

Las decisiones públicas en educación: ¿quién, cómo, dónde se decide en Uruguay?

MARÍA ESTER MANCEBO

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR)

RESUMEN

Este artículo se concentra en el proceso de toma de decisiones en educación en Uruguay entre los años 2010 y 2014 correspondientes al gobierno de José Mujica. El estudio se apoya en el modelo de análisis de las decisiones públicas de Subirats y Dente (2014), modelo según el cual debe distinguirse entre el contexto de la decisión (dónde y cuándo se decide), los actores y sus recursos (quién decide) y las modalidades de interacción (cómo se decide). El análisis muestra un contexto decisorio marcado por una compleja configuración institucional, en la cual la fragmentación y el estatus autonómico de la ANEP generan un sistema de “pesos y contrapesos” en el que coexisten varias unidades decisorias con poderes limitados. Sobre esta base, se ha desarrollado una tradición de políticas educativas incrementalistas que, en el período en estudio, contó con el respaldo directo del Presidente de la República interesado en concretar una reforma educativa que, no obstante el apoyo presidencial, no logró “salir del paso” (utilizando el término del padre del Incrementalismo, Charles Lindblom).

Palabras clave: Políticas Educativas; Decisiones Públicas En Educación; Uruguay.

Public decisions in education: Who, how, where is decided in Uruguay?

ABSTRACT

This article focuses on the decision-making process in education in Uruguay during Mujica Administration (2010-2014). The paper relies on the analytical model of public decisions created by Subirats and Dente (2014) according to which it is useful to distinguish among the decision context (where and when decisions are taken), the main actors and their resources (who decides) and the modalities of interaction among actors (how decisions are taken). The analysis shows that the Uruguayan decision context is deeply shaped by the institutional arrangements; in particular, fragmentation and ANEP's autonomy have given birth to a “check and balances” system with several decision units, each of them with limited power. Within this institutional frame, an incrementalist decision-making tradition has been forged in the educational sector. As soon as he became President Mujica backed up this tradition and, simultaneously, promoted an education reform that, despite the presidential support, could not “muddle through” (in words of Charles Lindblom, father of Incrementalism).

Keywords: Educational Policies; Public Decisions In Education; Uruguay.

PRESENTACIÓN

El presente artículo estudia la toma de decisiones en educación¹ en Uruguay en el quinquenio (2010-2014), y lo hace a través de la matriz propuesta por Subirats y Dente (2014) según la cual el análisis decisorio debe distinguir entre quién decide, cómo se decide y en qué contexto se decide.

En trabajos anteriores (Mancebo, 2014, 2007) hemos destacado la importancia de tres dimensiones en el estudio de una política educativa en tanto política pública: el contenido, el proceso y la institucionalidad. El abordaje del contenido obliga a dilucidar cuáles son las líneas de acción de la política, sus instrumentos, sus orientaciones normativas. La consideración del proceso lleva a indagar en torno a la política detrás de la política pública, el juego entre los actores, sus conflictos y alianzas, sus dinámicas cooperativas o conflictivas, la negociación, la toma de decisiones y la comunicación que atraviesan el ciclo de toda policy. Por último, la institucionalidad remite a las reglas de juego formal e informal que reinan en el sector y condicionan profundamente el accionar de los distintos actores.

Se trata de tres dimensiones clave, excluyentes y complementarias, y en base a ellas elaboramos una periodización de las políticas educativas post-dictadura en seis etapas (Mancebo, 2014, 2008). La primera etapa – a la que denominamos “Restauración democratizadora”- transcurrió entre 1985 y 1989. En ella la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) estuvo dirigida por el Prof. Juan Pivel Devoto quien imprimió al proceso de construcción de las políticas educativas una tónica netamente vertical. Sin perjuicio de esta dinámica poco participativa, el gobierno de la educación realizó ingentes esfuerzos por la re-institucionalización de un sistema educativo que había sido fuertemente afectado por el régimen de facto: se procedió a la restitución de los destituidos de los distintos subsistemas (primaria, secundaria, educación técnica y formación docente), se restablecieron los concursos y el régimen de elección de cargos, y se re-instauraron las Asambleas Técnico-Docentes (ATD) como órganos de representación técnica de maestros y profesores.

1 Más allá de referencias puntuales, el artículo no analiza las decisiones públicas referidas a la educación universitaria.

La segunda fase (1990-1994) fue de “Acumulación diagnóstica” y se caracterizó por dos rasgos salientes: la participación de las ATD como un actor clave en el diseño de las políticas educativas y la realización de sendas evaluaciones externas que mostraron importantes déficit de calidad y equidad en la educación primaria y media en el país. La amplia difusión de dichas evaluaciones, respetada y propiciada por las autoridades de la ANEP dirigida por Juan Gabito Zóboli, llevó a un alto posicionamiento de la educación en la agenda pública y preparó el escenario político para la reforma educativa de los años venideros. Desde el punto de vista procesual ésta fue una fase “incrementalista” en el sentido acuñado por Lindblom en su clásico artículo “La ciencia de salir del paso” de fines de los años ‘50: se apostó al cambio incremental y no radical, se prefirió una modalidad de “irse por las ramas” más que una de “ir hasta la raíz”, se consideró que la buena política es aquella a la que se llega a través de negociaciones y acuerdos, no de análisis racionalistas.

En contraposición, en la tercera etapa, durante la llamada “Reforma Rama” (1995-1999) se instaló un diseño racionalista de las políticas y una implementación de tipo “top down” (Mancebo, 2002). La reforma, de orientación estatista (Lanzaro, 2004), se desarrolló bajo el firme liderazgo de Germán Rama quien apostó a un modelo “clásico” de política educativa (Gimeno Sacristán, 1998) según el cual las políticas educativas derivan su legitimidad del carácter democrático de las autoridades educativas, quienes son responsables de la elaboración de las políticas educativas y de la organización del servicio, al tiempo que los profesores se ubican como “productores” del servicio y los estudiantes como “receptores” del mismo. En términos retóricos, este modelo clásico se tradujo en la recurrencia al “argumento de autoridad” por parte de Rama como Director de la ANEP (Mandressi, 2004):

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

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

En forma concomitante a la emergencia e instalación de la dura crisis económica de comienzos del siglo XXI, en educación tuvo lugar una cuarta etapa que denominamos de “Amortiguación” (2000-2004) en la cual la ANEP dirigida por Javier Bonilla mantuvo en rasgos generales la plataforma del período 1995-1999 pero perdió impulso en la implementación y también en la innovación. Esta amortiguación se explica por factores internos y externos al sistema educativo: entre los primeros pesaron la férrea oposición que había encontrado la reforma catalogada como autoritaria e inconsulta, y el estilo de conducción de Bonilla, inclinado a un diseño incrementalista de las políticas; entre los segundos, la crisis económica que estalló en el 2002 provocó una notoria escasez de recursos que afectó fuertemente el quehacer educativo.

La llegada al gobierno nacional del Frente Amplio se tradujo en el sector educativo en una etapa de “Incrementalismo inclusor”² (2005-2009) en la que tuvo lugar un proceso de amplio debate educativo liderado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y acompañado por las autoridades de la ANEP dirigida por Luis Yarzabal. Se buscó que el debate asumiera una tónica de reflexión amplia sobre la situación actual y futura de la educación nacional, para lo cual se invitó a participar a toda la ciudadanía, las organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y medios de comunicación. En palabras del Presidente del CODICEN:

Creo firmemente que la transformación del sistema educativo nacional es un asunto tan importante y general, que no puede quedar exclusivamente en manos de las autoridades, los docentes, los estudiantes, los trabajadores de la educación, sino que sus modificaciones deben ser abordadas por el conjunto de la sociedad. En consecuencia, invito a todos los aquí presentes a que estimulen la participación de los padres, de las madres, de los vecinos de los centros educativos, para que de ese modo el proceso sea plural, democrático y sostenible.³

El sexto período corresponde en el gobierno nacional a la Administración Mujica (2010-2014) y, en el campo educativo, puede ser calificado como “Multi-partidismo con frenos”. Tal el objeto de estudio de este artículo que se apoya en el modelo analítico de las decisiones públicas de Subirats y Dente (2014) quienes, reconociendo la complejidad e incertidumbre de los procesos decisorios en la era

² El calificativo de “inclusor” hace referencia a la importancia que tuvieron en el período las políticas de inclusión educativa.

³ Presidente de la ANEP L. Yarzabal, exposición realizada en promoción del debate educativo, Young (Río Negro, Uruguay), 15 de agosto de 2006.

contemporánea, proponen distinguir el contexto de la decisión (dónde y cuándo se decide), los actores y sus recursos (quién decide) y las modalidades de interacción (cómo se decide)⁴.

EL CONTEXTO DECISIONAL⁵

Al decir de Acuña y Chudnovsky,

las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales [...] Además, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales [...] También se las puede entender como legados de procesos históricos [...] Lo importante de esta mirada es que, por un lado, pone énfasis en el origen de las instituciones y no sólo en su función y, por otro lado, acentúa su papel como administradoras de conflictos. (2013, p. 49).

Esta perspectiva histórico-politológica resulta fundamental para comprender que la institucionalidad del sector educativo en Uruguay, creada a lo largo de las últimas décadas, condiciona profundamente la interacción de los actores y el proceso de construcción y desarrollo de las políticas educativas.

Se trata de una institucionalidad tan original como compleja. De acuerdo a la Ley General de Educación (LGE) vigente, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), parte del Poder Ejecutivo, restringe su accionar a la regulación y articulación del sistema, no define ni implementa las políticas de educación. La educación obligatoria y la formación docente se desarrollan en la órbita de la ANEP que goza de márgenes importantes de autonomía decisoria⁶. En efecto, la ANEP constituye un ente autónomo regido por los principios de autonomía técnica y administrati-

4 El modelo de Subirats y Dente incluye dos aristas adicionales que no consideramos explícitamente en nuestro análisis: el contenido de la decisión y las estrategias de los actores.

5 Subirats y Dente definen el contexto decisional como “el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados. Factores que no pueden ser modificados, no obstante, por los actores, y en particular por aquellos interesados o afectados por las decisiones de políticas públicas a debate.” (2014, p. 173) Estos autores diferencian entre el contexto cognitivo, el económico y el institucional. En este trabajo nos concentramos en el análisis del contexto institucional de las decisiones.

6 Según Bentancur, “esta peculiaridad institucional (el estatus autonómico del gobierno del sistema educativo uruguayo) es la más importante para condicionar el gobierno de este sistema específico por al menos dos razones: a) por la negativa, la autonomía de los Consejos que rigen la educación actúa diluyendo el peso de las otras variables institucionales, al constituir un dique de contención a la incidencia de manifestaciones políticas más comprehensivas como los sistemas de gobierno o de partidos (en tanto retacea la incidencia de éstas sobre las decisiones de los organismos autónomos); y b) por la positiva, el estatus autonómico de los organismos de dirección de la enseñanza –especialmente al haberse complementado con un régimen de cogobierno político /docente en la nueva Ley- constituye en su propio seno un terreno en el que debe ejercerse la conducción del sistema. Así, los desafíos de la gobernabilidad se radican dentro del sistema autonómico, en mayor medida que en el escenario político general.” (2012, p. 72).

va, como lo establece el artículo n°202 de la Constitución de la República.

Por otra parte, las autoridades de la ANEP son órganos colegiados: el máximo órgano es el Consejo Directivo Central (CODICEN), integrado por cinco miembros, y de él dependen cuatro Consejos Desconcentrados, cada uno de ellos conformado por tres miembros.

A la autonomía decisoria y al carácter colegiado de los órganos de gobierno, se suma otro rasgo importante: la participación docente en los referidos Consejos (dos en el CODICEN y uno por cada Consejo Desconcentrado).

Entre muchos otros aspectos institucionales, la LGE también instauró mecanismos de deliberación a nivel macro (la Comisión Nacional de Educación y el Congreso de Educación) y micro (los Consejos de Participación en cada centro educativo con estudiantes, padres y responsables, educadores y docentes y representantes de la comunidad, Arts.76-78).

En suma, la institucionalidad del sector educativo uruguayo se caracteriza por la fragmentación, el estatus autonómico de la ANEP, el carácter colegiado de sus principales órganos de gobierno y la interdependencia entre ellos. Ello se traduce en un sistema con múltiples mecanismos de pesos y contrapesos, orientado a evitar el predominio de cualquiera de sus partes y en el que la autoridad para tomar decisiones se distribuye entre diversas unidades.

¿QUIÉN DECIDE? LOS ACTORES Y SUS RECURSOS

Los actores son sujetos individuales o colectivos con identidad y capacidad de acción estratégica, con intereses, recursos, capacidades y mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan (ACUÑA y CHUDNOVSKY, 2013).

Subirats y Dente (2014) distinguen entre actores políticos, actores que representan intereses generales, actores que representan intereses particulares, cuerpo burocrático y técnicos. Siguiendo esta clasificación, se puede decir que en el quinquenio 2010-2014 en la 'arena' educativa operaron como actores políticos el Presidente de la República (explícitamente interesado en la reforma educativa), las autoridades de la ANEP y dos ministerios: el MEC y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En efecto, al igual que en el período 2005-2009 y en contraste

con la dinámica de los años 1985-2004, tanto el MEC como el MIDES registraron una presencia sumamente activa en el proceso de construcción de políticas educativas⁷, lo cual impuso una dinámica de inter-institucionalidad al complejo entramado institucional clásico.

Cada uno de estos actores dispuso y exhibió recursos diferenciales: las autoridades de ANEP contaron con el recurso jurídico como su gran fortaleza, el MEC aportó capacidad de propuesta, el MIDES exhibió capacidad de coordinación y de evaluación de programas.

Por su parte, a través de su accionar parlamentario⁸, los partidos políticos fueron actores relevantes en materia educativa en los dos gobiernos frentistas. Adicionalmente, durante la Administración Mujica los partidos tuvieron un rol protagónico en los llamados “Acuerdos Interpartidarios” de los años 2010 y 2012, instancias a través de las cuales el Presidente trató de asegurar un respaldo político amplio a la transformación profunda que había prometido en su discurso de asunción presidencial:

Los temas de Estado deben ser pocos y selectos. Deben ser aquellos asuntos en los que pensamos que se juega el destino, la identidad, el rostro futuro de esta sociedad. Sin pretensiones de verdad absoluta, hemos dicho que deberíamos empezar por cuatro asuntos: educación, energía, medio ambiente y seguridad. Permítanme un pequeño subrayado: educación, educación, educación. Y deberíamos ser obligados todas las mañanas a llenar planas, como en la escuela, escribiendo 100 veces, ‘debo ocuparme de la educación’. Porque allí se anticipa el rostro de la sociedad que vendrá. De la educación dependen buena parte de las potencialidades productivas de un país. Pero también depende la futura aptitud de nuestra gente para la convivencia cotidiana. Y seguramente, cualquiera de los aquí presentes podría seguir agregando argumentos sobre el carácter prioritario de la educación. (Discurso de asunción presidencial, 1/3/2010).

En los “Acuerdos Interpartidarios” los partidos aportaron una suerte de “hoja de ruta”, con grandes líneas de política educativa a seguir. No obstante, una mirada global al mapa de actores, arroja un déficit significativo en dos recursos

7 Según De Armas, “las políticas y programas desarrollados en el campo de la educación se inscribieron dentro del repertorio más amplio de las políticas sociales, lo cual – quizás sin ser totalmente advertido – implicaba una ruptura con respecto a una visión tradicional de la izquierda uruguaya sobre el carácter específico de la educación, con la resistencia a considerar a la política educativa como una más entre las diversas políticas sociales que los Estados desarrollan para distribuir bienestar social y proveer protección frente a diversas hipótesis de riesgo.” (2012, p. 4).

8 Entre los años 2005 y 2009 el Parlamento estuvo abocado a la consideración de la Ley General de Educación (2008) y la Ley de creación de la Universidad Tecnológica (2008), mientras que entre el 2010 y el 2014 el Parlamento trabajó en torno a un proyecto de ley sobre el Instituto Universitario de Educación.

clave para concretar las iniciativas acordadas: el liderazgo y la capacidad de gestión. El cambio educativo largamente anunciado fue nuevamente postergado.

En un país con una larga tradición de participación de los docentes en la macropolítica educativa, los docentes tuvieron expresión a través de los sindicatos y las Asambleas Técnico-Docentes (ATD). A lo largo del quinquenio los sindicatos confirmaron su histórica capacidad de movilización política pero no actuaron como un “Actor Racional Unificado” (Allison, 1988) sino que expresaron matices en sus posicionamientos y discursos, con diferencias importantes entre la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM) y la Federación Nacional de Profesores (FENAPES) y también entre las filiales del interior y las capitalinas. Los sindicatos fueron actores políticos que por momentos operaron como “actores de veto” bloqueando algunas alternativas de política educativa (Tsebelis, 2002).

Por su parte, las ATD - organismos asesores de los distintos Consejos de la ANEP - manifestaron un relativo debilitamiento de su capacidad de realizar aportes técnicos, principal recurso de este actor a lo largo de su historia. Adicionalmente, puede decirse que la década de gobierno “progresista” registró un notorio declive de la presencia de los técnicos en el campo educativo, particularmente en comparación con el rol preponderante que habían tenido en los años '90. Hubo sí sólidos técnicos en las filas de la ANEP y su expertise contribuyó a calificar muchas de las líneas de política educativa; estos técnicos actuaron fundamentalmente como parte del cuerpo de funcionarios del Estado (como “actor burocrático”, en términos de Subirats y Dente), no a través de las universidades y -menos aún- de las unidades ejecutoras de los préstamos internacionales (como se había dado en los '90) (D'Avenia, 2016).

¿CÓMO SE DECIDE?

En el quinquenio 2010-2015 continuó vigente la línea de democratización del sistema educativo que había sido una política prioritaria durante el primer gobierno del Frente Amplio (Bentancur y Mancebo, 2010).

Esta línea se concretó, en primer lugar, en la integración de los representantes de los docentes en los distintos consejos de la ANEP, tal como había sido establecido en la LGE. En el período en estudio dicha integración no parece haber

restado fluidez a la toma de decisiones en los Consejos, no obstante lo cual un reciente estudio de la OCDE sobre los recursos del sistema uruguayo es relativamente crítico sobre este punto:

Una característica particular de la gobernanza de la educación en Uruguay es la administración conjunta institucionalizada del sistema educativo con los docentes. De hecho, los educadores eligen representantes para el CODICEN y para cada consejo desconcentrado. Por lo tanto, en la práctica, participan directamente del desarrollo de la política educativa, lo que incluye las decisiones que conciernen directamente a sus intereses. Esta participación directa de los docentes en la administración del sistema educativo es debatible ya que, inevitablemente, existen intereses creados. Esta práctica permite que los intereses corporativos incidan en el desarrollo de la política educativa. El riesgo que se corre es que algunas políticas educativas puedan verse sesgadas para favorecer los intereses de los docentes. En consecuencia, el sistema educativo corre el riesgo de estar más centrado en ellos que en los alumnos. (2016, p. 11).

Asimismo, se pusieron en funcionamiento los órganos deliberativos previstos en la LGE, todos ellos con una composición sumamente plural⁹. También se avanzó en la creación de los Consejos de Participación a los que la LGE asigna amplias potestades: según el “Primer Censo de Convivencia y Participación” realizado en 1800 centros educativos de la ANEP en el 2012, en ese año se habían instalado Consejos de Participación en el 63% de las escuelas primarias¹⁰, el 69% de los liceos y el 95% de las escuelas técnicas; esta instalación no fue acompañada de una frecuencia alta de funcionamiento de los Consejos¹¹, pero de todas formas constituye un mecanismo no tradicional que da voz en cada centro a los estudiantes, al personal docente y a los representantes de la comunidad (Viscardi y Alonso, 2015).

La construcción de las políticas públicas siguió una modalidad incrementalista, en sintonía con lo anunciado por Mujica en el momento de su asunción como Presidente de la República:

Me gustaría creer que ésta de hoy es la sesión inaugural de un gobierno de 30 años. No míos, por supuesto, ni tampoco del Frente Amplio, sino de un sistema de partidos, tan sabio y tan potente, que es capaz de ge-

9 Solo a título de ejemplo, puede mencionarse que se instaló la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública integrada por el Ministro del MEC (o Subsecretario), el Director de Educación del MEC, el Rector de la Universidad de la República (o Vice-Rector), dos integrantes del Consejo Directivo Central de la UdelaR, dos integrantes del CODICEN de la ANEP, representantes de las instituciones autónomas creadas por la LGE (Arts. 49, 50, 106 y 107).

10 El Monitor Educativo del CEIP del año 2013 reporta un número inferior de Consejos de Participación en las escuelas primarias: 50%. Para los otros dos subsistemas no se cuenta con relevamientos similares al Monitor de Primaria, con lo cual no se puede contrastar la información del Censo de Convivencia y Participación.

11 El Monitor de Primaria confirma esta baja frecuencia.

nerar túneles herméticos que atraviesan las distintas presidencias de los distintos partidos, y que por allí, por esos túneles, corren intocadas las grandes líneas estratégicas de los grandes asuntos. Asuntos como la educación, la infraestructura, la matriz energética o la seguridad ciudadana. Esto no es una reflexión para el bronce ni para la posteridad. Es una formal declaración de intenciones. Me estoy imaginando el proceso político que viene, como una serie de encuentros, a los que unos llevamos los tornillos y otros llevan las tuercas. Es decir, encuentros a los que todos concurriríamos, con la actitud de quien está incompleto sin la otra parte. En ese tono se va a desarrollar el próximo gobierno del Frente Amplio. Asistiendo incansablemente a las mesas de negociación con vocación de acuerdo. Puede ser que el gobierno tenga más tornillos que nadie. Más tornillos que el Partido Nacional, más que el Partido Colorado, más que los empresarios y más que los sindicatos... ¿Pero de qué nos sirven los tornillos sueltos, si son incapaces de encontrar sus piezas complementarias en la sociedad? Vamos a buscar así el diálogo, no de buenos, ni de malos, sino porque creemos que esta idea de la complementariedad de las piezas sociales, es la que mejor se ajusta a la realidad.

La altísima prioridad de la educación en la agenda presidencial y el enfoque incrementalista¹² del proceso de las políticas explican la gestación de los Acuerdos Interpartidarios sobre educación. Ciertamente es que algunos dirigentes sindicales rechazaron la orientación partidocrática en el desarrollo de las políticas educativas y reafirmaron la importancia de la autonomía como principio rector en la conducción de la educación uruguaya. De manera enfática, Gustavo Macedo, vocero de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM), advirtió que

[...] “la intromisión” de los partidos políticos en el gobierno en la educación, violaría la autonomía. Para nosotros, o lo hacemos entre todos y por todos, o estamos marcando un camino que dice la verdad está acá, la tengo yo y vemos qué pasa después [...] Lo que limita la autonomía es la intromisión de los partidos políticos o el Poder Ejecutivo en los organismos de enseñanza¹³.

Sin perjuicio de su relevancia, los Acuerdos Interpartidarios no consiguieron traducirse en una dinámica de cambio educativo y dieron lugar al recambio de autoridades de la ANEP, rotación inédita en la historia de las políticas educativas post-restauración democrática. En efecto, en el quinquenio 2010-2015 se asistió a la remoción de varios jerarcas de la ANEP: en el máximo órgano de la ANEP, el Consejo Directivo Central (CODICEN), el Presidente José Seoane fue sustituido por Wilson Netto y la Consejera Nora Castro por Javier Landoni en setiembre del 2012; a su vez, la presidencia del Consejo de Educación Secundaria (CES) fue ocu-

12 El modelo incrementalista también explica la participación del Partido Nacional en el CODICEN a través de Daniel Corbo, en clara diferenciación del período 2005-2010 en el que la oposición no fue integrada a ninguno de los organismos del gobierno de la educación.

13 <http://www.elpais.com.uy/informacion/profesores-que-se-complice-dependera.html>

pada sucesivamente por Pilar Ubilla, Juan Pedro Tinetto y Celsa Puente.

En la misma dirección de búsqueda del desbloqueo del cambio educativo puede interpretarse la Ley nro. 18.912 de junio de 2012 que fortaleció las atribuciones del Presidente del CODICEN de la ANEP al establecer el voto doble y decisivo de dicho Presidente: “Por el mismo procedimiento será designado de entre los propuestos por el Poder Ejecutivo el Presidente del Consejo Directivo Central, cuyo voto será computado como doble y será decisivo para los casos de empate aun cuando este se hubiera producido por efecto de su propio voto.”

En suma: en el quinquenio 2010-2014 la política de las políticas educativas estuvo pautada por el mandato presidencial de transformar la educación nacional a través de un modelo incrementalista en el que los partidos políticos debían operar como los actores fundamentales. A poco de iniciado el período de gobierno se hicieron evidentes las divergencias entre los distintos actores de la izquierda uruguaya¹⁴. Por un lado, desde el centro presidencial Mujica pretendió desarrollar el componente técnico de la educación media¹⁵ y enfrentó resistencias dentro de su propio partido; los vínculos de la educación con el mundo del trabajo y las funciones de la educación media emergieron como componentes divisorios a la interna del Frente Amplio. Por otro, las posturas respecto a la autonomía de la ANEP y la relación de los docentes con el poder político reflejaron disensos internos en el Frente Amplio en cuanto al gobierno de la educación. En tal sentido, vale la pena contraponer la mirada de Wilson Netto y Nora Castro sobre la centralización educativa luego de la salida de ésta como miembro de CODICEN:

Se habla de cambiar el sistema para que exista descentralización, para facilitar el desarrollo en el Interior de las potencialidades de nuestros jóvenes con formación tecnológica... Pero eso ya se está haciendo, desde hace años! No es un problema el diseño institucional para viabilizar la descentralización. Con este marco legal se puede! (Nora Castro, Brecha, 21/9/2012).

La estructura es la misma en todos los desconcentrados. Por tanto, un perfil que puede ser propio para la educación tecnológica, y tal vez ni siquiera sea necesario en otras, se dificulta insertarlo en la estructura de la ANEP... El tema es tener la flexibilidad suficiente y una mirada coordinadora, y no una centralista que no permita esos cambios. (Wilson Netto, Brecha, 21/9/2012).

14 Un análisis de estas divergencias desde el marco de “Coaliciones Promotoras” se encuentra en Pérez (2015).

15 La llamada “educación vocacional” en muchos países.

RASGOS ESTRUCTURALES Y DINÁMICA DECISORIA DEL QUINQUE- NIO 2010-2014

En Uruguay la temática abordada en este artículo ha concitado y concita la atención de académicos y políticos. En un texto del 2012 y apoyándose en la literatura sobre determinantes de las políticas públicas, Bentancur estudió el marco normativo, los programas vigentes y el repertorio de protagonistas políticos del campo educativo uruguayo en el entendido que los tres factores que estructuran la dinámica política del sector y explican las políticas educativas son el tipo de diseño institucional, los diagnósticos y propuestas de transformaciones disponibles, y las identidades, perspectivas y recursos de poder de los actores relevantes. A su vez, en un análisis prospectivo sobre el policy making process en la educación uruguaya, De Armas propuso (2012) una tipología que combina tres variables¹⁶ e identifica ocho escenarios de cambio educativo, de los cuales el autor cataloga cuatro como factibles: un primer escenario de reforma maximalista y tecnocrática, un segundo escenario de reforma sistémica, negociada y en etapas, un tercer tipo de intervención acotada y puntual, y finalmente, una estrategia pragmática e incremental. El autor apuesta explícitamente al segundo tipo para avanzar en la transformación de la educación uruguaya:

La complejidad de los retos que enfrenta el sistema educativo uruguayo lo coloca quizás ante el desafío de intentar el camino más arduo y difícil, dentro de los idealmente factibles, pero también de resultados más sustentables: la construcción de un acuerdo negociado que permita desarrollar por etapas un conjunto de reformas que formen parte de un plan de transformación sistémica de la educación. (De Armas, 2012, p. 14).

Este artículo se concentra en la toma de decisiones educativas en la Administración Mujica y muestra sus atributos específicos así como también características estructurales gestadas a lo largo de varias décadas. Esta mirada de mediana duración revela, por un lado, un contexto decisorio profundamente signado por una compleja configuración institucional que empodera a múltiples actores y constituye una apuesta a la deliberación y el acercamiento de posiciones, al tiempo que presenta fuertes riesgos de bloqueo. Por otro, muestra una tónica francamente incrementalista en la construcción de las políticas educativas en Uruguay:

16 Las variables son el alcance de los cambios impulsados en la educación (reforma global o sistémica versus reformas parciales), el carácter del proceso de diseño y ejecución de los cambios (técnico o producto de la negociación política) y la temporalidad de los cambios (estrategia de shock versus implementación gradualista o en etapas).

a excepción de los períodos en los que el gobierno de la educación fue dirigido por Pivel Devoto y Rama¹⁷, en las restantes etapas se ha promovido el diálogo entre los actores políticos y sociales como forma de ganar legitimidad y disminuir los costos políticos de las medidas adoptadas.

En este marco, el período 2010-2014 evidenció una destacada presencia de los partidos políticos en la arena educativa, fundamentalmente a través de los Acuerdos Interpartidarios. Ello marcó una continuidad con el quinquenio 2005-2009 en el que los partidos habían sido actores relevantes a través de su actuación parlamentaria y supuso una diferencia importante con los gobiernos de los partidos tradicionales desde el 1985 al 2004 cuando la incidencia de los partidos se registró fuertemente en el momento de designación de las autoridades pero disminuyó posteriormente.

REFERENCIAS

- ALLISON, Graham. **La esencia de la decisión**. Buenos Aires: GEL, 1988.
- ACUÑA, Carlos y CHUDNOVSKY, Mariana. Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. (Comp.) **Cuánto importan las instituciones**. Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Bs. As.: Siglo Veintiuno Editores, 2013.
- BENTANCUR, Nicolás. Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. **Revista Uruguaya de Ciencia Política** Vol. 21 número 1. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2012.
- BENTANCUR, Nicolás y MANCEBO, Ma. Ester. El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación del primer gobierno de izquierda. En Mancebo, Ma. E.-Narbond, P. (Eds) **Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez**: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Ed. Fin de Siglo-CLACSO, 2010.
- D'AVENIA, Lucas. **Regímenes políticos de conocimiento y política sectorial**. Estudiocomparado de la política educativa en Chile y Uruguay postdictaduras. Tesis de Maestría en Ciencia Política, UdelAR. Montevideo: mimeo, 2016.
- DE ARMAS, Gustavo. **El policy making process en la educación básica en Uruguay (2005-2012)**. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo: mimeo, 2012.
- GIMENO SACRISTÁN, José. **Poderes inestables en educación**. Madrid: Ed. Morata, 1998.
- LANZARO, Jorge. La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. En: **Revista de la CEPAL**. Santiago: CEPAL, 2008.

¹⁷ 1985-1989 y 1995-1999 respectivamente.

LINDBLOM, Charles. La ciencia de "salir del paso". En Aguilar Villanueva, L. (Comp.) **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992.

MANCEBO, Ma. Ester. **La política de la reforma educativa en Uruguay (1985-2014) a través de un análisis inter-temporal**. Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional y I Iberoamericano de Educación Comparada, Madrid, Noviembre 2014. Mimeo, 2014.

MANCEBO, Ma. Ester. History of education in Uruguay. En Gvirtz, S. y Beech, J. (Org.). **Going to school in Latinamerica**. Londres: Greenwood, 2008.

MANCEBO, Ma. Ester. La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Bentancur, Nicolás (Org.). **Las políticas educativas en Uruguay**. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, 2007.

MANCEBO, Ma. Ester. La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas. En Política y Gestión. Rosario: Homo Sapiens. También aparecido en Mancebo, Ma. E., Narbondo, P. y Ramos, C. (Org.). **Uruguay: la Reforma del Estado y las políticas en la democracia restaurada (1985-2000)**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, p. 139-162. 2002.

MANDRESSI, Rafael. **La docencia, la revolución y la guerra**. Germán Rama y el discurso de la Reforma, Prisma19, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2004.

SANTIAGO, Santiago; AVALOS, Beatrice; BURNS, Barbara; MORDUCHOWICZ, Alejandro; RADINGER, Thomas. **OCDE Revisión de Recursos Educativos**. Resumen. Montevideo: INEE, 2016. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-reviews-of-school-resources-uruguay-2016_9789264265530

PÉREZ, Julia. **La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: una mirada desde los actores de la izquierda política (2005-2014)**. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Bs. As.: FLACSO Argentina, 2015.

SUBIRATS, Joan - Dente, Bruno. **Decisiones públicas**. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ed. Ariel, 2014.

TSEBELIS, George. **Veto players: how political institutions work**. EEUU: Princeton University Press, 2002.

VISCARDI, Nilia y ALONSO, Nicolás. **Convivencia, participación y formación de ciudadanía**. Un análisis de sus soportes institucionales en la educación pública uruguaya. Montevideo: ANEP, 2015.

María Ester Mancebo

Profesora titular e investigadora en la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Especialista en Políticas Educativas.

E-mail: memancebo@gmail.com

