

INSTITUTO DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS
SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD DE LA
REPÚBLICA.
MONTEVIDEO,
URUGUAY.

NICOLÁS BENTANCUR

EL DIAGNÓSTICO Y LA ACCIÓN: CONOCIMIENTO
INSTITUCIONALIZADO Y POLÍTICAS EDUCATIVAS
EN URUGUAY (1965-2010)

DOCUMENTO ON LINE N° [02/12]
[MARZO 2012]

documentos de trabajo

ISSN: 1688-5058

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. MONTEVIDEO)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (INST. CIENC. POLÍT., MONTEV.)

**El diagnóstico y la acción: conocimiento institucionalizado y políticas educativas en
Uruguay (1965-2010)**

Nicolás Bentancur
nicobent@fcs.edu.uy

1. La función de las ideas en las políticas educativas

1.1 El campo de las propuestas sobre la organización y direccionamiento del sistema educativo es tributario del accionar de los gobiernos y de los actores políticos y sociales, esto es, de la racionalidad propia del juego político. Pero también es una esfera determinada por los diagnósticos, las concepciones y conocimientos especializados disponibles en un lugar y momento determinados. Este aserto es especialmente válido cuando dicho conocimiento se anida en instancias orgánicas de alta legitimidad o particularmente influyentes.

Para ciertas perspectivas teóricas, el conocimiento es sólo un recurso más del juego político. El diagnóstico de los problemas sería necesariamente partidista, y se emplearía exclusivamente para controlar a otros actores, de manera que sus comportamientos se ajusten a los objetivos e intereses de quien dispone de la capacidad de análisis y persuasión (Lindblom 1991: 39-46).

En contradicción con esa visión instrumentalista del conocimiento, en las últimas décadas se ha venido desarrollando una escuela académica que enfatiza la relevancia del papel de las ideas en el proceso de las políticas públicas. Esta escuela se preocupa por conocer “las dinámicas institucionales de las ideas”, pero también reconoce la “dinámica ideacional de las instituciones” (Camou 1997:60), reparando más en el rol de las ideas en la política, que en las ideas políticas propiamente dichas. En una de sus vertientes, esta perspectiva se retroalimenta con el ya consolidado regreso del análisis institucional de la política, al concebir a las ideas como constitutivas de las instituciones, incluso cuando han sido conformadas por éstas. Para la corriente que Vivien Schmidt (2006) denomina “institucionalismo discursivo”, las ideas y la interacción de los discursos son variables centrales para explicar tanto el cambio como la continuidad en las políticas públicas. Por cierto, el discurso es admitido por los autores que la integran como un recurso empleado por los actores para producir y legitimar sus ideas. Pero además es una condición necesaria para desarrollar acción colectiva dentro del Estado, diseminando ciertas asunciones compartidas al punto de cuestionar paradigmas asentados y prohijar el surgimiento de otros nuevos, en línea con la célebre concepción de Kuhn. En algunas de estas aproximaciones, las ideas

constituyen las normas, las narrativas, los discursos y los marcos de referencia que sirven para reconstruir la comprensión de sus intereses por parte de los actores, y tienden a redirigir sus acciones dentro de las instituciones estatales.

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

1.2 La pertinencia del estudio de los diagnósticos y propuestas educativas se ampara, a su vez, en imperativos de nuestra propia agenda política. En una instancia como la actual, en la que el malestar por el funcionamiento y los resultados de nuestro sistema educativo se ha extendido a amplios reductos políticos, sociales y académicos, resulta especialmente oportuno visitar las elaboraciones más relevantes que el conocimiento especializado radicado en instancias gubernamentales o paragubernamentales ha construido en las últimas décadas en torno a nuestra enseñanza. Naturalmente, esas indagaciones y propuestas no son las únicas existentes, por cuanto también desde otros medios como el propiamente político o el académico se ha trabajado con el mismo objetivo. Pero lo que pretendemos destacar en esta revisión es la existencia de piezas documentales dotadas de una investidura particular, por su especial enraizamiento en ciertos espacios público-estatales y su vocación de hoja de ruta (si no “planes”, en todos los casos y en su acepción más ambiciosa) para las transformaciones educativas. Relevar sus énfasis principales, la direccionalidad de sus recomendaciones y su permanencia o mutación a lo largo de las décadas puede arrojar luz tanto sobre los procesos intelectuales e institucionales que las ambientaron como también –y principalmente, para nuestras intenciones– sobre alternativas todavía en consideración para la agenda actual de intervención gubernamental.

Estos desarrollos se articularán en tres partes bien diferenciadas. En la primera (numeral 2), se identificarán los principales diagnósticos y recomendaciones surgidos de estudios especializados sobre el sector que se plasmaron en documentos oficiales o cuasi-oficiales en las últimas décadas. En el numeral 3 se relevarán los insumos más importantes para informar la agenda de las políticas educativas en el actual período de gobierno. Finalmente, en el numeral 4 se reflexionará sobre la pertinencia y

potencialidad del conocimiento institucionalizado disponible para orientar efectivamente el *policy making* en los años venideros.

2. Diagnósticos y propuestas de organismos especializados

Los estudios-diagnósticos oficiales o cuasi oficiales sobre la educación uruguaya no abundan, pero de todas maneras pueden identificarse algunos que, con distinto nivel de desarrollo y variados orígenes y propósitos, se han producido en las últimas décadas. En el período post-dictatorial identificamos tres, de distintas características y densidad: el elaborado por la Oficina Montevideo de CEPAL en la primera mitad de los años 90s., el Informe Nacional de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en el año 2005, y los aportes en educación de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia a partir del año 2008. Pero previamente, como antecedente valioso que estimamos digno de rescate, conviene referir también a las incursiones en el sector del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, elaborado en el marco de la CIDE en 1965. En los numerales siguientes pasamos revista los principales diagnósticos y recomendaciones de políticas contenidas en estos cuatro documentos.

2.1 Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), 1965

A comienzos de la década de 1960 se instaló en nuestro país esta comisión interministerial, con el objetivo de definir el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974. Fiel exponente de la etapa optimista de la planificación desarrollista, produjo un amplio repertorio de diagnósticos y propuestas sobre los distintos sectores de la economía y la sociedad nacional, entre ellos un Plan de Desarrollo Educativo que, como podrá apreciarse, traduce las teorías entonces en boga del capital humano. Reseñamos aquí sus aspectos principales, según se presentaron en la “Síntesis de los Planes Sociales” (CIDE 1965).

Tras proponer un nuevo modelo económico, la Comisión asigna a la educación no sólo el rol de fomentar la cultura, sino también preparar a los ciudadanos necesarios para impulsar su progreso en todos los ámbitos. Se señaló entonces:

“La cantidad y la calidad de la educación tiene desde luego valor en sí misma pero se imparte a través de un sistema institucionalizado que persigue un objetivo social, la educación otorgada debe incorporarse funcionalmente a esa sociedad que, a través del sistema educativo, busca su integración, renovación, progreso y crecimiento”.

En perspectiva claramente desarrollista –con tintes economicistas– se indicaba que

“la vinculación cada vez más estrecha entre la educación y la economía aconseja tener presente, al programar a la educación, las características de la evolución económica del país, sus metas de crecimiento, las posibilidades ocupacionales y los requisitos planteados a la educación para influir sobre los propuestos aumentos de productividad”.

A continuación presentamos los objetivos, metas y acciones propuestos por la Comisión.

2.1.1 Dentro de los **objetivos generales** para el sistema educativo se encontraban:

- cumplimiento de los niveles de estudio obligatorios para toda la población;
- extensión de la obligatoriedad escolar hasta el noveno año de estudios o tercero del ciclo básico común de enseñanza media;
- educación terminal con carácter profesional, para toda la población egresada del ciclo básico común que no continúe estudios superiores;
- distribución de los efectivos de enseñanza media de acuerdo con los resultados del trabajo de orientación vocacional y profesional, y las necesidades de recursos humanos para el proceso productivo;
- distribución de los efectivos universitarios en función de los requerimientos sociales del país;
- unidad del proceso educativo y coordinación consecuente del diseño y la ejecución de la política educacional;
- lograr que el sistema educativo sea el principal agente para la consagración de la igualdad de oportunidades, iniciando desde la escuela una acción pedagógica intensiva sobre los alumnos provenientes de sectores socio culturales inferiores;
- realización de estudios sobre los aspectos cualitativos del sistema educativo, a través de los cuales formular científicamente objetivos en materia pedagógica, de planes, currículum, etc.

2.1.2 Las siguientes eran las **metas** determinadas:

- 1) superación de los déficit materiales y dotación regular de edificios y equipos para asegurar la atención de la nueva demanda por educación;
- 2) mejoramiento del servicio prestado, elevando los rendimientos internos del sistema para alcanzar resultados superiores;
- 3) extensión y crecimiento del servicio educativo, tanto desde el punto de vista cuantitativo como de la estructura interna necesaria para que dicho crecimiento sea funcional a la sociedad (extender la educación obligatoria a nueve años, expansión de la educación técnica, diversificación y coordinación entre subsectores).

2.1.3 Las **medidas** a adoptarse para el efectivo cumplimiento de los objetivos y metas definidas serían las siguientes:

a) Para la enseñanza primaria:

- 1) Extensión de la enseñanza pre escolar al 50% de los niños de las edades 4 y 5 años;
- 2) enseñanza de tiempo completo para el 20% del alumnado de las escuelas urbanas, a aplicarse prioritariamente en escuelas de bajo rendimiento;
- 3) extensión del período de clases a 200 días;
- 4) extensión del horario de clases en media hora diaria, equivalente a 22 días adicionales al año;
- 5) actividades en períodos de vacaciones para los niveles socio culturales inferiores;
- 6) creación de 30 internados de 50 alumnos para escolares rurales;
- 7) creación de unidades escolares rurales para la supervisión y orientación de grupos de escuelas pequeñas;
- 8) afincamiento del maestro en el medio social de su escuela.

b) Para la enseñanza secundaria:

- 9) Creación de aulas para eliminar la superpoblación, atendiendo que los grupos menos voluminosos sean los cursos inferiores;

- 10) creación de cursos paralelos de recuperación, estudios vigilados, para atender las insuficiencias culturales del alumnado del nivel más bajo;
- 11) equipamiento de bibliotecas, filmotecas y laboratorios;
- 12) formación de aproximadamente 2.000 docentes con 22,5 horas promedio por profesor;
- 13) modificación del escalafón para poder absorber el déficit de docentes.

c) Para la enseñanza técnica:

- 14) Estímulo a los cursos profesionales dirigidos al sector agropecuario y al industrial;
- 15) pasaje de los egresados de los cursos técnicos a la enseñanza superior;
- 16) inversión en edificios y equipos;
- 17) colaboración con empresas para la creación, desarrollo y fomento de escuelas especiales, y la enseñanza de taller en los centros de producción.

d) Para las “Instituciones especiales de la enseñanza superior”:

(...)

24) Organización de una Facultad de Educación para encarar la formación de docentes de enseñanza media, perfeccionamiento de maestros y formación de administradores y otros tipos de técnicos educacionales.

2.2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990-1994

En el año 1990 el Consejo Directivo Central de la ANEP encargó a la Oficina de Montevideo de la CEPAL la elaboración de un completo diagnóstico sobre el estado de la educación en el país. Cuatro años más tarde, la tarea realizada arrojó sendos informes reunidos en tres tomos (CEPAL 1990, 1991 y 1994), que identificaban los principales déficits del sistema, y si bien no proponían estrictamente una estrategia de intervención, ellas podían deducirse de las explicaciones causales aportadas. Los principales ejes de ese diagnóstico se sintetizan a continuación.¹

¹ Síntesis tomada de ANEP 2005:36.

2.2.1 Educación inicial: Cobertura limitada y regresiva (concentrada en sectores medios de la población)

El informe documentaba el alto poder predictivo de la asistencia a la educación inicial sobre el posterior rendimiento en la enseñanza primaria.

2.2.2 Educación primaria: Estratificación de recursos y de resultados

A pesar de contar con iguales programas, la estratificación de los recursos docentes, de la infraestructura didáctica y no didáctica, la sensación de impotencia y su impacto sobre las expectativas y prácticas de los docentes de contextos escolares carenciados, y la ausencia de mecanismos de focalización compensatoria para las escuelas con predominio de población vulnerable, contribuían a altos diferenciales en términos de aprendizaje y repetición al interior del sistema público.

2.2.3 Educación Media (Ciclo Básico): Deserción, ausencia de cultura organizacional y desprofesionalización docente

La baja tasa de profesores con título, la heterogeneidad del cuerpo docente, la dispersión de asignación horaria por establecimiento y programa (“profesores taxi”), el ausentismo, la impuntualidad, y la formación predominantemente humanista pensada como antesala a un bachillerato universitario inhibían la percepción por parte de familias y estudiantes de la utilidad de este ciclo educativo. Esto favorecía altas tasas de deserción vinculadas, en muchos casos, al reiterado fracaso educativo. El hecho de que este ciclo hubiera incrementado su población en forma aluvional entre 1970 y 1990, sin haber solucionado estos problemas estructurales, favorecía una sensación generalizada de anomia organizacional y fracaso del sistema.

2.2.4 Educación Media Superior (Bachillerato): Estratificación de acceso y elitización en el ingreso

Un bachillerato preuniversitario, al que ya de por sí accedía esencialmente la población de sectores medios y altos, presentaba problemas estructurales similares a los del ciclo básico, agravados por su casi único énfasis en la preparación para el ingreso a carreras de tercer nivel. El resultado final era un bachillerato que contribuía a frustrar y expulsar estudiantes. La ausencia de un vínculo con el mercado laboral y las exigencias propias de un modelo pensado para la élite intelectual del país se conjugaban para producir estos resultados. Ello se encontraba agravado por el hecho de que las altas

exigencias y filtros del sistema no parecían poseer una contrapartida en la dedicación y calidad docente.

2.2.5 Educación Técnica: Fracaso en la formación de demanda e inadecuación de la oferta

La Universidad del Trabajo, esencialmente orientada a artes y oficios, que cargó siempre con el estigma de ser la última opción de los estudiantes fracasados, no había logrado, a la fecha del informe, modificar su status. La inadecuación de la oferta de cursos, desarrollada sin apoyatura en las demandas del mundo empresarial y sin adecuación a los requerimientos de capacitación del momento, se conjugaba con un deterioro de la infraestructura didáctica de buena parte de sus centros. Sumado a ello, la UTU era percibida como el depósito de quienes no podían acceder y desempeñarse en la educación media “normal”.

2.3. El Informe Nacional de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), 2005

En setiembre de 1990, 189 países integrantes de las Naciones Unidas –entre ellos Uruguay– aprobaron la denominada “Declaración del Milenio”, que comprometía a la consecución para el año 2015 de una serie de objetivos con sus correspondientes metas en distintas arenas sociales, entre ellas, la educación.

En el “Informe de País sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Presidencia de la República Oriental del Uruguay 2005) se da cuenta del estado de situación del país en materia educativa, los principales desafíos, las metas impuestas y las acciones tendientes a su consecución. A estos efectos debe tenerse en cuenta que si bien se fijó como meta internacional a la enseñanza primaria universal, nuestro país se ha propuesto “alcanzar la universalización de la educación inicial y de la enseñanza media obligatoria, y la expansión de la educación media superior”.

2.3.1 Situación y Tendencias

A pesar de los tempranos logros en términos de cobertura en enseñanza primaria, del fuerte incremento de la matrícula en los primeros tres años de educación media –obligatoria desde 1973– por la incorporación de sectores de la población provenientes de hogares carenciados y de la más reciente expansión del ciclo preescolar, se manifiestan aún claras diferencias de retención, egreso y, más en general, de educabilidad entre los estratos socioeconómicos de los alumnos.

El informe nacional explicita que las escuelas públicas también satisfacen otras necesidades de su población a través de diferentes programas (Programa de Alimentación Escolar, convenios con ONGS, entre otros).

2.3.2. *Desafíos*

Como tales se identifican:

a) La universalización de la Educación Inicial.

Necesidad de apoyar a las familias en situación de pobreza durante el embarazo y los primeros años de vida de los niños, y consolidar los esfuerzos realizados en educación inicial, hasta lograr su efectiva universalización en los sectores más pobres y desde edades cada vez más tempranas.

b) La superación de las inequidades en la Educación Primaria.

Este desafío se identifica a la vista de la importante distancia en los niveles de aprendizaje de Lenguaje y Matemática de los alumnos de contextos socioculturales extremos, evidenciada por las evaluaciones de aprendizajes realizadas entre los años 1996 y 2002. Según dichas evaluaciones, cerca de la tercera parte de los alumnos egresaban de la escuela primaria sin haber alcanzado los conocimientos y competencias imprescindibles para continuar sus estudios en el nivel medio.

c) La universalización de la Enseñanza Media obligatoria y expansión de la Educación Media Superior.

A pesar de la obligatoriedad del Ciclo Básico de Educación Media, no lo había completado el 36% de los jóvenes de entre 16 y 18 años en zonas urbanas y el 58% del mismo tramo de edad en zonas rurales. Al igual que en la Educación Primaria, en la Educación Media se verifican inequidades y deficiencias en los aprendizajes de los alumnos, según el Censo de Aprendizajes de 1999. Por tanto, las metas a proponerse incluirían, además de garantizar el acceso y favorecer el egreso, la dimensión relativa a los aprendizajes. Por su parte, el desafío para la Educación Técnica se fijaba en continuar ampliando la oferta de Bachilleratos Tecnológicos.

2.3.3 *Metas vinculadas a la cobertura del sistema*

Se establecieron las siguientes:

- lograr la cobertura del 100% de la demanda, en el tramo de 0 a 3 años, de los niños pertenecientes a hogares bajo la línea de pobreza (expansión del Plan CAIF y/o modalidades similares, con apoyo del Estado y participación de la sociedad civil);
- lograr que el 100% de los alumnos de educación egrese como máximo a los 13 años de edad;
- expandir el modelo de Escuela de Tiempo Completo de los 30.500 alumnos previstos para el 2005 a 100.000 alumnos en el 2015, y de 100 a 250 escuelas;
- el egreso del Ciclo Básico de Secundaria o Enseñanza Técnica del 100% de los jóvenes de 16 años de edad;
- una cobertura neta del 70% en la Educación Media Superior para el tramo de edad 15-17 años.

2.3.4 Metas vinculadas a la calidad y la equidad educativas.

Se informa de la intención de desarrollar las siguientes acciones:

- monitorear a las instituciones que brindan servicios de atención a niños y niñas de 0 a 3 años;
- reducir a no más de un 15% la diferencia en los porcentajes de suficiencia entre escuelas de contextos socioculturales extremos (tanto en Lenguaje como en Matemática), llevando al mismo tiempo el promedio nacional de suficiencia a alrededor del 80% en Lenguaje y del 65% en Matemática;
- reducir las tasas de alta inasistencia en educación inicial y Primaria al 2%;
- fortalecer y revisar las modalidades de ejercicio del derecho a la educación de niños y niñas con capacidades diferentes;
- adecuar la oferta de formación profesional y ampliar la diversidad de ofertas y la matrícula de los Bachilleratos Tecnológicos en la Educación Técnica.

2.3.5 Compromiso financiero

En vista de los desafíos y metas planteados en los apartados anteriores – especialmente la expansión de la cobertura en la Educación Inicial y Media y del modelo de Escuelas de Tiempo Completo– se expresa la necesidad de incrementar la inversión educativa. Se establece en este rubro una “meta razonable” para el 2015 del 6% del PBI (incluyendo Educación Superior).

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

A mediados de la anterior administración del gobierno nacional se estableció el propósito de definir y consolidar los lineamientos estratégicos en materia de políticas hacia la infancia y la adolescencia a través de una Estrategia Nacional (ENIA). La construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 fue una iniciativa de Comité de Coordinación Estratégica (CCE), un espacio de coordinación política en el que participaron las máximas autoridades de las instituciones públicas con competencias en el sector, con el aval de la Presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. Entre los participantes se contó con representantes de organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, legisladores, sectores empresariales y académicos.

La primera resultancia de dicho proceso fue una serie de documentos que vieron la luz en el año 2008, varios de los cuales atañen total o parcialmente al sector educativo. Merecen destacarse especialmente el denominado “Sustentabilidad Social. Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030”, de autoría de Gustavo De Armas, y el documento “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación”.

Entre finales del año 2009 y principios del 2010 se produjo en el marco de la ENIA el documento “Plan para la acción 2010-2015”, que contiene un capítulo que propone medidas de políticas y metas concretas para los distintos niveles del sistema educativo, y se corresponde con otros documentos que analizan el financiamiento necesario para llevar a la práctica algunas de esas políticas. Presentamos una síntesis de cada una de estas piezas a continuación.

2.4.1 Educación y sustentabilidad social

En el documento base elaborado por De Armas (2008) se afirma inicialmente que el sistema educativo nacional no presenta problemas significativos de cobertura en ninguno de sus niveles, para luego identificar tres déficits principales:

a) La deserción en la educación media, a la que se la cataloga como el principal problema. Las altas tasas de abandono en este sector se conjuga con una amplia brecha entre jóvenes de distintos estratos socioeconómicos.

b) En la enseñanza primaria se reconoce la tendencia al descenso de las tasas de repetición como un logro importante, especialmente para las Escuelas de Tiempo Completo. Paralelamente, se constata un crecimiento de la “asistencia insuficiente” y del “abandono intermitente”.

c) El tercer déficit analizado es el de la calidad y distribución social de los aprendizajes en el ciclo secundario. En base a los resultados de la prueba PISA 2006 ², se señala que si bien Uruguay obtiene buenos resultados en el concierto de los países latinoamericanos, uno de cada tres estudiantes no logra niveles mínimos de suficiencia en matemática y lectura y, si se acumulan sus resultados, “se podría decir que prácticamente la mitad de los adolescentes uruguayos no ha logrado desarrollar las competencias necesarias para actuar en el futuro cercano en el ámbito público, ciudadano o político, en el mercado laboral y en el mundo del conocimiento” (De Armas 2008:34). Estos datos guardan como trasfondo una marcada inequidad: mientras ocho de cada diez adolescentes de contexto “muy favorable” alcanzan niveles suficientes en matemática y lectura, sólo uno de cada diez, aproximadamente, lo logra entre los adolescentes de contexto “muy desfavorable”.

A los efectos de diseñar una estrategia efectiva de mejoramiento de estos indicadores se considera clave el progreso de la inversión en educación. En el informe se manejan distintas hipótesis sobre su evolución, una de las cuales, de carácter “intermedio”, le permite aseverar que

“... si Uruguay decide seguir incrementando el gasto público total en educación, manteniendo relativamente constantes los pesos relativos de ANEP y la Universidad de la República en su distribución, hasta alcanzar el 6.5% del PBI en 2025 (valor que ya exhiben muchos países),

² Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE.

entonces es factible, merced a las tendencias demográficas que el país experimenta, que logre un nivel de gasto educativo destinado a niños y adolescentes similar al de los países más desarrollados” (De Armas 2008:41).

2.4.2. Dimensiones educativas de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia.

Este tópico está contemplado en el documento que contiene las bases para la implementación de la ENIA (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2008). La temática específicamente educativa aparece contemplada dentro de los factores que inciden en el acceso al bienestar, en la enunciación de las respuestas y avances iniciados, en la imagen a construir, en los lineamientos y propuestas y en las condiciones de viabilidad. A continuación, las presentamos brevemente.

a) Las dificultades de adecuación del sistema educativo:

Se entiende que las propuestas educativas experimentan una crisis de sentido, por cuanto no han acompañado la transformación del mercado de trabajo, de las familias, de los niños y adolescentes, especialmente en la relación educador/educando y en la labor de los centros educativos. Se achaca a los sistemas educativos modernos en general –no sólo al uruguayo– su verticalidad, la poca movilidad de los sujetos, las propuestas homogéneas y la escasa capacidad de enfrentar situaciones novedosas.

También en este documento se resaltan los logros en la cobertura educativa, señalándose como principal problema la inequidad que trasuntan las tasas de egreso y los resultados de aprendizajes entre los diversos sectores socioeconómicos, factores decisivos en la reproducción de la desigualdad y la “desvinculación” en la educación media.

b) Respuestas y avances generados:

En el Informe se destacan la obligatoriedad de la educación preescolar (5 y 4 años), la universalización de la educación física (sancionada por ley), las Escuelas de Tiempo Completo, las Escuelas de Contexto Crítico, el Programa Maestros Comunitarios, el Plan Ceibal, el Programa Aulas Comunitarias, el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico y el Programa de Formación Profesional Básica (del Consejo de Enseñanza Técnico-Profesional).

c) La imagen a construir: una educación de calidad en todos los niveles.

Los componentes principales de esta imagen orientadora podrían sintetizarse en tres categorías: adecuación del sistema y de los centros educativos a las nuevas condiciones sociales, a los requerimientos de formación y a los intereses de los adolescentes; mayor eficacia en la retención de estudiantes y en la calidad de los aprendizajes; y ampliación de la concepción del sistema de forma de abarcar a una serie de instituciones y espacios (clubes de niños, plazas de deportes, asociaciones barriales, etc.).

d) Lineamientos estratégicos para el fortalecimiento y transformación del sistema educativo:

Según el Informe,

“debe avanzarse hacia proyectos educativos adecuados a la población a la que se dirigen, tiempos pedagógicos flexibles y compatibles con las nuevas realidades familiares y sociales; centros a escala humana, que permitan una educación personalizada; formación de equipos multidisciplinarios, que contribuyan a analizar y encarar distintas problemáticas que surjan en los centros educativos; evaluaciones que permitan aprender a partir de la experiencia, realimentar y mejorar el proyecto” (Comité de Coordinación Estratégica 2008: 40).

Se agrega la necesaria jerarquización del rol docente y fortalecimiento de su formación, el acercamiento de las familias a los centros, la incorporación de mecanismos de participación y rendición de cuentas, la adecuación de la formación – especialmente en la enseñanza media– a las expectativas de los jóvenes y a la facilitación de su inserción al mercado laboral, y la reconsideración de la ubicación territorial de los centros propendiendo a una mayor integración social.

2.4.3. El capítulo educativo del Plan de Acción 2010 – 2015

a) En relación a la enseñanza primaria, la apuesta principal del documento radica en la progresiva extensión del tiempo escolar en las escuelas que atienden a los sectores más desfavorecidos del estudiantado. El tiempo escolar añadido se destinaría a diversas actividades de socialización, recreación, educación física, deporte, enseñanza de idiomas y al apoyo en los aprendizajes.

Otra orientación subrayada es la orientación del Programa de Maestros Comunitarios, comprendiendo el número de maestros y de escuelas atendidas, pero también aplicando su “filosofía” y su “práctica” en las escuelas de jornada escolar ampliada.

El documento otorga especial destaque al modelo de centro educativo, apostando al fomento de la innovación, a la creación de comunidad educativa y al relacionamiento con el medio. Es así que se propone la definición de proyectos institucionales de cada centro, con financiamiento; mecanismos de estímulo a la permanencia de los docentes; la capacitación de los docentes en servicio y el fortalecimiento del trabajo en equipo; y nuevas modalidades de vinculación con las familias y con las instituciones de la zona.

Asimismo, hay algunas referencias a la relación numérica maestro/niños (no más de 25 por aula), al mejoramiento de la infraestructura escolar, y a la utilización de instalaciones aledañas (espacios públicos, clubes, etc.).

b) Con respecto al nivel medio básico y al nivel medio superior, el Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA define como objetivo principal ampliar la cobertura de la oferta educativa pública, mejorando el acceso, su calidad y su equidad.

Además de proponerse establecimientos educativos con menos turnos y grupos no masificados, también se pone el acento en la gestión de los establecimientos. Por ello se propone implementar mecanismos que propicien la innovación en contenidos y formatos para atender la diversidad del alumnado, poner en práctica las modalidades de participación estudiantil previstas en la Ley General de Educación e implementar programas dirigidos a la recreación y la socialización. Al igual que en Primaria, se contemplan los “proyectos de centro” y se apunta a una gestión de los recursos humanos que favorezca la permanencia y el sentido de pertenencia de los docentes en el establecimiento, apoyados por un elenco de figuras auxiliares (adscriptos, animadores culturales, equipos profesionales interdisciplinarios, etc.). La gestión de los centros sería objeto de monitoreo y evaluación en todos los niveles (micro, meso y macro).

En un plano más específico, el Plan propone la revisión y articulación de los diferentes programas de revinculación e inclusión educativa existentes (PAC, PIU y FPB en ANEP, CECAP en el MEC, áreas pedagógicas en INAU).

Acerca del bachillerato y atendiendo a sus particularidades, se argumenta a favor de que el estudiante vaya desarrollando su propia orientación, mediante un sistema de créditos y de optatividad de asignaturas, el suministro de orientación vocacional ocupacional y la promoción de un contacto fluido con el mundo del trabajo. Merece destaque la propuesta de implementar un servicio de bienestar estudiantil que

comprenda becas y transferencias monetarias a los adolescentes, con miras a su retención en el sistema educativo.

2.5 El derrotero de cuatro décadas de análisis y propuesta educativa: de la cobertura a la equidad, de las políticas de desarrollo a las políticas sociales

Si se aprecian los cuatro jalones que seleccionamos como expresivos de las asunciones y preocupaciones principales de instancias y organismos públicos o cuasi-públicos en relación al sistema educativo, puede identificarse una evolución que da cuenta de las variaciones de unas y otras con el paso del tiempo. Para categorizar esos focos de atención emplearemos las siguientes categorías: cobertura y retención de estudiantes; políticas pro-calidad, de reforma curricular y hacia el plantel docente; políticas pro-equidad; participación y relacionamiento con la sociedad civil; y gestión del sistema educativo y transformaciones institucionales.

Cuadro 1. Énfasis en *issues* educativos de Planes e Informes Técnicos 1965-2008

	Cobertura y retención	Calidad, currículum y docentes	Equidad	Participación y relación con sociedad civil	Gestión y transformación institucional
CIDE (1965)	alta	media	media	baja	baja
CEPAL (1990-94)	alta	media	alta	baja	baja
ODM (2005)	alta	alta	alta	baja	media/baja
ENIA (2008)	alta	alta	alta	media	media

El Informe de la CIDE, fiel exponente de la concepción desarrollista y del herramental planificador propios de mediados de los años sesenta, lidia principalmente con las perspectivas de un alumnado en expansión y un sistema insuficientemente preparado para recibirlo. Por tanto, sus principales objetivos son la ampliación de la matrícula en los ciclos preescolar y medio y la creación de los primeros dispositivos preparados para amparar a nuevos sectores de la población que se incorporarían a esos tramos del sistema y requerirían mayor apoyo pedagógico (extensión del tiempo escolar, actividades especiales para estos estudiantes, etc.). En cambio, los aspectos vinculados a la participación y la gestión política del sistema ocupan un lugar comparativamente menor, probablemente por cierta concepción tecnocrática que trasunta el documento.

Tres décadas más tarde, tras el forzado interregno de la dictadura y las subsiguientes tareas de restauración del sistema, en un contexto social de creciente

complejidad y con uno de los técnicos más distinguidos que colaboraron en el Informe de la CIDE como responsable –el sociólogo Germán Rama–, el trabajo de diagnóstico de la Oficina de Montevideo de CEPAL puede interpretarse como respuesta a la centralidad de la problemática social trasladada a la interna de los establecimientos educativos. Es así que los lineamientos de políticas pro-equidad, en algunos casos bajo estrategias focalizadas o compensatorias, informan y dan sentido al conjunto de las elaboraciones. Paralelamente, la cobertura continúa identificándose como un *issue* relevante, pero ahora complejizado: más allá de la educación preescolar, donde el incremento de la matrícula y de las plazas ofrecidas por el sector público constituían la pieza central de la estrategia propuesta, en el resto de los sectores y especialmente en la educación media se le comenzaba a prestar creciente atención a la retención de los estudiantes en los establecimientos y a su egreso en los plazos establecidos. En cambio, la ampliación de la base del sistema de decisiones y las modalidades de gestión no eran sindicadas como variables prioritarias, asunción que se trasladó a la posterior gestión del mismo equipo técnico en la dirección de ANEP.

El informe elaborado con motivo de los Objetivos del Milenio, si bien técnicamente menos ambicioso y comprehensivo que el resto de los aquí presentados, marca una inflexión al otorgarle un lugar más central a la calidad de la enseñanza, entendida operativamente como los aprendizajes efectivamente realizados por los estudiantes. En este aspecto debe asignarse un rol especialmente importante al impacto de la difusión de los resultados de la prueba PISA, a la que nuestros estudiantes de 15 años de edad se sometieron por primera vez en el año 2003. De ella se extrajo una referencia comparada con el resto del mundo, hasta entonces no disponible, sobre el nivel de sus aprendizajes y, al mismo tiempo, una comparación interna sobre los rendimientos de estudiantes provenientes de distintos estratos sociales. Es indudable que las alertas derivadas de ese diagnóstico estimularon la preocupación por los resultados de nuestro sistema educativo, al punto que entre las metas nacionales de los ODM se incluyeron la reducción de las brechas de aprendizaje y la elevación de los promedios nacionales de suficiencia en Lenguaje y Matemática. Asimismo, en este Informe hay una primera referencia importante a la gestión política del sistema, al fijarse una meta de inversión en educación del 6% del PBI para el año 2015.

Por último, los informes y documentos emanados de la ENIA pueden considerarse como productos de nueva generación en la investigación y propuesta educativa. Además

de continuar y actualizar los lineamientos de los informes anteriores en los rubros de cobertura, calidad y equidad, se asume un escenario más complejo que guarda relación con los vínculos entre el sistema de enseñanza, otras reparticiones estatales, los integrantes de la comunidad educativa y organizaciones de la sociedad civil. También la gestión y transformación institucional ocupan un lugar destacado, sugiriéndose innovaciones tales como la flexibilización y adaptabilidad de tiempos pedagógicos y estrategias de enseñanza, el rediseño de los centros educativos a escala humana y la introducción de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Dentro de este capítulo puede incorporarse una nueva proyección de mediano plazo en materia de inversión educativa –compatible con la incorporada al Informe ODM–, que la sitúa en un 6,5% del PBI para el año 2025.

Apreciada en conjunto la evolución histórica de estos diagnósticos especializados puede rescatarse, entonces, la ampliación creciente de sus focos y recomendaciones desde variables básicas para el funcionamiento del sistema (como la expansión de la matrícula), aún presentes aunque resignificadas (deserción, abandono intermitente, etc.), hacia cuestiones más finalistas como la consecución y distribución social de los aprendizajes, para más recientemente extender las dimensiones analizadas a otras de naturaleza institucional y social hasta entonces subordinadas. Recogiendo la categorización de Navarro (2005) que identifica dos clases diferenciales de políticas educativas, se comprueba así que en el plano de las ideas institucionalizadas en nuestro país el énfasis se ha trasladado progresivamente desde una primera clase de políticas “básicas” (de expansión y aumento de las tasas de matrícula), a otra clase de políticas que procura mejorar la calidad y la eficiencia del sistema educativo.

Desde otra perspectiva, la evolución reseñada exterioriza otro desplazamiento desde las preocupaciones más genuinamente desarrollistas de los años sesenta, a una atención sostenida a la problemática social asociada a la educación a partir de los años noventa y hasta la fecha. Si para la CIDE uno de los objetivos fundamentales de las políticas educativas era la formación de recursos humanos que pudieran apuntalar y acompañarse con el desarrollo productivo del país, los diagnósticos y planes posteriores dieron más relevancia –por cierto, con variantes entre ellos– a intervenciones estatales aptas para paliar las situaciones sociales de inequidad que obstaculizan el ingreso y la retención de los estudiantes en el sistema y su performance educativa. Varias razones podrían arriesgarse para explicar este trasiego desde las políticas educativas concebidas

como políticas de desarrollo a las políticas educativas entendidas como políticas sociales. Entre ellas, el declive de ciertos paradigmas desarrollistas y de las teorías del capital humano asociadas, y el deterioro del tejido social y especialmente la infantilización de la pobreza a partir de la década del ochenta, que obrando en paralelo constituyeron a las demandas de inclusión social como norte fundamental de los ensayos de planificación de la enseñanza.

Por último, corresponde resaltar la tardía y todavía incipiente atención a las variables institucionales del sistema educativo. Las modalidades de gestión y organización de la oferta educativa aparecen como *issue* en estas piezas documentales recién en los últimos años, y acotadas a aspectos específicos, a pesar de su trascendencia creciente en la literatura especializada internacional e incluso en la producción académica doméstica.

3. Insumos para la agenda actual

Ya durante la presente administración de gobierno deben relevarse dos piezas potencialmente relevantes para la orientación de las políticas educativas del quinquenio, que se suman a los lineamientos de la ENIA en vigencia. Se trata del capítulo sobre educación del último programa de gobierno del Frente Amplio, y de un inédito acuerdo multipartidario sobre estas políticas sectoriales sellado a comienzos del período. A continuación hacemos referencia a ambos documentos.

3.1 El Programa de Gobierno 2010-2015 del Frente Amplio

El apartado sobre educación del Programa de Gobierno del F.A., aprobado por su V Congreso Extraordinario “Compañero Zelmar Michelini” el 13 y 14 de diciembre de 2008, se titula “Educación para todas y todos a lo largo de toda la vida”. Se trata más bien de un punteo de principios generales, objetivos y medidas escasamente articulado y de muy disímil nivel conceptual, tal cual luce a continuación:

- Fortalecer el sistema educativo formal para la incorporación de niñas, niños y adolescentes que hoy están fuera de él.
- Implementar programas de formación integral que faciliten la culminación de la educación obligatoria.
- Fomentar la participación de docentes, estudiantes y la comunidad en los diferentes ámbitos del sistema educativo.

- Fomentar la conformación de equipos interdisciplinarios para reforzar los procesos de integración social y educativa.
- Planificar la expansión de todo el sistema educativo asegurando una relación adecuada entre el número de docentes y el número de estudiantes.
- Garantizar la universalización de la educación inicial y el fortalecimiento de la Educación Media Básica, apuntando a la mejora de la educación y del tiempo pedagógico.
- Dotar de mejores condiciones a la educación técnica y tecnológica como respuesta a los desafíos del país productivo.
- Continuar y fortalecer el proceso de alfabetización informática en el marco de los objetivos integrales de la educación, promoviendo el acceso paulatino de los alumnos de todo el sistema y de los docentes.
- Luchar contra el analfabetismo total o funcional, como línea estratégica a consolidar en el marco de la Educación de Jóvenes y Adultos.
- Promover centros educativos abiertos e integrados, con participación de docentes, estudiantes y la comunidad para dar respuesta a las necesidades de su entorno local, de modo de contribuir al desarrollo de una cultura de derechos ciudadanos, democrática, solidaria y respetuosa de la diversidad cultural.
- Consolidar un sistema terciario de educación pública acorde al proyecto de país productivo con un papel central de la Universidad de la República y de la educación técnico profesional
- Otorgar a la formación docente carácter universitario.
- Ajustar la asignación presupuestal de modo de continuar con la mejora edilicia y de infraestructura, la creación de cargos y centros educativos, la mejora de la calidad de la educación y de las remuneraciones docentes y no docentes.

3.2. El documento interpartidario sobre políticas educativas

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

El documento se organiza en torno a los niveles del sistema educativo y, con matices entre cada uno de ellos, define objetivos generales y ciertas metas cuantitativas.

a) En materia de Educación Inicial los objetivos son básicamente de cobertura: universalización de la atención a niños y niñas de 4 y 5 años, aumento progresivo de la de 3 años (“a través de diversas modalidades”) e incorporación de la totalidad de los niños y niñas provenientes de hogares bajo la línea de pobreza.

b) En enseñanza primaria se fija como primer objetivo alcanzar con la modalidad de Escuelas de Tiempo Completo al 100% de los niños en situación de pobreza, cubriendo totalmente en el presente quinquenio al quintil más desfavorecido (300 Escuelas de Tiempo Completo). La otra meta cuantitativa refiere al abatimiento de la repetición en primer año, por debajo del 10% de la matrícula.

También en este documento se plantea el fortalecimiento del papel de las escuelas, tanto para la adopción de decisiones en el plano de los proyectos pedagógicos, como para la gestión de recursos económicos de acuerdo a una planificación establecida al inicio del año, procurando una mejora en la eficiencia. Esa individualización del centro se complementaría con la intervención y asesoramiento de equipos interdisciplinarios.

En tercer lugar, se propone “trabajar con sentido estratégico hacia la inclusión”, contemplando cuando se requiera el desarrollo de programas de “enriquecimiento extraescolar”.

Otras propuestas versan sobre la maximización de las capacidades edilicias y la habilitación de nuevos espacios, la ampliación del Plan Ceibal, y la enseñanza de una segunda lengua, prioritariamente en las ETP.

c) Las metas definidas para la Educación Media Básica para el año 2015 incluyen la cobertura universal de los adolescentes de entre 12 y 15 años, el aumento en un tercio los alumnos que se encuentran en el nivel 2 de las pruebas de PISA en lengua y

matemática, la reducción a la mitad de la brecha entre los quintiles de estudiantes de mayor y menor rendimiento en dichas pruebas, y la reducción al 15% de la repetición.

En relación a este nivel el documento interpartidario reitera el énfasis en el rediseño en tamaño y funciones de los centros educativos, con los objetivos de lograr una “dimensión personalizante” y facilitar la integración social de los estudiantes. Se propone un máximo de 600 alumnos en dos turnos con grupos no mayores a 30 por clase, y la construcción de 58 centros educativos de educación media básica que permita atender a la totalidad de los adolescentes entre 12 y 15 años.

Los nuevos modelos de centros educativos contemplarían el apoyo a los alumnos con dificultades y ofrecerían diversidad de actividades, especialmente para atender población en especial situación de vulnerabilidad. Algunos de ellos deberían ser de tiempo extendido. Para mejorar la gestión de estos centros se fortalecerían los equipos de dirección, se los dotaría de equipos multidisciplinarios, se desarrollarían instancias de formación para la diseño e implementación de proyectos y se evaluarían las políticas y resultados educativos.

También se acordaron varias políticas inclusivas: becas estudiantiles, atención a jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo, revisión y profundización del programa PIU, y alimentación escolar.

Por último, se propugnan otras políticas como la extensión y ampliación de los Centros de Lengua y el impulso de la Educación Física y el deporte estudiantil.

d) Para la Educación Media Superior se establecen como metas en el documento interpartidario la cobertura universal de la educación media superior entre los adolescentes de entre 17 y 18 (para el año 2030) y lograr que el 50% de los adolescentes de 18 años hayan egresado de educación media superior en 2015.

Entre las orientaciones acordadas se destacan: continuar con el proceso de ampliar los contenidos y competencias comunes en los bachilleratos generales y su “desvinculación directa con las carreras universitarias”; vincular las propuestas educativas al mundo del trabajo (incluyendo pasantías); ampliar y diversificar las ofertas de bachilleratos tecnológicos y de formación profesional, incorporando la modalidad de créditos; continuar y ampliar las propuestas de flexibilización educativa para que los adolescentes y jóvenes puedan compatibilizar estudio y trabajo

(semestralización, modularización, tutorías, cursos a distancia y/o semi-presenciales y otras) y culminen este nivel educativo.

Además, se propone la reorganización territorial de la oferta educativa, racionalizando los recursos existentes en diferentes instituciones (CETP y CES), ampliar el sistema de becas estudiantiles, promover la evaluación de políticas y resultados educativos, construir y adaptar locales con el tamaño que faciliten la gestión y el relacionamiento Centro-Alumno-Familia-Comunidad.

e) En relación a la Educación Técnica se reitera la necesidad de fortalecer la gestión del centro, dotándolo de recursos financieros y promoviendo la participación de la comunidad educativa, la elaboración de proyectos educativos, la innovación en contenidos y formatos atendiendo a la diversidad de los adolescentes y los requerimientos del mundo del trabajo.

El documento interpartidario postula asimismo desarrollar la profesionalización de los docentes de este nivel constituyendo una nueva carrera funcional que jerarquice la evaluación del desempeño en el aula y los méritos. Se propone la concentración horaria de los docentes y en algunas asignaturas instituir el “profesor de centro” que permita un mayor involucramiento y sentimiento de pertenencia de los profesores al centro educativo, así como un mayor conocimiento de los alumnos y su realidad social.

f) Además, en el documento se destinan sendos párrafos a la formación y carrera docente, la formación de personas jóvenes y adultas, la evaluación educativa, la atención a la diversidad, la educación terciaria y la Ley General de Educación. En este último punto se destaca el consenso para constituir como entes autónomos el Instituto Universitario de Educación y el Instituto Terciario Superior.

4. Bosquejo y perspectivas de un plan educativo para el segundo gobierno del Frente Amplio

4.1 En vista de lo expuesto en los numerales anteriores, la elucidación de un cuerpo de ideas con aptitud para informar la administración de la educación en los años venideros requiere desentrañar la racionalidad y correspondencia de los aportes educativos de la ENIA (realizados durante el primer gobierno de la izquierda pero con un horizonte temporal plenamente vigente), con el programa del Frente Amplio para el período y el acuerdo interpartidario celebrado al comienzo de la gestión del Presidente Mujica.

Empleando las mismas categorías que utilizamos para nuestra recorrida histórica, los focos de estas piezas documentales pueden esquematizarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Énfasis en *issues* educativos de ENIA y Documentos Partidarios 2008-2010

	Cobertura y retención	Calidad, currículum y docentes	Equidad	Participación y relación con sociedad civil	Gestión y transformación institucional
ENIA (2008)	alta	alta	alta	media	media
PROGRAMA FA (2008)	alta	baja	media	alta	media
DOC. INTER PARTIDARIO (2010)	alta	alta	alta	baja	media

Si previamente categorizamos al desarrollo de ideas educativas en el marco de la ENIA como producto de una nueva generación de representaciones en la investigación y propuesta educativa, su cotejo con el programa del partido de gobierno, por un lado, y con el acuerdo interpartidario, por otro, nos permite reflexionar sobre los niveles de recepción de esas orientaciones novedosas en estos otros escritos bifrontes, que conjugan de distinto modo racionalidades técnicas y político-partidarias.

Más allá de la tradicional dedicación a la expansión de la matrícula, el escueto programa del FA no manifiesta una sintonía demasiado estrecha con el plan surgido durante la Administración Vázquez. Ideas rectoras de la Estrategia de Infancia y Adolescencia vinculadas a la mejora de la calidad y equidad de la educación, prácticamente no encuentran recepción en la plataforma pre-electoral. Por el contrario, el acento en la participación en las decisiones educativas es bastante más notorio en esta última. En cambio, el documento interpartidario reproduce con bastante fidelidad los trazos principales de la ENIA, con una sugestiva diferencia (a la baja) en la categoría que más se destacaba en el programa del FA: la participación.³

³ Podrían llamar la atención las diferencias entre el programa del FA y el Acuerdo sobre Educación, siendo que en este también participó la fuerza política en el gobierno, presumiblemente con un rol destacado. Esas variaciones pueden referirse al diferente peso relativo de distintos actores del propio partido de gobierno en el escenario preelectoral, por un lado, y en la negociación con los otros partidos, por otro.

La armonía mayor entre las tres piezas radica en su similar ponderación de la necesidad de transformaciones en la gestión institucional, lo que confirma un dato relevante para una nueva agenda educativa. Aún así –y en un análisis más afinado– podría colegirse que la búsqueda compartida de cambios institucionales convive con sesgos diferenciales en los diferentes corpus: en un caso más asociada a la mejora de la eficiencia del sistema (ENIA, documento interpartidario), en otro más estrechamente ligada a la democratización de la gestión y, de nuevo, a un esquema decisorio más participativo (FA). Entendida así, la descentralización funcional pregonada para empoderar a los centros educativos se trasmite como un mensaje polisémico.

4.2 Ahora bien, ¿en qué medida este conjunto de insumos programáticos puede sustentar una gestión educativa transformadora en el presente quinquenio?

Es razonable sostener que de las elaboraciones referidas y de los consensos detectados puede extraerse cierto *corpus* general con potencial para orientar aunque más no sea laxamente las políticas del período. Seguramente asistiremos a nuevos esfuerzos para mejorar la cobertura y retención del sistema, principalmente en algunos tramos sensibles (los primeros años de primaria y secundaria, la culminación del ciclo básico de la enseñanza media), algunos recogidos en el Presupuesto Nacional del año 2010. Aunque poco destacada en el programa del Frente Amplio, en los hechos la búsqueda de mayores niveles de equidad educativa ya se visualiza como un objetivo de las políticas en marcha, principalmente mediante el empleo del tiempo escolar extendido, de la continuación de intervenciones de nuevo tipo que demostraron ser auspiciosas (Maestros Comunitarios, Aulas Comunitarias, PIU, etc.), y de otras medidas innovadoras como la diversificación y flexibilización de programas y estrategias según los distintos públicos atendidos, y la concesión de becas estudiantiles. En cambio, no son manifiestas las estrategias en procura de una mayor calidad educativa (entendida como mejora en los niveles de los aprendizajes), que puedan hacer factibles las metas fijadas con cierta impronta voluntarista en el acuerdo interpartidario.

Pero parece claro que, pese a estos avances, el consabido “malestar con la educación” no cuenta en nuestro país con una propuesta sistemática y teleológicamente bien perfilada para procesar una reforma de envergadura. El recuento realizado de los antecedentes programáticos disponibles denuncia en primer lugar la persistente ausencia de una propuesta de transformación educativa propia del partido de gobierno, cuyo programa sectorial –al igual que el de cinco años atrás– es escueto y vago. Desde una

perspectiva más anclada en las políticas sociales y, subsidiariamente, en la funcionalidad de las políticas educativas con otros objetivos sobredeterminantes (la integración social, en menor medida el desarrollo nacional), los documentos elaborados en el seno de la ENIA constituyen una visión dotada de mayor perspectiva, pero aún así carente de sistematicidad y, por su propia naturaleza, de la contemplación de dimensiones intrínsecamente educativas (curriculares, programáticas, pedagógicas). Por último, el acuerdo interpartidario se corresponde bastante bien con los énfasis y las orientaciones sugeridos en ese marco institucional, pero no cuenta con una estructura de “plan” que lo haga operativo ni, hasta el momento, con la voluntad política necesaria y/o el marco institucional adecuado para tramitar con energía los lineamientos consensuados.

En consecuencia, se asiste a una situación en la cual las mejores referencias disponibles para la gestión educativa de un gobierno presentan limitaciones en su propia naturaleza programática. Pero sus limitaciones más trascendentes derivan de sus orígenes: en un caso, un ámbito interinstitucional no especializado en la cuestión educativa; en otro, un espacio *ad hoc* de entendimiento multipartidista. Al no estar ancladas en un programa partidario ni en un plan de acción de autoridades de la enseñanza, la distancia existente entre esos diagnósticos y propuestas y los actores y organismos con capacidad efectiva para formular e implementar políticas educativas, ponen en tela de juicio su efectiva aplicabilidad.

Aunque los aportes programáticos disponibles puedan ser recibidos como sustitutos de utilidad, no disimulan la inexistencia de un proyecto educativo asumido y madurado por el partido de gobierno y las autoridades educativas que pueda ser articulado con las visiones de otros actores pero que también exprese nítidamente sus opciones de valor y de políticas, y que sea capaz de desarrollarse dentro del marco institucional existente (o de movilizar los recursos políticos necesarios para consagrar otro alternativo). En otros términos, se echa en falta un programa de transformaciones que integre una propuesta sistemática y sustentada técnicamente, con la legitimación política y social imprescindible, y el impulso de autoridades educativas comprometidas con su cumplimiento y dotadas de los recursos necesarios para ello.

En la dimensión de políticas públicas, dicha carencia permite avizorar un nuevo quinquenio con transformaciones educativas de naturaleza incremental, sin perspectivas de reformas de porte mayor, en el mismo tono de la gestión del quinquenio anterior

(Bentancur y Mancebo 2010). En la esfera académica, la referida asunción obliga a extender la indagación desde el plano de las ideas institucionalizadas que hemos abordado a otros de diferente naturaleza, como las visiones, recursos y estrategias de acción colectiva de los distintos actores relevantes de nuestro sistema educativo, y los marcos institucionales en los que se desarrollan y dirimen las políticas de las políticas educativas, sin los cuales el análisis de diagnósticos y propuestas educativas resulta insuficiente para delinear el escenario de estas manifestaciones sectoriales.

Bibliografía citada

- Bentancur, Nicolás y María E. Mancebo (2010). “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Narbono, P. y M.E. Mancebo, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Ed. Fin de Siglo, Montevideo.
- Camou, Antonio (1997). “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad* n° 152, Caracas.
- Cardozo, Santiago (2008). “Políticas educativas, logros y desafíos en el sector. Uruguay 1990-2008”, *Cuadernos de la ENIA. Políticas educativas*. MIDES, Montevideo.
- CEPAL (1994). *Los Bachilleres uruguayos. Quiénes son, qué aprenden y qué opinan*. CEPAL, Montevideo.
- _____ (1991). *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. CEPAL, Montevideo.
- _____ (1990). *Enseñanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en Uruguay*. CEPAL, Montevideo.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) (1965). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Tomo III: Síntesis de Planes Sociales*. Montevideo.

- Consejo Nacional de Políticas Sociales – Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (2008). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*. MIDES, Montevideo.
- De Armas, Gustavo (2008). *Sustentabilidad Social. Reflexiones sobre la relación entre la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*. MIDES, Montevideo.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Porrúa, México DF.
- Navarro, Juan Carlos (2005). “Dos clases de políticas Educativas”, en *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2005). *Informe de País sobre los objetivos de desarrollo del milenio*. Disponible al 26.3.09 en www.anong.org.uy/uploads/docs/Publicaciones_de_interes/Informe_MDGs_Uruguay_marzo_2005.doc
- Schmidt, Vivien (2006). “Institutionalism”, en C. Hay et. al. (eds.), *The State. Theories and issues*. Palgrave Mac Millan, Hampshire.