Apoyos puntuales (asistencia a reuniones, respuesta a consultas; contribuciones en dinero, material o en tiempo).
- Toma de decisiones en la gestión (evaluación y veeduría; análisis de problemas, planeación, ejecución).

En efecto, en la ola de reformas educativas de los años '90, los países latinoamericanos ensayaron modalidades diversas de participación de los padres y de la comunidad en general en la educación: la decisión sobre el uso de los servicios (por ej., selección por los padres de las escuelas privadas subsidiadas en Chile), la búsqueda de recursos y aprobación de gastos de infraestructura y mantenimiento (Bolivia, Brasil y Colombia) hasta la administración completa de la escuela (programas específicos en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador). Para ello los países han instalado consejos escolares, juntas escolares o asociaciones de

padres, lo cual implica redefiniciones importantes en la micropolítica del centro educativo.

Este es un espacio prácticamente inexplorado en Uruguay que requiere arreglos institucionales específicos que hagan posible su desarrollo. El Programa de Maestros Comunitarios (PMC), coejecutado por ANEP/CEP y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con la asistencia técnica de la OSC El Abrojo, ha incursionado desde el año 2005 en el cambio de las rígidas fronteras entre la escuela y la familia, sea por la participación de los padres en actividades en la escuela o por el trabajo de los maestros comunitarios en los hogares de los alumnos.

4.4. La profundización en materia de autonomía y accountability

En el ciclo de las políticas educativas (elaboración, implementación y evaluación) funciona en Uruguay la desconcentración inherente al diseño institucional vigente, junto con un importantísimo grado de centralización administrativa que opera como fuerte obstáculo para el funcionamiento dinámico de los centros educativos.

Cierto es que existen diferencias entre los diversos Consejos: el CEP cuenta con una nutrida estructura de Inspecciones Departamentales que no se encuentra ni en el CES ni en el CETP. Sin embargo, en el ámbito de los tres Consejos son objeto de consideración por parte de las autoridades centrales rubros tan variados como la realización de actividades especiales (pedagógicas y sociales) en los centros educativos, la provisión de vacantes, la solicitud de licencias docentes, la implementación de una innovación educativa, las cuestiones de infraestructura, las adquisiciones, entre otros.

Esta centralización se produce, además, en el marco de una gestión burocrática que adolece de serios déficit en sus sistemas de información, todo lo cual dificulta enormemente la gestión y resta márgenes de creatividad y propuesta a los equipos pedagógicos, siempre dependientes de la autorización del superior, sea éste el Inspector correspondiente, el Consejo Desconcentrado o el propio CODICEN.

El mantenimiento de la histórica concentración en la toma de decisiones representa un grado importante de inercia institucional. La innovación pasa por la habilitación de mayores márgenes de autonomía tanto para los establecimientos públicos como para los privados, regla de juego que contribuiría a la diversificación de las propuestas como respuesta a las necesidades de las diversas comunidades educativas.

En cuanto a la *accountability*, hoy es posible conocer, sobre la base de sólida evidencia empírica, cómo rinden los alumnos de primaria y de la educación media. Esta información siempre se presenta agregada a nivel global, por regiones y por contexto socioeconómico pero no son públicos los resultados por centro. En la fase fundacional del sistema de medición de aprendizajes (1995-2000) se argumentó la conveniencia de no difundir los resultados por centro de forma de evitar la culpabilización de los docentes y priorizar la construcción de una cultura de evaluación (Benveniste, 2002). Cabe preguntarse si transcurridos diez años desde la primera evaluación censal de rendimientos al final de ciclo primario (1996, 6tos.

Años) no sería conveniente avanzar hacia un nuevo modelo de circulación de la información en el que los alumnos y sus padres accedan a datos sobre la calidad de los aprendizajes de los centros educativos.

Por otra parte, el país carece de mecanismos permanentes de control de la calidad de la formación docente ni de la educación universitaria. Aguerro (2004) distingue cuatro mecanismos de control de la calidad de la formación docente: sistemas de acreditación, sistemas de evaluación, sistemas de auditoría y otorgamiento de una Licencia para ingresar a la docencia. De estos cuatro mecanismos, rige únicamente el último para la enseñanza inicial y primaria, pero no para los restantes niveles.

A su vez, se han registrado escasos avances en el establecimiento de relaciones de *accountability* profesional y burocrática, dos dimensiones que necesariamente remiten a la conceptualización sobre la profesionalización de los docentes. En tal sentido, la bibliografía especializada recalca que las profesiones han adoptado modalidades de control profesional en sustitución de las burocráticas, lo que supone la aplicación de criterios rigurosos determinados por la propia profesión para la iniciación y permanencia en ella (de forma de asegurar la competencia para el ejercicio profesional). Fullan y Hargreaves (1998) señalan que la profesión docente debe devenir una “profesión auto-regulada” al tiempo que Ávalos (1997) introduce la noción de “empoderamiento” docente.

En la etapa más reciente de la conceptualización sobre la profesionalización docente se ha enfatizado la idea de “proceso de profesionalización”, planteándose la existencia de un continuo que va desde un polo de desprofesionalización a otro de profesionalización plena. El “modelo de rasgos” en el que se detallaban los prerrequisitos que debe cumplir toda ocupación que aspire a la categoría de profesión ha sido en parte sustituido por el “modelo de proceso” (Imbernón, 1994). En este enfoque adquieren centralidad los términos “desarrollo profesional” y “autonomía profesional”, el primero con acento en las necesidades de formación que se suceden en las distintas etapas de la vida profesional (Imbernón, 1994) y el segundo entendido como

“poder pensar, decidir, diseñar e implementar las formas de enseñanza que el contexto requiere” (Avalos, 1994:16).

Acordando con la centralidad de la autonomía profesional en la nueva visión del profesionalismo docente, Tedesco reafirma su íntima vinculación con la “responsabilidad docente”:

“Lo que define el profesionalismo de una actividad, es la autonomía para tomar decisiones asociada a la responsabilidad por los resultados.... Con la docencia se llegó a un punto en América Latina en el cual empezó a pasar lo mismo que en el esquema fordista. La fábrica basada en el modelo fordista es una pirámide en donde arriba se toman las decisiones, se planifica, se diseña, mientras que abajo operarios ejecutan las actividades todos de la misma manera.... Esto hace crisis en las últimas décadas y culmina a fines de los 80 y principios de los 90 en procesos de transformación educativa muy fuerte donde uno de los componentes fundamentales es recuperar la idea de profesionalismo docente” (1999:51-52).

En suma: la bibliografía especializada indica que la profesionalización docente conlleva una dimensión de *accountability* por la que los profesionales de la docencia continúan su formación a lo largo de la vida, ejercen un alto grado de autonomía y establecen como colectivo mecanismos de control sobre el ejercicio de la profesión.

Uruguay ha avanzado poco en esta dirección de *accountability* profesional y lo ha hecho muy tenuemente en materia de *accountability* burocrática a través de los cursos de supervisores de educación primaria y media desarrollados a partir de 1995.

5. El sistema educativo uruguayo en una encrucijada

En materia de institucionalidad educativa el país se encuentra hoy en una encrucijada entre la inercia, el cambio restaurador o el cambio innovador.

Los rasgos que hemos catalogado de *acumulación institucional* pueden ser interpretados como fuerzas inerciales en tanto ellos han constituido un marco decisional pluralista, con frenos y contrafrenos, en el que los actores han operado durante varias décadas: un Estado con fuerte presencia en la entrega del servicio, a través de jardines de infantes, escuelas, liceos, escuelas técnicas, institutos de formación docente diseminados por todo el territorio; una educación privada de baja cobertura que acata las orientaciones oficiales y maneja sus estrechos márgenes de autonomía sin reclamar mayor participación en la toma de decisiones de política educativa; un entramado decisorio con múltiples pesos y contrapesos, en el que el pluralismo queda asegurado a través de la colegialidad y la diversidad de instituciones con competencia en educación; docentes con participación en cuestiones gremiales, en la esfera macropolítica y en la esfera específicamente educativa; centralización en la toma de decisiones con cierto grado de desconcentración, con mecanismos de rendición de cuentas recientemente instaurados.

No obstante, las lecciones aprendidas en los veinte años transcurridos desde la democratización y la evidencia nacional e internacional recabada sobre el funcionamiento de cada uno de los arreglos institucionales citados parecen indicar la necesidad de ajustes. Este artículo sostiene que la búsqueda de respuestas pertinentes frente los desafíos educativos de una sociedad como la uruguayana, crecientemente segmentada e inserta en un competitivo mundo globalizado, exige creatividad en todos los planos de las políticas educativas. También en el institucional.

Referencias bibliográficas

- AGUERRONDO, I. (2004). *Mecanismos de control de calidad de la formación de profesores. Sistemas de acreditación de la formación docente*. Bs.As.: GTD sobre profesionalización docente, PREAL, mimeo.
- AGUERRONDO, I. (2004). *El planeamiento educativo como instrumento de cambio*. Bs.As.: Ed. Troquel.
- ANEP (2005). *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*. Montevideo: ANEP.
- AVALOS, B. (1997). *Repensando el concepto de formación continua de profesores*. Montevideo: ANEP (mimeo).
- AVALOS, B. (1994). Creatividad versus autonomía profesional del profesor. Consideraciones sobre el tema derivadas de la investigación pedagógica. *Pensamiento Educativo* vol. 14. Santiago.
- BERNASCONI, G. (2006). *NTIC y educación en línea en la educación superior del Uruguay: ¿A dónde vamos?*. Montevideo: Tesis de Maestría en “Educación y Sociedad” defendida en la Universidad Católica del Uruguay.
- BENVENISTE, L.(2002). The political structuration of assessment: negotiation State power and legitimacy. *Comparative Education Review*.vol. 46, No. 1. Chicago: University of Chicago Press.
- CORRALES, J. (1999). Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas. En *Documentos*. Santiago: PREAL.
- COX, G. – MC CUBBINS, M. (1996). “Structure and process. The institutional determinants of policy outcomes”. EEUU: University of California, mimeo.
- DARLING-HAMMOND, L. (2004). Standards, accountability and school reform. En *Teachers College Record* vol. 106, number 6. EEUU: Columbia University.
- DI GROPELLO, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina, en *Revista de la CEPAL* Nro. 68, Santiago de Chile, CEPAL.
- FILGUEIRA ET AL (2006). “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”. *Revista Prisma* nro. 20. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- FILGUEIRA, C. (2004). *Restauración o cambio: dilema de la democratización en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- FRANCO, R. (1971). *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*. Santiago: ILPES.

- FULLAN, M.- HARGREAVES, A. (1998). The emotions of teaching and educational change. Hargreaves, A.- Lieberman, A.- Fullan, M.- Hopkins, D. (Eds.). *International Handbook of educational change*. Holanda: Kluwer Academic Publishers.
- GIMENO SACRISTAN, J. (1998). *Poderes inestables en educación*. Madrid: Ed. Morata.
- GRAJARDO, M (1999). Reformas educativas en América Latina. *Documento nro. 15*. Santiago: PREAL.
- HANSON, M. (1997) “La Descentralización Educativa: Problemas y Desafíos”, in PREAL, documentos de trabajo Nro 17 (www.preal.org).
- IMBERNON, F. (1994). *La formación y el desarrollo profesional del profesorado. Hacia una nueva cultura profesional*. Barcelona: Ed.Grao.
- LANZARO, J. (2004). La reforma educativa en Uruguay 1995-2000 : virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. Santiago: CEPAL.
- LINDBLOM, CH. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LÓPEZ, M. (2006). *una revisión de la participación escolar en américa latina. documento de trabajo nro. 35*. santiago de chile: preal.
- LOWI, TH. (1994). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- MANCEBO, M.E. (2006). Maestros de escuelas básicas en Uruguay. En Vaillant, D. (Comp.) *Hacia una radiografía de la profesión*. Santiago: PREAL (en prensa).
- MANCEBO, M.E. (2004). La equidad educativa en Uruguay, in SERPAJ *Derechos Humanos en Uruguay*. Montevideo: SERPAJ.
- MANCEBO, M. E. (2002). La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa': de la formulación a la implementación de políticas educativas. En Mancebo-Narbond-Ramos (Comp.) *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada..* Montevideo: Banda Oriental-ICP.
- MANCEBO, M.E. (1999). Las políticas educativas uruguayas en el contexto latinoamericano (1985-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política nro. 10*. Montevideo: ICP.
- MANDRESSI, R. (2003). La docencia, la revolución y la guerra. Germán Rama y el discurso de la reforma educativa. En *Revista Prisma*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

- MARCELO GARCÍA, C. (1995). *Formación del profesorado para el cambio educativo*. Barcelona: EUB-Poblagrafic S.L.
- MCMEEKIN, R. W. (2002) “Hacia una Comprensión de la Accountability educativa y Cómo Puede Aplicarse en los Países de América Latina”. Documento de fondo para un Seminario Internacional Sobre Accountability Educativa Santiago de Chile, 18 al 20 de abril de 2002.
- MEC (2005). *Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo*. Montevideo: MEC.
- NORTH, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- OPERTTI, R. (2005). Educación: una historia de luces y sombras, con debes importantes. En Caetano, G. *Uruguay 1985-2005. Miradas múltiples*. Montevideo: Ed. Taurus.
- PALAMIDESSI, M. (2003). *Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diñahogos en torno a la reforma educativa en América Latina. Documento de Trabajo nro. 28*. Santiago: PREAL
- PEÑA, M. (2004). *Gestión descentralizada de la educación en América Latina: panorama general*, en Grupo de Trabajo sobre Descentralización y Autonomía escolar, www.preal.org/GDYA/index.php
- PIERSON, P. (1996). The new politics of Welfare State. En *World Politics* nro. 48.2. EEUU: The John Hopkins University Press.
- ROSSEL, C. (2003). Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras. En *Cuadernos del CLAEH Nros. 86/87*. Montevideo: CLAEH.
- TEDESCO, J.C. (1999). *Paradigmas, Reformas y Maestros. Temas de la agenda educativa de una década*. Montevideo: Fondo Editorial QuEduca - FUM-TEP.
- TYACK, D.-CUBAN, L. (1995). *Tinkering toward utopia. A century of public school reform*. EEUU: Harvard University Press.
- UNESCO (2007). *Early childhood care and education. Education For All Global Monitoring Report*. París: UNESCO.
- UHR, J. (1993) “Redisigning accountabiity”, en *Australian Quarterly*, 65 (Winter) 1-16.
- VAILLANT, D. (2005). *Education reforms and teachers’ unions: avenues for action*. Paris: IPE-UNESCO.

- VILARÓ, R. (1999). *Todo por la educación pública*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- WINKLER, D. (2004) “Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina”, in Documentos para discusión. Gestión de la educación en América Latina y el Caribe ¿Vamos por un buen camino. Santiago: UNESCO/OREALC.
- WINKLER, D. y GERSHBERG, A. (2000) “Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina”, Documento nro. 17. Santiago: Preal.
- www.anep.gub.uy
- www.fcien.edu.uy
- www.mec.gub.uy
- www.oei.org