

El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación

en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda.

Nicolás Bentancur¹ – María Ester Mancebo²

I. El punto de partida: la situación de la enseñanza nacional al año 2005

Las políticas nacen como respuesta a problemas públicos diagnosticados como relevantes en una sociedad en un momento histórico dado. Por ello resulta fundamental considerar cuál era la situación de la educación uruguaya en el año 2005 en algunos ejes clave, como lo son el acceso a los niveles de escolaridad básica, la calidad y la equidad de la educación, la eficiencia interna del sistema educativo y la profesionalización docente.

1. En el año 2005 la matrícula total (pública y privada) de la educación inicial era de 105.571 alumnos, ascendía a 365.840 estudiantes en el nivel primario y era de 333.481 alumnos en la educación media (MEC, 2005). En relación a la población, esto significaba que restaba incluir a casi la cuarta parte de los niños de 4 años y a un 5.4% de los niños de 5 años en la educación inicial, al tiempo que las tasas de cobertura eran prácticamente universales (en el entorno del 98%) en las edades de 6 a 12 años, y eran muy altas a los 13 años (95 %) y a los 14 años (92 %) (Grau et al, 2008; ANEP, 2009).

En cuanto al **acceso**, entonces, el país había conseguido ya la universalización de la educación primaria y una amplísima cobertura en la educación inicial; debía, no obstante, completar el esfuerzo en 4 y 5 años y asegurar a todos los egresados de primaria la transición a la educación media.

2. En materia de **calidad y equidad** de la educación -dos dimensiones diferentes pero estrechamente vinculadas, que aquí analizamos articuladamente- Uruguay continuaba enfrentando los serios problemas que habían sido detectados ya a comienzos de los '90 y que no habían podido ser superados con las medidas de política educativa aplicadas durante quince años. Así lo mostraron contundentemente los resultados de PISA 2003, evaluación internacional de aprendizajes desarrollada por la OCDE en la que Uruguay participó por primera vez en ese año. Los puntajes promedio obtenidos por los estudiantes uruguayos revelaron una distancia considerable respecto a sus pares de la OCDE en todas las áreas

¹ Doctor en Ciencias Sociales. Docente e Investigador en Políticas Educativas en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Dirección electrónica: nicobent@fcs.edu.uy

² Doctora en Ciencias Humanas. Docente e Investigadora en Políticas Educativas en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Dirección electrónica: memancebo@gmail.com

evaluadas: 434 frente a 494 en Lenguaje, 412 frente a 496 en Matemática y 438 frente a 500 en Ciencias. Asimismo, PISA 2003 ubicó a Uruguay como uno de los países de mayor inequidad educativa -medida ésta por la adquisición de aprendizajes significativos-, habida cuenta que la dispersión de los puntajes entre sus estudiantes fue enorme, tanto en Lengua (404 puntos de brecha) como en Matemática (331) y en Ciencia (356).

3. Los déficits de **eficiencia interna** del sistema educativo uruguayo se reflejaban en las altas tasas de repetición y deserción y en las bajas tasas de egreso en tiempo de los diversos niveles. En primaria la tasa global de repetición (1ro. a 6to. Grado) era de 8 % y la correspondiente a 1er. grado llegaba a 16 %, con lo cual Uruguay estaba posicionado como uno de los países latinoamericanos con mayor repetición en el ciclo escolar³. A su vez, la tasa de completitud en tiempo (6 años) fue de 69 % en el 2005, evidenciando que una importante proporción de la población escolar experimenta rezago a lo largo de primaria (Grau et al, 2008).

Esta problemática, seria en primaria, se agravaba en la educación media. Si se observaban las tasas bruta y neta de escolarización se encontraba una importante brecha entre ellas (101 % y 75 % respectivamente al año 2005) (Grau et al, 2008), fruto del gran peso de la extraedad, ligada, a su vez, a la repetición. En ese sentido, cabe consignar que en el año 2006 las tasas de repetición en Secundaria fueron de 28 % en primero, 22 % en segundo, y 23 % en tercero y cuarto años (MEC, 2007).

Diversos estudios estimaron los elevados costos monetarios de esta ineficiencia interna: en primaria se destinaba el 8% del presupuesto al financiamiento de la repetición (Furtado y Llambí, 2005), mientras que en el caso de la educación media se dirigía un 18% del presupuesto en gastos corrientes del ciclo básico y un 21% del correspondiente al bachillerato, a financiar la repetición y los cursos de quienes desertaban sin haber completo el ciclo respectivo (MEMFOD, 2004)

Esta mirada económica debe complementarse con la social, porque la ineficiencia educativa afecta fuertemente la vida de las personas y resta capital humano al conjunto de la sociedad uruguaya. En tal sentido, la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) realizada en el 2008 mostraría que entre los jóvenes de 20 a 29 años (esto es, personas que por su edad tuvieron tiempo suficiente como para cursar y aprobar la educación media) era posible distinguir cinco tipos de trayectorias educativas: sólo un 25.9% recorrió la trayectoria educativa "esperada", habiendo aprobado el ciclo medio en el tiempo previsto institucionalmente (12 años); adicionalmente, un 11.5% de los jóvenes transitó por una trayectoria "esperada lenta" en tanto completó la educación media pero ello le insumió más de 12 años; casi la mitad de los jóvenes (48.6%) tuvo una trayectoria "trunca media" porque desertó del sistema educativo luego de haber ingresado al ciclo medio; un 7.8% nunca ingresó a la educación media por lo que su trayectoria fue "trunca temprana"; finalmente, una minoría del 6.2% mostró una trayectoria "inconclusa" en tanto aún continúa en la enseñanza media formal (Campanella et al, 2009).

³ Una revisión sistemática de las políticas de reprobación y su incidencia en los aprendizajes se encuentra en Martínez, 2009.

4. Finalmente, en el eje de la **profesionalización docente**, el sistema educativo uruguayo ofrecía muy malas condiciones de trabajo a sus docentes, en particular (aunque no exclusivamente) por el bajo nivel de los salarios. En efecto, al comienzo de la administración un maestro en la mitad de su carrera docente (grado 4) percibía 9.041 pesos uruguayos por 20 horas de trabajo semanal, equivalentes a 360 dólares (ANEP, 2009).

A ello debía sumarse el histórico déficit de profesores titulados en la educación media, que por décadas ha llevado al reclutamiento de personas sin las credenciales necesarias para el ejercicio de la docencia en liceos y escuelas técnicas. El Censo Nacional de Docentes de la ANEP realizado en el año 2007 arrojó una tasa de titulación de 59% en Secundaria y 44% en el ámbito del Consejo de Educación Técnico-Profesional. Ello suponía un avance respecto a la titulación registrada en los censos anteriores (30% en el del CES de 1995 y 17% en el del CETP de 1994), pero también revelaba el largo camino que restaba aún transitar en el campo de la formación inicial de los docentes -sin mencionar las necesidades de desarrollo profesional post-titulación-. Ciertamente es que, como fortaleza, se contaba con una matrícula de formación docente que en el período 1992-2004 había experimentado un acelerado proceso de crecimiento (Grau et al, 2008).

II. El proceso de hechura de las políticas educativas: una apuesta al incrementalismo

En virtud de sus particularidades, las modalidades de tramitación de las políticas del sector merecen considerarse por separado, prestando atención en primer término a las estrategias que condujeron a la aprobación de la nueva Ley y, luego, a los patrones de la gestión educativa desarrollados en el seno de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

1. La elaboración de la Ley General de Educación N° 18.437

Tras la experiencia de intentos previos de reformas en la enseñanza construidos verticalmente, de controvertida legitimidad política y social y, por ende, de dificultosa implementación y pervivencia en el tiempo, la Administración Vázquez apostó a un proceso de elaboración de una normativa general para el sector sin duda mucho más extendido y complejo, pero presumiblemente dotado de niveles mayores de consenso en la sociedad en general, y en los sujetos protagónicos en la vida educativa en particular. Con ese objetivo se diseñó un esquema de deliberación y decisión compuesto por dos grandes momentos, el primero de naturaleza societal, encarnado en el Debate Educativo y el posterior Congreso Nacional de Educación, y el segundo político-institucional, tramitado con la iniciativa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y resuelto luego de la discusión y aprobación de una Ley General de Educación en el parlamento (Bentancur, 2008b).

El momento societal de preparación de la Ley se encarnó en el Debate Educativo llevado a cabo a lo largo del año 2006. El Debate tuvo como objetivo explícito la promoción de la más amplia discusión sobre educación, velando por su pluralidad y amplitud. Contó con una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) integrada por 22 miembros provenientes de diversos ámbitos de la educación nacional (cuatro de ellos, notorios miembros de partidos políticos) y se realizó a través de 620 asambleas territoriales (Comisiones Zonales y Comisiones Departamentales) y 24 encuentros sectoriales en los que participaron aproximadamente 20.000 personas. Confluyeron en el debate 380 documentos de organizaciones sociales, políticas, gremiales y de particulares. Deliberadamente, el rol de las autoridades de la educación en el direccionamiento del Debate fue poco significativo. El MEC sólo anticipó las discusiones con el documento “Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo” (2005), en el que se manifestaba expresamente la voluntad del poder político de no iniciar el proceso con una propuesta articulada y acabada. Más tardíamente, sobre el final de la etapa propiamente deliberativa y en la antesala del Congreso de Educación, la ANEP presentó su propio aporte, titulado “El CODICEN ante el Debate Educativo” (ANEP-CODICEN, 2006).

En la instancia organizativa, los dos aspectos más conflictivos que debió resolver la CODE fueron la vinculación entre las resoluciones del Congreso y la futura ley de educación, y la composición y cupos a asignar a las distintas organizaciones en el evento. Sobre el primer punto, la CODE resolvió que el Congreso tendría carácter resolutivo, pero que sus resoluciones sólo constituirían recomendaciones a las autoridades autónomas de la enseñanza y a los poderes Ejecutivo y Legislativo, criterio que fue posteriormente avalado por las autoridades de gobierno. Esta decisión no fue acompañada por los representantes de todos los partidos políticos de oposición, que no compartían el carácter resolutivo otorgado al Congreso, y de varios gremios de la enseñanza, que cuestionaron que esas resoluciones no resultaran vinculantes. En cuanto a la composición del Congreso, se estableció como criterio que del total de congresales, aproximadamente el 75 % surgirían de las Asambleas Territoriales y el restante 25 % de las organizaciones que habían presentado documentos al Debate. Finalmente, se habilitó la participación de 1960 delegados, 1426 de ellos provenientes de las Asambleas Territoriales, a razón de dos por cada una de ellas (73%), y 534 de organizaciones (27%) (CODE, 2007:7). No se asignó representación a los partidos políticos, por considerarse que podrían hacer oír su voz en ocasión de la discusión de la futura Ley en el Parlamento.

Si se consideran exclusivamente a los delegados reservados a determinadas categorías de organizaciones, puede efectuarse una ponderación de su peso relativo en el Congreso (Cuadro 1).

Cuadro 1. Ponderación de los delegados al Congreso según categorías

Categoría agrupada	Nº de	% sobre el total
--------------------	-------	------------------

	delegados	
ATDs. y gremios de la enseñanza	212	53%
Gremios estudiantiles	100	25%
Instituciones privadas de enseñanza	36	9%
Gremios no docentes y cooperativas	30	7%
UdelaR	25	6%
Total	403	100%

Fuente: Elaboración propia, en base al Acta n° 36 de la CODE, de 5.10.06

El Debate culminó en un Congreso Nacional de Educación realizado entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006 en el Palacio Peñarol, que funcionó en torno a quince "Comisiones Temáticas" y un Plenario. La Declaración Final del Congreso fue muy escueta. En ella se reafirmaron algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregaron participación, integralidad, autonomía y cogobierno.⁴ Se definió a la educación como derecho humano irrenunciable, demandando su consideración como política de Estado y la asignación de un presupuesto no menor al 6% del PBI. El delicado vínculo entre el cierre de esta fase social y la apertura de la subsiguiente fase política se expresa en la "máxima aspiración" de ver reflejados en la futura Ley de Educación los principios aprobados por el Congreso, y que todos los aportes recogidos durante el Debate Educativo y en el Congreso constituyeran una "referencia ineludible" para las autoridades.

Si bien las características de las etapas preparatorias del proceso de formulación del proyecto de Ley General de Educación auguraban un ensanchamiento de su base de respaldo social a expensas de más amplios apoyos políticos, el producto enviado al Parlamento expuso flancos débiles en los dos terrenos. Por un lado, luego de haber concedido a lo largo del Debate un relevante espacio de legitimación a los intereses y perspectivas gremiales, posteriormente el Poder Ejecutivo, a través del MEC, se distanció de las recomendaciones del Congreso y elaboró una propuesta ecléctica

4 En una de las mociones más relevantes aprobadas por el Congreso, la autonomía de gobierno fue entendida como "... la consagración del cogobierno por parte de todos los actores involucrados, definiendo las políticas educativas con independencia del gobierno del momento, a través de mecanismos democráticos de participación. Por tanto para garantizar la autonomía, las autoridades deben ser electivas, rechazando su designación por el Poder Ejecutivo" (CODE 2007:199).

que recogió parcialmente los postulados gremiales y de círculos afines, y resultó insuficiente para satisfacer las demandas de los sectores más movilizados de estos grupos. Por otro lado, el proyecto tampoco estuvo anidado en consensos político - partidarios extendidos. Las divergencias se plantearon aquí en dos círculos: el interior, perteneciente al propio Frente Amplio, en virtud de los cuestionamientos de sectores relevantes que comulgaban con el diagnóstico y la propuesta de los sindicatos de la enseñanza; el segundo círculo político, exterior al gobierno, estuvo conformado por la oposición, que se despegó tempranamente del itinerario "participacionista" que condujo al Congreso de la Educación, y censuró la incorporación de actores extrapartidarios a una instancia orgánica que consideraban propia (Bentancur, 2008a).

La circunstancia de que se haya constituido una comisión interna del partido político de gobierno a efectos de tratar el texto de la Ley, comisión que efectivamente logró el acuerdo de la mayor parte de los sectores de la coalición, tuvo efectos directos en las modalidades y alcances de la posterior discusión parlamentaria. El delicado equilibrio logrado en esa instancia, luego plasmado en modificaciones al proyecto del Poder Ejecutivo introducidas en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, inhibió la consideración de modificaciones sustantivas en aspectos críticos regulados por la norma y, en consecuencia, redujo sensiblemente las posibilidades de acuerdos interpartidarios o de incorporación de las demandas y puntos de vista de los distintos actores sociales que se presentaron ante las comisiones parlamentarias. Por ello, la Ley resultó aprobada tras una breve tramitación parlamentaria, con los únicos votos de los legisladores del gobierno.

2. La tramitación de la gestión educativa

Una similar matriz de hechura de políticas incrementalista –tal vez con tintes "consociativistas" aún más marcados- orientó la gestión de la ANEP. Desde su asunción, las autoridades de la enseñanza identificaron entre los principales problemas al malestar existente en el colectivo docente –al que se asociaba, entre otras variables, a la falta de participación en la definición de las políticas- y a la alta conflictividad estudiantil. En consecuencia, se definió como la primera línea estratégica de su gestión la "promoción de una conducción institucional democrática y respetuosa de los derechos humanos". Al dar cuenta de su desempeño al final de período, se informa que "... se apostó al diálogo como mecanismo de prevención y solución de conflictos; se abrieron múltiples instancias de participación a docentes, estudiantes y sindicatos; se incorporó un representante de la respectiva Asamblea Técnico-Docente (ATD) como miembro observador en cada uno de los consejos desconcentrados; se reconoció explícitamente el fuero sindical y se instalaron comisiones bipartitas en todos los niveles educativos del ente" (ANEP CODICEN, 2009: 13 y 23).

La apertura de espacios de participación en las instancias decisorias a los sindicatos docentes, ATDs. y otros actores sociales tuvo por objeto a diversos cometidos directamente asociados a la gestión, como comisiones

de presupuesto, de seguimiento presupuestal y de política salarial y estatuto de los funcionarios. Comprendió también la participación en comisiones que definían las denominadas "líneas transversales" a impulsarse en el conjunto del sistema educativo. Pero más importante aún, ese fue el corno del que surgieron las principales transformaciones en los planes de estudio, incluyendo el nuevo plan para la Enseñanza Media Básica y Media Superior ("Reformulación 2006"), los nuevos planes de estudios en la Enseñanza Técnica (Ciclo Básico Tecnológico y Ciclo Básico Tecnológico Agrario, Sistema de Formación Profesional de Base, Capacitación Profesional Básica) y el Plan Nacional Integrado de Formación Docente.

Otra impronta en la hechura de políticas educativas del período que merece especial destaque es la expansión del elenco de organismos gubernamentales que participaron en la misma. Sin perjuicio del estatus autonómico de la ANEP, instituciones tales como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y el MEC desempeñaron un rol inédito en la construcción de la agenda educativa y en la promoción de varias de las reformas más importantes, como se verá en el próximo apartado. En el mismo sentido hay que anotar el buen clima de relacionamiento con la Universidad de la República, que entre otros frutos dio nacimiento a varias tecnicaturas de nivel terciario (en las áreas de la informática, la mecánica, la química, la agroenergía), varias de ellas asentadas en el interior del país⁵.

III. Estrategias y repertorio de políticas educativas bajo el gobierno del Frente Amplio

¿Cuál fue el diagnóstico del cual partieron las autoridades de la ANEP al inicio de su gestión? ¿Cuáles eran, a su entender, los principales problemas públicos en el campo de la educación? De acuerdo a ANEP, "en marzo del año 2005, cuando la actual Administración inició su gestión, estaba instalado un profundo malestar en el colectivo docente, existía una alta conflictividad estudiantil, se observaban diversos signos de insuficiencia en la calidad, equidad y pertinencia en materia educativa, y se evidenciaban importantes problemas de gestión" (2009:13).

Sobre esta base, las políticas educativas de la ANEP se guiaron por las siguientes cinco líneas estratégicas: (i) promover una conducción institucional democrática y respetuosa de los derechos humanos; (ii) mejorar la gestión académica y administrativa de la ANEP en el marco de su conducción democrática; (iii) asegurar la pertinencia social de la educación, mejorar su calidad y ofrecer igualdad de oportunidades; (iv) impulsar una educación técnico profesional sinérgica con el nuevo proyecto productivo nacional; (v) fortalecer y renovar la formación y el perfeccionamiento docente (2009: 27).

Los déficits de calidad y equidad referidos en el primer apartado ocuparon un lugar destacado en la agenda del nuevo gobierno educativo, que

⁵ El diálogo entre ANEP y la UdelaR fue más fluido que en anteriores administraciones, sin perjuicio de lo cual en temas puntuales como la formación docente el relacionamiento entre las dos instituciones no estuvo exento de asperezas.

también se manifestó profundamente preocupado por la cuestión docente y la conflictividad estudiantil. Como se vio en la revisión de la estrategia de procesamiento de la gestión educativa en la sección anterior de este artículo, el buen relacionamiento con estos dos actores se constituyó en un norte permanente en la gestión de las políticas educativas del periodo 2005-2010, buscando una nítida diferenciación de la tónica racionalista y “top down” de la reforma educativa que había liderado Germán Rama una década atrás (Mancebo, 2002).

Ahora bien, más allá de la estructuración de la agenda trazada, una mirada retrospectiva a las líneas de política efectivamente desarrolladas – desde la misma ANEP y desde otros ámbitos de gobierno- permite su agrupamiento en dos grandes rubros: la creación de precondiciones consideradas esenciales para el buen funcionamiento de la educación y la instrumentación de medidas específicas de mejoramiento educativo. Presentamos ambas a continuación.

1. La generación de un escenario institucional propicio para las transformaciones educativas

En este rubro deben incluirse dos lineamientos de políticas fundamentales: (i) el incremento del presupuesto educativo y (ii) el re-diseño del andamiaje institucional de la educación, contenido en la Ley General de Educación N° 18.437 de diciembre de 2008.

(i) En el quinquenio se ampliaron significativamente los **recursos financieros** destinados a la enseñanza pública. De los datos del Cuadro 2 surge el mayor peso relativo del gasto destinado a la enseñanza preuniversitaria con respecto al gasto público total y al producto bruto interno, aún en un periodo en que estos últimos crecieron sostenidamente.

Cuadro 2. Evolución del gasto ANEP en relación al gasto público y al PBI en pesos constantes de 2009 (base 2005 =100)

Año	Anep s/ gasto del gobierno central	Anep s/ PBI
2004	10.7	2.5
2005	11.2	2.5
2006	9.8	2.5
2007	10.5	2.6
2008	12.9	2.6
2009	14.6	3.1

Fuente: ANEP – Dirección Sectorial De Programación y Presupuesto, 2009

Algo similar puede expresarse en cuanto a la evolución del gasto de ANEP. Como puede apreciarse en el Cuadro 3, éste creció un 68% en términos reales en el quinquenio.

Cuadro 3. Evolución del gasto ANEP en pesos constantes de 2009 (base 2005 =100)

Año	Índice	Tasa de crecimiento acumulativa anual 2004-2009	Tasa de crecimiento 2004-2009
2004	97.9	---	---
2005	100	---	---
2006	107.1	---	---
2007	120.5	---	---
2008	142.1	---	---
2009	165	11%	68.5%

Fuente: ANEP – Dirección Sectorial De Programación y Presupuesto, 2009

Si se presta atención a la distribución del gasto de ANEP entre los distintos rubros que lo componen, queda en evidencia un salto cualitativo en las inversiones, que se triplican en el quinquenio, y un incremento en las remuneraciones en niveles similares al aumento del gasto total (Cuadro 4).

El salario real de un maestro grado 4 aumentó un 42% durante la Administración Vázquez, y el de un profesor de grado similar se incrementó un 36%. Asimismo, el gasto por alumno creció en términos constantes un 77% entre los años 2004 y 2009 (ANEP - CODICEN - Dirección Sectorial De Programación y Presupuesto, 2009:16, 41, 42).

Cuadro 4. Evolución del gasto ANEP por rubros en pesos constantes de 2009

(base 2005 =100)

Año	Remuneraciones	Otros gastos de funcionamiento	Inversiones	TOTAL
2004	94.5	97.7	152.6	97.9
2005	100.0	100.0	100.0	100.0
2006	106.5	96.6	125.9	107.1
2007	119.1	104.2	162.1	120.5
2008	144.0	112.4	206.7	142.1
2009	168.1	114.6	303.1	165,0

Fuente: ANEP – Dirección Sectorial De Programación y Presupuesto, 2009

(ii) Por su parte, la **Ley General de Educación** preserva algunos arreglos institucionales típicos del gobierno de la educación uruguaya tales como la autonomía de la ANEP, el carácter colegiado de los órganos clave de gobierno educativo y la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional (que se amplían y robustecen).⁶ También introduce algunas novedades, entre las que debe mencionarse seis:

- La *redefinición de los consejos desconcentrados* de la ANEP: los anteriores tres consejos desconcentrados (Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional) fueron sustituidos por cuatro consejos: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Media Básica (CEM Básica), el Consejo de Educación Media Superior (CEM Superior) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU).
- La *representación de los docentes en los órganos de gobierno educativo*: los cuatro consejos mencionados se integran con tres miembros, uno de los cuales es electo por el cuerpo docente, al tiempo que entre los cinco integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN) dos son electos por los docentes.
- La *“universitarización” de la formación docente* a través de la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), buscando un desplazamiento de la tradición de formación de maestros y profesores en los institutos normales de la ANEP.

⁶ Nos concentramos aquí en las transformaciones institucionales, sin perjuicio de señalar que la Ley introdujo además novedades significativas en aspectos programáticos de la organización educativa (para este punto ver Bentancur, 2009).

- La creación del *Instituto Terciario Superior (ITS)*, con el propósito de formar técnicos de nivel superior en las diversas áreas de la producción y de los servicios.⁷
- La constitución de un *Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)*, como órgano desconcentrado del MEC con competencia sobre toda la enseñanza pre-universitaria.
- La instauración de *mecanismos de descentralización*: conformación, en cada departamento, de una Comisión Coordinadora Departamental de la Educación, y en la base del sistema, concesión de ciertas competencias y recursos a los Centros Educativos.
- El diseño de *canales de participación* para los estudiantes, docentes, padres y representantes de la comunidad, a través de los Consejos de Participación que funcionarán en cada centro educativo público, y de las Comisiones Consultivas que se instituyen para cada consejo desconcentrado. Asimismo, la consagración de nuevos espacios de participación, como el Congreso Nacional de Educación, en carácter de instancia de debate, y la Comisión Nacional de Educación (COMINE), de conformación amplísima con representantes públicos y privados, como ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas.

En síntesis, la mayor parte de las novedades institucionales introducidas por la Ley General de Educación apuntaron a la ampliación de los espacios de participación de los diversos actores de la vida educativa, de manera de ensanchar las bases de sustento de las políticas a impulsarse en el futuro.

En comunión con el referido incremento de los salarios docentes, estas dos estrategias constituyeron apuestas centrales que, por un lado, suponían el cumplimiento de compromisos preelectorales del Frente Amplio, y por otro, apuntaban a revertir el clima de malestar docente antes referido. Como ya se argumentó (nral. II.1), este objetivo no se alcanzó completamente en virtud de la insatisfacción de varios sindicatos docentes con aspectos relativos al procedimiento de elaboración de la Ley General de Educación, y con la solución que ésta consagró para el cogobierno de la enseñanza.

2. Las medidas de políticas implementadas

En este apartado se destacan:

- La continuidad con la línea de expansión del acceso a la educación inicial en 4 años y 5 años, hasta lograr una cobertura de 100% para 5 años y de 94.5% para 4 años.

⁷ Corresponde precisar que la definición de la naturaleza jurídica, estructura y modalidad de funcionamiento del IUDE y del ITS fueron diferidas por la Ley a sendas “comisiones de implantación”.

- La reducción sistemática del tamaño de los grupos en educación primaria, que en promedio pasaron de 29 a 25 alumnos; en este punto, cabe señalar que el descenso de la población escolar (derivado de la baja en los nacimientos), la reducción de la repetición y el mayor presupuesto educativo conformaron una verdadera ventana de oportunidad, que fue bien aprovechada por las autoridades de la educación en el sentido expuesto.
- El incremento de las Escuelas de Tiempo Completo, que pasaron de 102 a 130 en el quinquenio. En correspondencia, el número de estudiantes atendidos en esta modalidad institucional ascendió de 24.670 en el año 2004 a 31.588 en el año 2009.
- La universalización de la Educación Física en las escuelas -lo que demandó la incorporación de más de mil profesores de la disciplina- y la extensión de la práctica del deporte en secundaria (programa "Pintó Deporte").
- La actualización de los planes de estudio de primaria y la educación media. En primaria el "Programa de Educación Inicial y Primaria" del año 2008 sustituyó al vigente desde la transición democrática (1986), programa éste que a su vez había sido una revisión del de 1957. En el ámbito del CES el llamado "Plan 2006" del Ciclo Básico significó la supresión de una de las líneas más controvertidas de la "Reforma Rama" -el Plan 1996, "Plan Piloto"- y aún cuando no supuso una revisión curricular en profundidad, incluyó la extensión del tiempo pedagógico, así como un cambio en el régimen de evaluación de los estudiantes para favorecer la retención educativa. Asimismo, en el bachillerato hubo un tímido intento de diversificación de la oferta de educación media superior a través de la instrumentación de una nueva opción ("Arte y Expresión"). En el CETP también se puso en marcha un nuevo Plan de Ciclo Básico Tecnológico y de Ciclo Básico Tecnológico Agrario.
- La implementación de programas de inclusión educativa que aspiraron a superar la dicotomía universalismo-focalización, planteando que ésta es una estrategia ineludible para efectivizar las políticas universales. Entre otros, se destacan el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), el programa de Formación Profesional de Base (FPB), y el Programa de Maestros Comunitarios (PMC). Estos programas se inscribieron en el marco del Plan de Equidad y han supuesto para ANEP una estrecha articulación de esfuerzos con otros organismos estatales (MIDES, MEC y MSP). Las principales características de estos programas son las siguientes:
 - El PMC se orienta a la superación del fracaso escolar en escuelas desfavorecidas; se inició en el 2005 y funciona en 334 escuelas del país⁸.

⁸ Véase Mancebo-Dibot-González, 2010.

- El PIU tiene por objetivo la mejora de los índices de promoción en el ciclo básico de liceos públicos. Se instaló en el año 2008 en 74 liceos. A través de sus tres componentes (fortalecimiento técnico-pedagógico de los liceos, fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social y transferencia de recursos de ejecución local), el PIU constituye un dispositivo de amplia cobertura para enfrentar la seria problemática de deserción y repetición en la educación media uruguaya.

- El PAC busca el reingreso a la educación media formal de adolescentes desvinculados de la misma. Para ello se han instalado 18 Aulas Comunitarias que son gestionadas por organizaciones de la sociedad civil y de las que se espera aporten su experticia en materia de educación no formal⁹.

- El FPB se implementó en 29 escuelas técnicas del CETP. Al igual que en el caso del PAC, se trata de un programa de reingreso que permite a los estudiantes completar el ciclo básico, continuar la educación media superior si lo desean e iniciar su formación profesional.

- Con el respaldo político de la Presidencia de la República y la participación decisiva del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) en su instrumentación, el Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) comenzó en el año 2007 y logró hacia fines del 2009 dotar de una computadora portátil a cada alumno de la escuela pública uruguaya. Además de las repercusiones internacionales de la medida -por ser Uruguay el primer país que aplicó a escala nacional una iniciativa del tipo "One Laptop Per Child"- el Plan concitó una fortísima adhesión de los niños y sus familias, y rápidamente se convirtió en buque insignia de la Administración Vázquez.
- El CODICEN de la ANEP dio una gran importancia a la implementación de "políticas educativas transversales" que tuvieron como objetivo "impactar en todos los niveles del sistema educativo, con el fin de mejorar las condiciones de enseñanza en temáticas de alta relevancia social" (2009: 39). Tal el carácter que asumieron la enseñanza de la historia reciente, la inclusión de educación sexual en el currículum escolar, el énfasis en la cuestión de los derechos humanos en el ámbito de la ANEP y el programa de políticas lingüísticas.
- En el campo de la formación docente se apostó a conseguir el estatus universitario de la formación de grado, que resultó consagrado en la Ley General de Educación. Simultáneamente, a partir del 2008 el Plan Nacional Integrado de Formación Docente reemplazó la política instaurada por la "Reforma Rama" por la que convivían dos modalidades nítidamente diferenciadas de formación

⁹ Véase Mancebo-Monteiro, 2009.

del profesorado: el histórico Instituto de Profesores Artigas (IPA) y los Centros Regionales de Profesores (CERP).

IV. Apuntes para un balance de un quinquenio de políticas educativas

Al igual que en otras arenas de política pública, y en vista de la novedad representada por el acceso de un partido de izquierda al gobierno nacional, las políticas educativas durante el quinquenio 2005-2010 pueden ser interpeladas en primer lugar por su grado de innovación y transformaciones con respecto a las gestiones correspondientes a los partidos tradicionales que le precedieron. Con ese propósito, dimensiones tales como el rol del estado, la relación público-privada en la orientación y la prestación del servicio, las modalidades de financiamiento o los procesos de descentralización del sistema suelen ser de utilidad para confrontar las administraciones precedentes y la que ascendió en el año 2005.

Para el caso de las políticas educativas, ese cotejo no arroja novedades de significación. Y esto es así porque los operativos de reforma prolijados por las administraciones anteriores (años 1995-2000 y su evolución en el lustro siguiente) no se apartaron en sus líneas principales del tradicional modelo estatista, de financiamiento público y fuertemente centralizado que caracterizó históricamente a la organización del sistema educativo uruguayo. En efecto: la amplia mayoría de la literatura especializada ha coincidido –si bien con matices– en que las transformaciones educativas de la década de los noventa en Uruguay se apartaron de los rasgos más típicamente liberales que pautaron la ortodoxia de las reformas promovidas por entonces en buena parte de América Latina (Bentancur, 2008c; De Armas et al, 2004; Lanzaro, 2004; Mancebo, 2002).

Por ende, la elucidación de los espacios de innovación en las políticas educativas bajo el gobierno de izquierda requiere de su evaluación en otros planos, entre los cuales seleccionamos su impronta transformadora dentro de la misma matriz de “Estado Docente”, su estrategia procedimental, y las medidas de mejoramiento educativo impulsadas.

Con respecto a la primera de esas perspectivas, puede argumentarse que en el período 2005-2010 se desarrolló una gestión dotada de algunos rasgos “transicionales”, por cuanto puso el énfasis en la creación de precondiciones que se consideraron clave para el buen funcionamiento y el desarrollo del sistema educativo. Como se fundamentó más arriba, el incremento del presupuesto educativo y la reingeniería institucional derivada de la nueva Ley General de Educación se inscriben en esa tendencia. La asunción cabal de esta prioridad descartó alternativas de reestructura radical de la organización y funcionamiento del sistema, que por lo demás, estaban muy alejadas de las concepciones arraigadas en las autoridades educativas. Así lo reconoció recientemente el Presidente de ANEP, Luis Yarzabal, al oponer las estrategias de “reforma”, por un lado, y de “transformación constante”, por otro:

“... no considero que se deba plantear en ningún caso una reforma puntual del sistema educativo. Las reformas son traumáticas y producen los resultados que se produjeron aquí: dislocaciones, traumatismos, enfrentamientos que no convienen a la educación. Yo me afilio a quienes impulsan procesos de transformación constante. Es lo que tratamos de hacer en esta gestión”.¹⁰

Esta estrategia de instalación de pilares sobre los cuales pudieran sustentarse transformaciones a largo plazo se articuló estrechamente con la ya referida tónica inclusiva de formulación de las políticas, de manera de propiciar el compromiso de los influyentes actores colectivos docentes con el proceso. Naturalmente, y por la negativa, ello también contribuyó a la exclusión de la agenda decisoria de temas cruciales pero de alta sensibilidad (a título de ejemplo, el estatuto docente), capaces de frustrar el clima más propicio que se pretendió recrear.

A falta de propuestas de reformas estructurales y de modelos de organización alternativos, esa diada gradualismo – inclusión proyectó hacia la clase política y buena parte de la sociedad civil una imagen más bien opaca de las políticas promovidas por la ANEP, alimentada por el contraste entre la escasa visibilidad y atractivo de éstas y el alto perfil y legitimidad social del Plan Ceibal, engendrado fuera del sistema educativo e incontestablemente identificado como “la” política educativa del gobierno de izquierda. De manera coadyuvante, la expansión de los recursos financieros disponibles sometió a la gestión de las autoridades educativas a un escrutinio más riguroso sobre la efectividad de las líneas de política, frecuentemente sin contemplar que la mayor parte de ellos recién fueron asignados en los últimos dos años del período, por lo cual no sería razonable aguardar impactos de porte en tan corto plazo.

Con estos alcances, entonces, deben ponderarse las medidas tendientes al mejoramiento del sistema educativo efectivamente implementadas en el quinquenio. Por un lado, no es posible arriesgar todavía juicios definitivos sobre el mérito de las modificaciones –de tintes restaurativos- de los planes de estudio de varios niveles, que insumieron energías y recursos humanos calificados, aunque si se atiende al resultado de experiencias previas que pretendieron incidir en la calidad de la enseñanza por esta vía, es de presumir que su impacto no será muy importante (Bentancur y Fernández 2009). Entre los espacios de innovación merecen ser destacados dos lineamientos generales de políticas: los desarrollados en torno a temas que pueden ser catalogados como de “nueva generación” (derechos humanos, educación sexual, violencia en los centros educativos); en segundo lugar, los orientados a la búsqueda de mayores niveles de equidad educativa, como parte del rearmado del sistema de protección social (PMC, PAC, FPB, etc). Aún cuando todavía no pueda evaluarse debidamente sus impactos, es indudable que se tratan de iniciativas significativas, que abren nuevas agendas e incorporan prácticas y

¹⁰ Yarzabal, Luis. En “La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima”, pág. 3. Separata incluida en Semanario Brecha de 12 de marzo de 2010.

soluciones alternativas con miras a la resolución de problemas enquistados en el sistema que han probado ser de difícil solución.

Otras políticas de tipo “constitutivo” (en términos de Lowi, 1994) y potencialmente de alto impacto en los desarrollos futuros fueron la creación de instituciones como el IUDE y el ITS, también concebidas en el período pero que recién terminarán de delinearse entre los años 2010 y 2011. Aunque en otro plano, algo parecido puede afirmarse de los lineamientos programáticos incorporados a la Ley General de Educación, como la obligatoriedad del ciclo medio superior o la ampliación del tiempo escolar. También es necesario aguardar algunos años para evaluar los efectos de algunos dispositivos institucionales introducidos por la Ley General de Educación, más allá de de consideraciones axiomáticas sobre la bondad o perversidad de instituciones tales como el cogobierno docente.

En síntesis, en un balance preliminar de las políticas educativas del lapso 2005-2010 es menester resaltar la continuidad de los principios inspiradores y de los criterios organizativos tradicionales de un sistema caracterizado por la concepción de la educación como un derecho ciudadano, la fuerte presencia estatal en la provisión del servicio educativo, el financiamiento público y la centralización de las decisiones. La tendencia predominante ha sido en todo el caso a la expansión en cada una de estas líneas (a través de una enunciación explícita de la “carta de ciudadanía educativa”, de la extensión de la enseñanza pública y obligatoria a nuevos niveles de la enseñanza, y del incremento de los recursos destinados al sector). Sólo el carácter centralizado del sistema experimentó algunas leves mutaciones, tanto por la matriz de hechura de políticas más participativa puesta en práctica, como en virtud de las incipientes modificaciones legales que empoderan – si bien moderadamente- a instituciones de coordinación y de base.

Más allá de estas permanencias y desarrollos, la asumida estrategia de transformaciones graduales, sustentadas en bases amplias de legitimación de los actores educativos y parcialmente encarnadas en incipientes construcciones institucionales, muy probablemente condujo a un diferimiento temporal en el logro de niveles notoriamente más elevados de calidad y equidad educativa. La parsimonia inherente a procesos que se autodefinen como de “transformación permanente” no se compadece con el salto cualitativo que múltiples sujetos sociales y políticos demandan hoy al sistema educativo, aún con percepciones incompletas sobre las modificaciones posibles y deseables. En este contexto, la dicotomía reforma – transformación se constituye en una disyuntiva estratégica sobredeterminante para las políticas educativas de los próximos años.

Bibliografía

ANEP (2008). Censo Nacional Docente ANEP 2007. Montevideo, ANEP.

ANEP – CODICEN (2009). Políticas educativas y de gestión 2005-2009. Informe a las comunidades educativas sobre las acciones desarrolladas y los principales resultados obtenidos en el cuatrienio. Montevideo, ANEP.

ANEP - CODICEN (2006). El CODICEN ante el Debate Educativo. Montevideo, ANEP.

ANEP - CODICEN - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto (2009). Gastos y salarios 1985-2009. Montevideo, ANEP.

Bentancur, N. (2009). "Ley General de Educación, derecho a la educación y políticas educativas. Estado de situación y desafíos futuros". Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Investigación Científica de la FCS – UDELAR. Montevideo, 8 y 9 de septiembre.

Bentancur, N. y T. Fernández (2009). "Diagnóstico y repertorio de políticas para el rediseño institucional de la enseñanza media en Uruguay", en *Revista de Ciencias Sociales*, nº 24, Montevideo.

Bentancur, N. (2008a). "Apuntes para un análisis institucional del Proyecto de Ley General de Educación". En Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.

Bentancur, N. (2008b). "La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)". *Revista Debates*, v. 2, n. 2. Porto Alegre.

Bentancur, N. (2008c). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Montevideo, FCS – ICP.

Bentancur, N. – Mancebo, Ma. E. (2007). "El debate instalado en el campo de la educación". En La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006 –2007. Montevideo, EBO - Instituto de Ciencia Política.

Campanella, J. – Mancebo, Ma. E.- Martínez, P.- Chiossi, J. – Dibot, G.- González, M.- Gradín, V.- Soto, S. (2009). Uruguay: jóvenes y adolescentes dicen. Encuesta Nacional de Adolescencia y juventud. Montevideo, MIDES.

Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). (2007). Informe Final. Montevideo: MEC.

De Armas, G. y A. Garcé (2004). "Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay". *Prisma* nº 19, Montevideo.

Fernández, T. (2009). "Algunos desafíos institucionales para el nuevo Instituto de Evaluación Educativa de Uruguay". Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR, Montevideo, 8 y 9 de septiembre.

Furtado, M. – Llambí, C. (2005). Gasto público en educación en Uruguay: composición, evolución reciente y desafíos. En UNICEF, Inversión en infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos. Montevideo, UNICEF.

- Grau, C.- Llambí, C.- Mancebo, Ma. E.- Torello, M. (2008). Estudio sectorial de educación en Uruguay. Montevideo: CINVE, mimeo.
- Lanzaro, J. (2004). "La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa". *Serie Políticas Sociales* n° 91, CEPAL, Santiago de Chile.
- LOWI, Th. (1994). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En Aguilar Villanueva (Comp.) La hechura de las políticas. Porrúa Grupo Editorial, México D.F.
- Mancebo, Ma. E.-Dibot, G.-González, M. (2010). El PMC en las escuelas. En Autores Varios, Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela. Montevideo, MIDES-ANEP (en prensa).
- Mancebo, Ma. E. (2009). El Instituto Universitario de Educación y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa: una ventana de oportunidad para el desarrollo educativo en Uruguay. Ponencia presentada en VIII Jornadas de Investigación "El futuro del país en debate" de la Facultad de Ciencias Sociales – Udelar, Montevideo, setiembre de 2009.
- Mancebo, Ma. E. – Monteiro, L. (2009). *Estudios de políticas inclusivas. Programa de Aulas Comunitarias. Uruguay*. Madrid, OEI.
- Mancebo, Ma. E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En: Bentancur, Nicolás (Coord.). Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura.
- Mancebo, Ma. E. (2002). "La 'larga marcha' de una 'reforma exitosa': de la formulación a la implementación de políticas educativas". En: Mancebo et al (Comps.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo, ICP- EBO.
- Martinez, F. (2009). ¿Puede la escuela reducir las desigualdades del rendimiento? En *Páginas de educación nro. 2*. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- MEMFOD (2004). Eficiencia interna de la educación secundaria pública. Cuaderno de Trabajo Serie Estudios sociales sobre la educación nro. X. Montevideo, ANEP.
- Ministerio de Educación y Cultura (2007). Anuario Estadístico de Educación 2006. Montevideo, MEC.