

LAS POLITICAS EDUCATIVAS DE URUGUAY EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO 1985 -1994

MARÍA ESTER MANCEBO*

"El carácter sistémico de las políticas educativas es una condición necesaria de su éxito. Esto significa que el proceso de cambio no sólo abarca diversas dimensiones sino también una determinada secuencia."

Juan Carlos Tedesco (1993: 23)

I. Introducción

El objetivo de este documento es presentar las principales líneas de desarrollo de las políticas educativas en Uruguay entre 1985-1994, período inmediatamente anterior al de la reforma educativa en curso. El trabajo refiere exclusivamente a la educación básica y busca la comparación con lo acontecido en el ámbito latinoamericano, en el entendido que este enfoque resulta sumamente rendidor porque favorece una mejor comprensión de los fenómenos locales y provee información empírica útil para futuros trabajos regionales.

El tema reviste enorme importancia en tanto entre 1985 y 1994 se produjeron transformaciones importantes en la educación nacio-

nal, tanto cuantitativas como cualitativas y, además, es en esta etapa que se prepara -desde diversos puntos y por variados medios- la reforma educativa de la segunda Administración Sanguinetti.

En esta línea reformista, Uruguay no constituye una excepción sino que más bien se suma a la regla latinoamericana. Son muchos los países que han estado impulsando reformas¹ en los últimos años y, a partir de la propuesta cepalina de transformación productiva con equidad², la educación ha sido ubicada en el centro de la estrategia de desarrollo. Enfrentados ya los principales desafíos de la transición -reinstitutionalización, ajuste económico, apertura al sistema internacional, integración regional- los países de América Latina han encarado la reforma educativa en la fase

* Docente e Investigadora del Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Consultora especializada en el sector Educación.

1 Braslavsky y Cosse reservan el término "reforma educativa" para "el conjunto de políticas públicas orientadas a producir cambios en los procesos y servicios educativos" y usan "transformación" en referencia a "los cambios educativos que tienen lugar en ellos, ya sea o no por acción de las políticas educativas" (1996: 5).

2 Esta propuesta quedó articulada en dos obras: Transformación Productiva con Equidad (1990) y Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad (1992).

de consolidación de sus democracias. En el caso uruguayo, a estos factores se suma su carácter de país pequeño, al que una educación de gran nivel resulta imprescindible para abordar el proceso de integración subregional en un mundo crecientemente competitivo y globalizado.

El análisis de las políticas públicas uruguayas en el campo educativo en el referido período muestra que:

- (i) fueron numerosos los intentos de aportar soluciones a los problemas crecientes del sistema, con esfuerzos que tendieron a concentrarse en la educación media;
- (ii) no se encaró un cambio en profundidad de la organización, administración y gestión educativas, lo que se convirtió en un handicap fuertemente negativo a la hora de implementar las restantes transformaciones;
- (iii) faltó un enfoque sistémico y una mirada de largo plazo que permitieran trascender las medidas puntuales.

II. En la búsqueda de soluciones

1. El largo y difícil proceso de reinstitucionalización democrática

Una primera línea de política educativa particularmente importante en la primera Administración Sanguinetti refiere al proceso de reinstitucionalización de un sistema que había sido fuertemente afectado por el régimen de facto.

En la segunda fase de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO)³ se elaboró la Ley 15.739, que creó el marco institu-

cional de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) como ente autónomo encargado de la educación no universitaria. Dicha ley de marzo del 85 también estableció la integración colegiada de las autoridades educativas (Consejo Directivo Central -CODICEN- y Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Educación Técnica -CEP, CES y CETP, respectivamente-), así como los requisitos para la designación y permanencia de sus miembros. Concebida como provisoria, esta ley mantiene su plena vigencia en el tercer gobierno de la redemocratización y ha consagrado un sistema dual, con competencia en materia educativa de la ANEP y del Ministerio de Educación y Cultura.

En segundo término, como en el resto de la Administración Pública, fue necesario trabajar por el retorno de los funcionarios que habían sido destituidos, de forma de evitar que se produjeran excesivos traumatismos en la institución. Este complejo proceso de restitución fue común a los distintos subsistemas (Primaria, Secundaria, Educación Técnica y Formación Docente) pero asumió rasgos singulares en cada uno de ellos, de acuerdo a sus pautas tradicionales de funcionamiento⁴. En el caso de Primaria, por ejemplo, gran parte de los esfuerzos se volcaron a reinstalar la vigencia de tres institutos muy caros a la institución que habían sido desmerecidos en el período 73-84: el concurso, la elección de cargos y el régimen de traslado.

Por último, como parte de la política de reinstitucionalización debe marcarse la constitución y puesta en marcha de las Asambleas Técnico Docentes (ATD), previstas en la Ley 15.739 con "derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general" y reglamentadas por el CODICEN en 1989⁵. Herederas de las históricas

4 CODICEN (1990).

5 CODICEN (1989).

3 Mieres (1985).

“Asambleas Artículo 40”, dichas asambleas fueron entablando lazos de cooperación con las autoridades y manejando con variado éxito la tensión entre el nivel gremial y el técnico-pedagógico.

2. Los cambios en Educación Media

2.1 La ampliación de la cobertura

En la década del '80 se produjo en Uruguay una impresionante ampliación de la cobertura de la enseñanza media. En el ámbito oficial se pasó de 186.000 alumnos a 226.000⁶ entre 1985 y 1994, en un salto de enorme significación que implicó revertir completamente la pérdida de matriculación que se había registrado en los años 70 y alojar en las aulas a 40.000 nuevos alumnos, provenientes ahora de sectores sociales que tradicionalmente habían estado excluidos de la educación media.

De hecho, la Encuesta de Hogares revela que la cobertura se extendió en todos los quintiles de ingreso y, aún cuando las diferencias entre éstos no desaparecieron⁷, la tasa de escolarización lograda por Uruguay en la educación básica se destaca a nivel de América Latina, ocupando el primer lugar en la región: con un 83% de tasa bruta de escolarización a nivel secundario para los años 90, Uruguay integra, junto a Argentina -71%- y Chile -70%- un primer grupo de países latinoamericanos, con guarismos cercanos a los de algunos países europeos como Italia (77%) o Austria (83%). Uruguay fue el país que procesó el mayor crecimiento en el período de referen-

cia, tal como lo muestran las diferencias porcentuales del Cuadro 2.

Ahora bien, hay factores societales que explican esta ampliación de la matrícula, factores que han sido extensamente tratados en diversas investigaciones. Aquí importa destacar que las políticas educativas desarrolladas en el período impulsaron el proceso de expansión a lo largo y ancho de todo el territorio nacional:

- (i) se crearon 48 nuevos liceos entre 1990 y 1994, de los cuales 37 se ubicaron en el Interior;
- (ii) se abrieron Bachilleratos Diversificados en capitales departamentales y en ciudades menores, de tal forma que si en 1976 el 80% de la matrícula de 5° y 6° del Interior correspondía a capitales departamentales, en 1992 tal proporción era del 71%, con el 29% restante en ciudades menores⁸;
- (iii) se crearon liceos rurales, a partir de 1987, buscando favorecer el acceso a la enseñanza media de los egresados de las escuelas rurales y, simultáneamente, dinamizar la vida de la comunidad⁹.

Estas y otras medidas fueron acompañadas de un firme discurso legitimador del crecimiento. Así por ejemplo, en la apertura del segundo período ordinario de sesiones de la ATD de Secundaria, en febrero de 1994, el Director General de Enseñanza Secundaria Daniel Corbo, realizó una exposición en la que ubicó en el período post-1986 el “tercer impulso transformador” en la historia de enseñanza secundaria:

“Si al cabo del recorrido volvemos sobre la visión de largo plazo de la enseñanza secundaria, podremos advertir que su evolución histórica se resume, básicamente, en un pro-

6 Por una explicación más detallada sobre la evolución de la matrícula, véase CEPAL, Oficina de Montevideo, 1992 y 1994.

7 A título de ejemplo, según datos de 1993, la tasa neta de escolarización en el Ciclo Básico fue 55.8 en el Quintil I, 69.4 en el II, 80.4 en el III, 86.9 en el IV y 83.6 en el V, en Montevideo (Fuente: Programa FAS).

8 CEPAL, Oficina de Montevideo (1994).

9 ANEP (1990).

ceso de progresiva apertura de sus instituciones a la totalidad de los estratificados grupos socioculturales del país y de creciente ampliación de su cobertura territorial. Cada uno de los tres impulsos transformadores representa una etapa de ese camino. El primero (1912), al hacer de las capitales departamentales la base geográfica del germinal impulso descentralizador de la cultura; el segundo, al quebrar la estructura de una educación media de base restringida para habilitar su acceso al conjunto de las capas medias y, el último, a partir de la reforma del Ciclo Básico hasta nuestros días, al incorporar a la enseñanza secundaria a los sectores excluidos, mediante la ampliación de las oportunidades de acceso y de permanencia en el ciclo de estudios."¹⁰

2.2. La apuesta al diseño curricular

A poco de iniciado el proceso de recuperación democrática, en 1986, se creó el llamado CBU -Ciclo Básico Unico-, con las siguientes características:

- (i) un mismo plan para el ciclo básico de Enseñanza Secundaria y de la Educación Técnica, en el entendido que se proveía así una base común mínima e imprescindible para todos los educandos y se les aseguraba igualdad de oportunidades;
- (ii) inclusión de las asignaturas en áreas;
- (iii) redefinición programática, procesada entre 1991 y 1992;
- (iv) mecanismos de "retención" de los alumnos, algunos de los cuales serían posteriormente evaluados muy positivamente (Compensación y Recuperación) y otros darían lugar a críticas severas (por ejemplo, los criterios de evaluación absolutamente permisivos vigentes a comienzos de la aplicación del plan).

El plan del '86 fue objeto de numerosas reformas¹¹, la mayor parte de las cuales se centraron en el nivel estrictamente curricular: ampliación de la carga horaria de una u otra materia, cambios de programas, variaciones en las pautas de evaluación, etc. A partir de un diseño muy fragmentado, se introdujeron modificaciones curriculares que operaron como "variaciones sobre un mismo tema", con relativa independencia de los requerimientos organizacionales y de recursos humanos que el centro educativo pudiera tener para su implementación.

Una hipótesis de este trabajo es que estas transformaciones curriculares no cuajaron positivamente porque la institución educativa -con su estructura, recursos y cultura organizacional- no podía albergarlas. Más aún: no sólo no hubo acciones sistemáticas de fortalecimiento de las instituciones educativas sino que muchos de los cambios mencionados fueron contraproducentes para la organización y dinámica de los centros educativos.

3. Los diagnósticos del sistema educativo

En el período 1985-1994 se realizaron avances muy importantes en el diagnóstico de la problemática del sistema educativo. Tanto el CODICEN presidido por Juan Pivel Devoto como el dirigido por Juan Gabito Zóboli, destinaron recursos y apoyaron estudios técnicos independientes. En este sentido, cabe mencionar, fundamentalmente:

- (i) los trabajos sobre la calidad de la enseñanza básica realizados por la Oficina de CEPAL en Montevideo, con cuatro libros publicados entre 1990 y 1994;
- (ii) el diagnóstico sectorial hecho en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupues-

10 Consejo de Educación Secundaria (1994).

11 Mancebo - Ravela (1995).

to, a través del Programa de Inversión Social (PRIS), con cuatro tomos.

Estos diagnósticos que las autoridades educativas impulsaron ciertamente constituyeron una condición imprescindible para la elaboración de políticas de corto, mediano y largo plazo, y, en definitiva, para cualquier proceso de transformación que se quisiera fundar sobre bases sólidas. A su vez, la amplia difusión de esos estudios fue lenta pero sistemáticamente generando conciencia respecto a los problemas educativos del país, tanto a nivel de la opinión pública como de las élites y, en particular, de la clase política.

Por otra parte, los diagnósticos mostraron con crudeza que el sistema educativo nacional atravesaba una situación crítica a nivel de la calidad educativa, la dinámica de sus instituciones y las condiciones de sus recursos humanos. Indicadores de enorme impacto fueron los de calidad de los aprendizajes, con la constatación de una importantísima brecha entre el rendimiento de los alumnos de instituciones que reclutaban hijos de familias de nivel socioeconómico alto y el de aquellos de escuelas y/o liceos de contextos desfavorables. El fantasma de la segmentación en el campo educativo apareció con crudeza en una sociedad que tradicionalmente ha ostentado altos niveles de integración¹².

El binomio "calidad-equidad" pasó a ser referencia obligada en el discurso del mundo educativo y frente a ello las autoridades dispusieron algunas medidas de compensación institucional. En el caso de Primaria, se definió que 158 escuelas de Montevideo e Inte-

rior serían catalogadas de "Requerimiento Prioritario", por lo que sus maestros pasaron a percibir un 20% de aumento salarial. Se buscó de esta forma compensar monetariamente a los docentes con trabajo sociopedagógico particularmente arduo en escuelas carenciadas y favorecer una mejor distribución de los recursos humanos del organismo. Asimismo, en el mismo espíritu de reforzar la labor pedagógica entre los alumnos con capital cultural más bajo, se incrementó significativamente el número de escuelas de "tiempo completo", a partir de la reconversión de las "escuelas al aire libre". Secundaria, por su parte, también ensayó experiencias como la de "Extensión de tiempo pedagógico", en seis liceos.

En este panorama cabe aclarar que el área de formación docente quedó relativamente excluida de los diagnósticos profundos, hecho que no es independiente de la ausencia de líneas de políticas sistemáticas que se registra en el período.

4. La gestión como asignatura pendiente

La revisión de las políticas educativas del período 85-94 muestra que la gestión -entendida en un sentido amplio- fue la gran asignatura pendiente.

La reestructuración no fue encarada sistemáticamente a ningún nivel, ni macro, ni meso, ni micro. En otras palabras: no hubo un proceso de cambio organizacional a nivel central (CODICEN y Consejos Desconcentrados). Tampoco lo hubo en los establecimientos educativos, ni en las estructuras intermedias (Inspecciones, Unidades de Planeamiento, etc.), con lo cual el conjunto de medidas de cambio pedagógico descriptas anteriormente encontró un fuerte freno porque:

- (i) el largo y difícil proceso de reestructuración hubiera requerido un proceso paralelo de modernización administrativa;

¹² Aquí cabe recordar la tesis de "hiperintegración" sostenida por Rama en su libro "La democracia en Uruguay" (1989). Recientemente, en un interesante trabajo sobre marginalidad e integración social, Katzman rastrea diversas fisuras en el tejido social de un país como Uruguay que se ha destacado en el contexto latinoamericano por sus altos niveles de integración (1996).

(ii) la ampliación de la cobertura en educación media exigía estructuras con capacidad de "asimilación" del nuevo alumnado, de forma que las mismas no fueran desbordadas y los jóvenes pudieran ser integrados.

En un contexto de acelerada expansión, predominó la solución de emergencia, el corto plazo frente a la planificación. En la concepción e implementación de la política educativa faltó el carácter sistémico que hubiera implicado visualizar simultáneamente las múltiples medidas y optar por una secuencia en su aplicación: considerar y decidir informadamente qué cambiar y en qué orden.

Cierto es que no era sencillo optar por estrategias sistémicas y de largo plazo porque faltaban los elementos esenciales para hacerlo:

- (i) información completa, confiable y actualizada, integrada en un sistema de información; de hecho, no hubo prácticamente generación de bases de datos y -menos aún- de sistemas de información educativa, con lo cual al cabo de la primera década de redemocratización el sistema sólo contaba con información escasa, no sistematizada, dispersa y registrada manualmente, la que era frecuentemente recabada ad hoc, según demandas puntuales;
- (ii) evaluación sistemática del rendimiento del sistema, tanto desde el punto de vista pedagógico (repetición, deserción, aprendizaje de los educandos, para citar los indicadores básicos) como administrativo (información integrada de todos los funcionarios, flujo burocrático, asistencia de docentes y no docentes, etc);
- (iii) recursos humanos altamente capacitados para dinamizar el sistema, actualizados en los avances de la investigación socioeducativa en sus diversos campos y con una mirada atenta al panorama internacional.

Con las carencias en estas tres dimensiones críticas puede afirmarse que el sistema cercenó profundamente su capacidad de evaluación crítica de las acciones emprendidas y planificación de las políticas futuras.

III. Aproximación a un análisis sistémico

Con su libro "La Quinta Disciplina" (1992) Peter Senge introdujo una nueva visión sistémica al traducir las ideas abstractas de la Teoría de Sistemas en herramientas para comprender mejor el cambio organizacional. Conmovió entonces el mundo de las Ciencias Sociales aplicadas a la administración -pública y privada-, el gobierno y también la educación.

En dicha obra, este autor estadounidense -con formación básica en Ingeniería, una Maestría en Modelaje de Sistemas Sociales y un Ph. D. en Administración- plantea la imperiosa necesidad de atender al "todo", al "sistema", cuando se enfrentan problemas sociales complejos y se buscan soluciones para los mismos:

"La incapacidad para entender los todos es dañina y peligrosa. Piensen en nuestros mayores problemas: la carrera de armamento internacional, el deterioro del medio ambiente, la erosión del sistema educativo y la estructura familiar de este país, la crisis internacional de drogas. ¿Qué es todo esto sino crisis sistémicas? No hay una sola causa del deterioro ambiental. No podemos deshacernos de una persona o cosa para resolver los problemas. Hoy en día las peores amenazas a nuestra sobrevivencia como especie son procesos sistémicos lentos, gradualmente desarrollados. La capacidad para reflejar y ver los patrones de interdependencia es vital y de eso es lo que trata el pensar en sistemas." (1996: 2)

Para Senge cinco son las "disciplinas de aprendizaje" sobre las que se construye una "organización inteligente"¹³:

- (i) dominio personal, es decir la expansión de la capacidad personal por parte de los miembros de una organización de tal forma que aquella expansión facilite la consecución de los objetivos de ésta;
- (ii) modelos mentales, que suponen la indagación y reflexión sobre la imagen interna del mundo de los miembros de un sistema y cómo ella impacta sobre los procesos decisivos y el comportamiento;
- (iii) visión compartida, la elaboración de un sentido de compromiso grupal sobre el futuro que se quiere crear así como también sobre los principios y lineamientos para lograrlo;
- (iv) aprendizaje en equipo, que lleva a trascender las aptitudes individuales y genera una inteligencia y capacidad mayor que su simple suma;
- (v) pensamiento sistémico -justamente, la quinta disciplina-, que es el que permite la armonización de las cuatro disciplinas anteriores.

La principal herramienta de esta última disciplina totalizadora está constituida por los "arquetipos", modelos primarios que permiten comprender esquemáticamente el funcionamiento de los sistemas. Los mismos tienen dos ciclos básicos -ciclo reforzador y ciclo compensador¹⁴- y parten del supuesto realista

de que entre causa y efecto no hay instantaneidad porque, en muchas ocasiones, se produce una demora de magnitud variable. Dadas estas características generales, Senge define cinco arquetipos básicos: (i) soluciones contraproducentes, (ii) límites del crecimiento, (iii) desplazamiento de la carga, (iv) tragedia del terreno común y (v) adversarios ocasionales.

Desde nuestro punto de vista, las cinco disciplinas realizadas por Senge son altamente rendidoras para el diagnóstico organizacional de cara a la intervención institucional, en la que se presenten abordajes de reingeniería de procesos, por ejemplo. No obstante, su riqueza heurística va acompañada de dificultades a la hora de falsar los hallazgos cuando el foco de atención se centra en las políticas públicas como producto (y no en su proceso de elaboración, decisión e implementación), tal como es el caso de este trabajo. En contraposición, los arquetipos de Senge pueden ser muy potentes para iluminar esta investigación.

Respecto al arquetipo de "las soluciones contraproducentes", dice Senge:

"El tema central de este arquetipo es que casi toda decisión implica consecuencias de largo alcance y de corto alcance, y a menudo ambas son diametralmente opuestas." (1995: 132).

En los comienzos del proceso de redemocratización, las autoridades educativas encontraron un ciclo básico con una fuerte tendencia a la expulsión, con sus dos indicadores clásicos: alta repetición y deserción. La solución implementada fue la creación de un nuevo ciclo básico en 1986, con un sistema de promoción automática, con lo cual se atacaron los síntomas y no las causas del fracaso escolar. A poco de andar se vio como necesario introducir ajustes en la evaluación -los que fueron numerosos, sucesivos y puntuales-, recurriéndose nuevamente a la solución sintomática. En realidad, en el medio educativo hoy hay prác-

13 Senge define la "organización inteligente" como aquella "que entiende, que posee discernimiento suficiente para enfrentar confiadamente el cambio, pues hace del aprendizaje una práctica continua" (1995:4).

14 Los ciclos reforzadores generan crecimiento exponencial y colapso, y el crecimiento o colapso continúa a un ritmo cada vez más acelerado (1995: 119). Los procesos compensadores generan fuerzas de resistencia que terminan por limitar el crecimiento (1995: 122).

ticamente consenso respecto a que ese sistema de evaluación agudizó el problema de calidad educativa en el ciclo.

Por su parte, el arquetipo de "los límites del crecimiento" indica que:

"un proceso se alimenta de sí mismo para producir un período de crecimiento o expansión acelerada. Luego el crecimiento se vuelve más lento... y puede detenerse o se revierte e inicia un colapso acelerado. ...La desaceleración surge por un proceso compensador que se activa cuando se llega a un 'límite'. El límite puede ser una restricción en los recursos o una reacción externa o interna ante el crecimiento." (1992: 464)

Como se vio, la instalación del Ciclo Básico Unico en 1986 puso en marcha un ciclo reforzador del crecimiento de la matrícula, el cual chocó contra las carencias en infraestructura locativa y en recursos docentes. Este último límite en particular fue dibujándose con mayor nitidez hacia finales del período cuando los Censos de Personal procesados para cada uno de los tres subsistemas¹⁵ trajeron preocupación sobre el bajísimo nivel de titulación docente en el CES y CETP y la débil inserción laboral de muchos de los funcionarios de ANEP -baja carga horaria en la institución, dedicación a otro/s empleo/s, carácter no efectivo de los cargos-.

En tercer término, el estudio del período 85-94 revela la recurrencia del arquetipo del "desplazamiento de la carga", es decir la tendencia a adoptar la solución rápida para el síntoma de un problema, en detrimento de medidas que podrían llevar más tiempo y ser más dificultosas pero que, en última instancia, abordarían el problema en su real magnitud y complejidad.

15 El Censo del CETP fue realizado a mediados de 1994 y el del CEP a fines de ese mismo año. Por su parte, en el CES hubo un Censo en 1990 y otro a finales de 1995.

De hecho, frente a los serios problemas de infraestructura en la enseñanza media la solución dada fue la creación en muchos establecimientos de cuatro turnos, con la consiguiente reducción de la jornada del ciclo básico, al punto que la misma llegó a ser de escasas 3 hs. 20', con períodos de clases de 35' alternados con módulos de 70'. Las consecuencias de estas medidas fueron muy serias en términos de aprendizaje de los educandos y también de gestión, lo que llevó a las autoridades a lanzar en seis liceos la referida experiencia de "extensión del tiempo pedagógico", en la cual la jornada fue de 5 hs. 30': se promovió entonces como innovación lo que debió haber sido una norma general de la educación media.

En cuarto lugar, con el arquetipo "la tragedia del terreno común" se puede detectar el riesgo de destrucción o degradación de la capacidad de regeneración de un recurso común cuando aumenta el número de usuarios del mismo. Con su clásica presentación de ejemplos dice Senge:

"¿Alguna vez ha padecido un atasco durante la hora punta en una gran ciudad? Todos los que desean llegar deprisa al trabajo toman la autopista, porque es la ruta más directa. Al principio hay lugar para todos, pero cuando se alcanza un umbral crítico de tráfico cada nuevo conductor provoca una disminución de la velocidad media. Al fin hay tantos conductores que el tráfico se arrastra a paso de tortuga. ... Como consecuencia... el valor del 'bien' público disminuye para todos." (1995: 147)

En el período de referencia hubo algunos recursos fundamentales que permanecieron "comunes", en parte por su centralización en la capital del país. En ese sentido cabe mencionar, por un lado, lo sucedido con la Inspección del CES, la que no aumentó la cantidad de miembros y mantuvo una única sede en el centro de Montevideo aún cuando había crecido sensiblemente el número de centros educativos y de profesores; a título de ejemplo, 3

inspectores de Matemática debían orientar y controlar el trabajo de más de 1500 docentes repartidos en centros educativos de todo el país, además de elaborar los programas de los cursos y asesorar a las autoridades sobre múltiples temas; una de las consecuencias de este proceso fue el debilitamiento paulatino pero significativo del rol del supervisor de la enseñanza media.

Por otro lado, la formación inicial del Profesorado también giró en torno al Instituto de Profesores Artigas como único recurso común, puesto que los estudiantes registrados en los Institutos de Formación Docente del Interior del país daban examen libre en el IPA de las materias centrales de la carrera y, cuando necesitaban apoyo docente y/o bibliográfico, debían recurrir a esta institución para conseguirlo.

En suma, en el período se registra una gran dificultad para concretar líneas de regionalización efectiva, y ello se convirtió en un factor de incidencia negativa sobre la calidad educativa del sistema.

Finalmente, el arquetipo "adversarios ocasionales" explica cómo se crea oposición entre grupos que deberían y desean colaborar: cada una de las partes reconoce que podría cooperar fructíferamente, pero cuando toman medidas en forma independiente para mejorar los resultados, prestan más atención a las necesidades propias que a las de la otra parte; en consecuencia, el camino tomado por cada actor es perjudicial para el otro, se dificulta la comunicación entre ambos y se convierten en adversarios.

Más allá del objetivo de la Ley 15.739, los diez años en estudio revelan que no se llegó a establecer una dinámica nítidamente cooperativa entre el CODICEN y el Ministerio de Educación y Cultura: ni entre Juan Pivel Devoto y Adela Reta, ni entre Juan Gabito y Antonio Mercader. La perspectiva histórica permite afirmar hoy que el problema en la rela-

ción es de carácter estructural, sistémico, y no de origen partidario, puesto que si bien en la primera Administración Sanguinetti el Presidente del CODICEN y la Ministra pertenecían a partidos diferentes, en la Administración Lacalle ambos eran integrantes del mismo partido, la misma fracción y formaban parte del primer círculo de decisión presidencial.¹⁶ El punto es que las divergencias imposibilitaron la sustitución de la aquella ley concebida como provisoria.

IV. Las políticas educativas uruguayas en el contexto latinoamericano.

Los estudios sociales sobre América Latina suelen comenzar con referencias a la homogeneidad-heterogeneidad de su realidad, en una tensión que parece renovarse permanentemente. El campo específicamente educativo no es una excepción. Este apartado trata justamente de encontrar los puntos de contacto y divergencia de las políticas educativas uruguayas con las correspondientes a otros países latinoamericanos en el período de redemocratización.

1. La confluencia

1. Ampliación de la cobertura de la enseñanza básica

América Latina experimentó una importantísima expansión de la educación primaria, alcanzando prácticamente niveles universales hacia finales de la década del '80. Como consecuencia de ello, también la educación secundaria creció muy significativamente, pasando de una cobertura del 15% en los años 60 a 54% en 1992¹⁷.

16 A título de ejemplo, cabe recordar el conflicto surgido en torno a la convocatoria de la Asamblea Constituyente de la Educación.

17 Caillods - Maldonado Villar (1996).

En segundo término, muchos de los países latinoamericanos aumentaron los años de escolaridad básica, porque se vio que 6 o 7 años de educación primaria no son ya suficientes para desarrollar las capacidades y competencias que hoy se requieren. Así, Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay han establecido una educación básica de 9 años, al tiempo que Chile, Bolivia y Perú fijaron 8 años.

En este contexto de sensible expansión de la cobertura y de redefinición de los ciclos, en el período 1985-1994 Uruguay avanzó enormemente hacia el cumplimiento efectivo de la meta de nueve años de educación obligatoria que había sido establecida por ley en 1973, tempranamente si se compara con el estándar latinoamericano. Como se vio, la extensión se produjo en todos los sectores sociales y en todas las zonas de un país básicamente homogéneo tanto social como geográficamente, en un enorme esfuerzo de democratización cuantitativa que podría ser caracterizado como el pasaje de una educación de élites a una educación de masas.

2. La calidad educativa como tema nodal

A lo largo de los años 80, la cuestión de la calidad educativa se posicionó como uno de los principales problemas que enfrentan los sistemas educativos de América Latina.

El tema no está exento de complejidad porque la calidad puede referir a varios aspectos del fenómeno educativo: ¿calidad es que los alumnos aprendan más?, ¿es que los estudiantes incorporen conocimientos significativos?, ¿la calidad refiere al proceso educativo o a los resultados?; además, ¿cómo se mide la calidad educativa?

Más allá de la variedad de significados, el hecho es que la preocupación sobre la calidad apareció en la mayoría de los foros nacionales e internacionales, consolidándose como un

“concepto estelar”¹⁸ del discurso sobre las políticas educativas contemporáneas, al decir de Braslavsky. Según esta autora, en los siglos XVIII y XIX la obligatoriedad y la gratuidad fueron los conceptos estelares, mientras que en el siglo XX lo son la calidad, la equidad, la participación y la eficiencia (frente a la educación modernizadora y la educación a cargo del Estado que son conceptos “controversiales”).

3. Currículum escolar y matriz organizacional: ¿asociados o divorciados?

Como se vio, en el periodo de referencia Uruguay optó por una estrategia de transformación del sistema por la vía curricular. El esfuerzo fue particularmente significativo en enseñanza secundaria, lo que puede explicarse como parte de una tendencia presente en muchos países a re-evaluar el rol de la educación secundaria y sus objetivos, en momentos en que se vive una verdadera “crisis de identidad” en este nivel. En palabras de Caillods-Maldonado Villar (1996: 38):

“Hay una ‘crisis de identidad’ mundial respecto a cuál debiera ser el currículum secundario, para satisfacer las necesidades de una sociedad moderna. Las escuelas secundarias, ¿debieran producir graduados con habilidades directamente vinculadas al mercado laboral o preparar a los estudiantes para la educación superior, o completar su educación general básica?”

Como en otros aspectos, la experiencia uruguaya fue paralela a la de muchos otros países latinoamericanos y contribuyó a una nueva conceptualización sobre la relación en-

18 “Conceptos estelares” son aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados, mientras que los “controversiales” son aquellos sobre los cuales no existe consenso (1997: 32).

tre curriculum escolar y matriz organizacional. Al decir de Tedesco (1993: 31):

“La evaluación de las experiencias vividas en las décadas pasadas ha producido un fuerte escepticismo acerca de las posibilidades de éxito que ofrecen los procesos que comienzan con el cambio curricular. El cambio institucional no puede, en consecuencia, estar disociado del cambio curricular.”

4. Diagnóstico, información y evaluación como triada emergente

En su trabajo “Tendencias actuales de las reformas educativas”, Tedesco destaca justamente que el realce de las fases de diagnóstico y evaluación es una de las principales enseñanzas de las reformas educativas en América Latina. En el período de referencia Uruguay hizo avances sustantivos en materia de diagnóstico de su situación educacional pero hubo falencias significativas en el desarrollo de líneas de evaluación de las políticas implementadas.

Tal como se reseñó en el segundo apartado, en Uruguay fueron múltiples las innovaciones emprendidas en el período 85-94, pero, en términos generales, no hubo líneas de evaluación sistemática de las mismas. En algunos casos se hizo el seguimiento de estas experiencias, pero el mismo no siempre contó con el deseable rigor metodológico y cayó, en ocasiones, en apreciaciones básicamente impresionistas, que no albergaban posibilidades de generalización.

2. Las divergencias

1. Ausencia de una ley fundamental de educación

Para Braşlavsky (1995) un indicador nítido de la intención refundacional que se ha extendido por el continente ha sido la promulgación de nuevas leyes de educación general

y la adopción -a partir de ellas- de amplios planes nacionales de reforma, incluyendo principios y propuestas organizacionales, administrativas, curriculares y pedagógico-didácticas diferentes a los de etapas anteriores.

Tal como se presentó en los apartados anteriores, Uruguay realizó en la última década una intensa y profunda revisión de la situación educativa imperante, pero no promulgó ninguna ley general de educación¹⁹, lo que marca una diferencia interesante con lo acontecido en América Latina.

Frente a ello cabría preguntarse por qué no se hizo, especialmente cuando la Ley 15.739 que creó la ANEP en el primer mes de la re-democratización fue planteada como provisoria, a la espera de la ley definitiva que viniera a regular el sistema educativo. Lo cierto es que la no elaboración de tal ley ha tenido ventajas y desventajas. Por un lado, facilitó la conceptualización del cambio educativo como fenómeno complejo, gradual y multidimensional, que trasciende las pautas establecidas por el marco legal. Por otro lado, la no elaboración de tal ley de educación privó al país de la posibilidad de eliminar el sistema dual constituido por la ANEP y el Ministerio de Educación y Cultura, dualidad que emergió como conflictiva en varios momentos de la década que nos ocupa y que -como tendencia general- ha sido eliminada o amortiguada en Latinoamérica.

2. Ni descentralización ni privatización

En el período en estudio varios países latinoamericanos experimentaron procesos de descentralización, entendiéndola ésta como “la existencia de un poder de decisión compartido por varios niveles de la organización del estado, en la que hay una transferencia de po-

¹⁹ En el período, Ecuador y Costa Rica tampoco sancionaron leyes de este carácter.

deres a las unidades territoriales subnacionales del estado o de la sociedad civil." (Espino-la, 1994)

La descentralización se dio con particular fuerza en Argentina,

Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Perú, tomando diversas formas en los distintos países, según el tipo de competencia que se descentralizó y la modalidad de la nueva distribución de atribuciones. Consecuentemente, la justificación de estas políticas de descentralización puso énfasis en la necesidad de reducir el gasto público en una coyuntura crítica, en la mejoría potencial del servicio educativo a partir de un uso más racional de los recursos disponibles y/o en la importancia de la participación de la comunidad en los asuntos educativos.

En contraposición a esta tendencia, Uruguay no desarrolló políticas de descentralización. La administración y toma de decisiones sustantivas continuaron centralizadas, aunque debe señalarse que en los últimos años se ha instalado en el medio educativo la discusión respecto al grado en que la autonomía de los centros educativos podría impulsar el fortalecimiento institucional y, por tanto, impactar positivamente en la calidad educativa.

Cabe señalar que internacionalmente, hoy por hoy, el debate entre los defensores de la descentralización -enfaticando la potencialidad desburocratizadora- y sus detractores -mostrando la segmentación y fragmentación de los sistemas nacionales- comienza a dar paso a una evaluación algo más matizada. Como señalan Caillois y Maldonado-Villar (1996: 5):

"la descentralización, procesada sin el necesario apoyo por parte del gobierno central -financiero y de otro tipo- ha llevado a un deterioro de la calidad educativa en las provincias y municipalidades más pobres y a crecientes desigualdades entre provincias y tipos de provincias."

A su vez, en varios de los países mencionados como "descentralizadores" se asiste hoy a un proceso de "recentralización", a dos niveles: nacional-regional, con funciones como la evaluación y el diseño curricular que se fortalecen en el respectivo Ministerio de Educación y asumen carácter orientador -no prescriptivo- y a nivel de la escuela, con reconsideración de la autonomía que debe tener la institución escolar.

En cuanto a la privatización registrada en algunos países de la región, Uruguay también se diferenció totalmente: la matriculación en la educación privada ha permanecido constante en Uruguay, a diferencia de lo sucedido en Chile²⁰, Bolivia y Costa Rica -donde creció, sobre todo en el primer país nombrado- y Argentina, Colombia, México y Paraguay -donde decreció-. De hecho, en Uruguay el tema educación privada vs. pública recién apareció en el debate en la segunda Administración Sanguinetti.

V. A Modo de conclusión

El estudio de las políticas educativas uruguayas del período 1985-1994 revela que Uruguay registró puntos en común con las líneas seguidas por otros países latinoamericanos en la etapa de recuperación democrática: la extensión de la educación básica, la aparición del tema "calidad educativa", la preocupación por la dimensión curricular del cambio educativo. Pero marcó también su perfil propio al no incorporarse a las tendencias descentralizadoras ni privatizadoras que se instalaron en varios de los países de la región. Fueron múltiples las acciones emprendidas, sobre la base de cuatro ideas rectoras:

- (i) la consolidación de la autonomía y legitimación del gobierno de la ANEP;

20 En esta tendencia Chile ejerció un papel de liderazgo en los '80.

- (ii) la importancia de la ampliación de la cobertura de la educación media en términos de democratización;
- (iii) el privilegio de una formación generalista en el ciclo básico;
- (iv) la importancia de contar con diagnósticos sobre la institución.

Sin embargo, un enfoque sistémico permite comprender que los resultados de las políticas no sólo están determinados por las ideas rectoras porque en su producción inciden fuertemente los métodos y herramientas que se empleen así como las innovaciones en infraestructura que se realicen. Y es justamente en estos aspectos que se dieron las principales carencias.

En cuanto a los "métodos y herramientas" cabe anotar:

- (i) la inexistencia de una metodología para impulsar el cambio educativo;
- (ii) la ausencia de sistemas de información y evaluación de resultados de la propia ANEP, como herramientas para la toma de decisiones;
- (iii) la falta de articulación entre el conjunto de políticas propuestas;
- (iv) la debilidad en el seguimiento de las innovaciones y en el estudio de su impacto.

En lo que tiene que ver con "infraestructura",

- (i) no se enfrentó el problema dramático de formación del cuerpo docente del nivel medio;
- (ii) no se tomaron medidas para su profesionalización;
- (iii) el tema "gestión educativa" no figuró en la agenda y, finalmente,
- (iv) la construcción de locales fue voluminosa pero no siempre estuvo racionalmente ubicada.

BIBLIOGRAFIA

ANEP, "Extensión de la Educación Media al Area Rural. 1986-1990", Montevideo, Monteverde, 1990.

Braslavsky, C., "La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos", *Revista Iberoamericana de Educación*, Nro. 9, España, 1995.

Braslavsky, C.- Cosse, G., "Cómo se reforma la educación en América Latina? Trabajo preparado para PREALC-Santiago, *Diálogo Interamericano*, mimeo, Bs. As., 1996.

Braslavsky, C., "Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas", en Frigerio, G.- Poggi, M.- Giannoni, M., *Políticas, instituciones y actores en educación*, Ed. Novedades Educativas, Bs. As., 1997.

Caillods, F.- Maldonado-Villar, Ma. Helena, "Secondary education issues in Latin America", Paris, UNESCO, 1996.

CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago, 1990.

CEPAL, Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago, 1992.

CEPAL, "El impacto de invertir más y mejor en la educación media", Santiago, 1996.

CEPAL, Oficina de Montevideo, ¿Aprenden los estudiantes? El ciclo básico de educación media, Montevideo, 1992.

CEPAL, Oficina de Montevideo, Los Bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan, Montevideo, 1994.

CODICEN, "Estatuto del funcionario docente. Asambleas docentes. Reglamento de organización y funcionamiento. 1986-1989", en *Testimonios relacionados con su gestión*, Montevideo, 1989.

CODICEN, "Restitución de funcionarios destituidos. 1985-1990", en *Testimonios relacionados con su gestión*, Montevideo, 1990.

Consejo de Educación Secundaria, "El mayor número de liceos en toda la historia del país (período 1990-1994), ANEP, Montevideo, 1994.

Espínola, Viola (Editora), La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, CIDE, Santiago de Chile, 1994.

Katzman, R., Marginalidad e integración social en Uruguay, CEPAL, Montevideo, 1996.

Mancebo, E.- Ravela, P., "Hacia un rediseño organizacional de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay", CEPAL, Montevideo, 1995.

Mieres, P., "Concertación: Expectativas Elevadas y Consensos Escasos", en *Cuadernos del CLAEH N° 36*, Montevideo, 1985/4.

PRIS/OPP-BID, Diagnóstico sectorial. Educación, Tomos I-IV, Montevideo, 1994.

Rama, G.W., La democracia en Uruguay, ARCA, Montevideo, 1989.

Senge, P. et al, La quinta disciplina en la práctica. Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje, Ed. Granica, Barcelona, 1995.

Senge, P., La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje, Ed. Granica, Barcelona, 1992.

Senge, P.- Peters, T.- Covey, S., "Lecciones mundiales en la serie de liderazgo", mimeo, Montevideo, 1996.

Tedesco, J. C., "Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina" UNESCO/OREALC, en *Necesidades Básicas de Aprendizaje. Estrategias de Acción*, Santiago, 1993.

RESUMEN

En el artículo se reseñan las principales políticas educativas desarrolladas en el período 1985-1994, orientadas hacia la reinstitucionalización del sistema, el aumento de la población estudiantil y la reforma curricular en el primer ciclo de la enseñanza media, y el avance en materia de diagnóstico de situación. Estas líneas fueron planteadas como alternativas para enfrentar los crecientes problemas de la educación uruguaya pero una evaluación detenida revela, en opinión de la autora, dos debilidades fundamentales que amortiguaron decisivamente el impacto de aquellas acciones: la ausencia de políticas organizacionales y administrativas, y la inexistencia de una concepción sistémica del cambio -aspecto que la autora en parte aborda con el marco teórico de Senge-. Finalmente, en una perspectiva comparativa, se señalan puntos de convergencia y divergencia con las políticas seguidas en materia educativa por varios países latinoamericanos en su etapa de redemocratización.

ABSTRACT

The article reviews the main trends in Uruguayan educational policies from 1985 to 1994, oriented towards the refounding of the democratic rules, to the growth of student enrollment and changes in the curricula of middle school, as well as to strive towards an accurate diagnosis of the educational system. Although these trends came forth to deal with the growing problems regarding Uruguayan education, according to the author, two basic weaknesses counterbalanced the positive effects that these actions could have achieved: the lack of organizational and administrative policies, and the nonexistence of a systemic approach -aspect that is studied in the light of Senge's theory-. Finally, introducing a comparative perspective, the author analyzes similarities and differences between Uruguayan policies and those carried on by other Latinamerican countries in the period of redemocratization.