

Las políticas educativas tras el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿transformación o reforma?

Autor: Nicolás Bentancur

Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Mail: nicobent@fcs.edu.uy

Resumen:

Este trabajo constituye una primera aproximación a las políticas educativas a desarrollarse en la administración de gobierno que recién se inicia, por lo cual su naturaleza es fundamentalmente exploratoria. En el mismo se indaga sobre los antecedentes recientes en las políticas educativas, los repertorios programáticos a disposición del gobierno y el escenario político – institucional actual para esbozar finalmente algunas hipótesis tentativas sobre el posible devenir de la gestión del sistema educativo en el período gubernamental en curso.

Ponencia presentada al Tercer Congreso Uruguayo de Ciencia Política,
organizado por AUCIP

Montevideo, 2 y 3 de agosto de 2010

1. Introducción.

Este trabajo constituye una primera aproximación a las políticas educativas a desarrollarse en la administración de gobierno que recién se inicia, por lo cual su naturaleza es fundamentalmente exploratoria. Dedicaremos los numerales siguientes a indagar sobre los antecedentes recientes en las políticas educativas, los repertorios programáticos a disposición del gobierno y el escenario político – institucional actual para esbozar finalmente algunas hipótesis tentativas sobre el posible devenir de la gestión del sistema educativo en el período gubernamental en curso.

2. La tramitación de la gestión educativa en la Administración Vázquez (2005-2010).¹

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

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

¹ En este numeral se reproducen, en su mayor parte, conceptos vertidos en Bentancur y Mancebo (2010). A efectos de concentrarnos en la reseña de las políticas implementadas, dejamos fuera de este análisis el proceso de reforma de la legislación educativa.

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

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

“... no considero que se deba plantear en ningún caso una reforma puntual del sistema educativo. Las reformas son traumáticas y producen los resultados que se produjeron aquí: dislocaciones, traumatismos, enfrentamientos que no convienen a la educación. Yo me afilio a quienes impulsan procesos de transformación constante. Es lo que tratamos de hacer en esta gestión”.²

Esta estrategia de instalación de pilares sobre los cuales pudieran sustentarse transformaciones a largo plazo se articuló estrechamente con la ya referida tónica inclusiva de formulación de las políticas, de manera de propiciar el compromiso de

² Yarzabal, Luis. En “La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima”, pág. 3. Separata incluida en Semanario Brecha de 12 de marzo de 2010.

los influyentes actores colectivos docentes con el proceso. Naturalmente, y por la negativa, ello también contribuyó a la exclusión de la agenda decisoria de temas cruciales pero de alta sensibilidad (a título de ejemplo, el estatuto docente), capaces de frustrar el clima más propicio que se pretendió recrear.

Ese escenario ambientó la continuidad de políticas educativas menos conflictivas, denominadas por un analista como “básicas” o de “primera clase”, fundamentalmente ligadas a la expansión de la cobertura (Navarro 2006). Fue el caso de la creación de nuevas Escuelas de Tiempo Completo, de la ampliación de la matrícula en el nivel preescolar y de la disminución de la relación numérica docente – estudiantes en enseñanza primaria.

Por su parte, entre los espacios de innovación del período merecen ser destacados tres lineamientos generales de políticas: la incorporación de la informática a las aulas escolares a través del Plan Ceibal; los desarrollados en torno a temas que pueden ser catalogados como de “nueva generación” (derechos humanos, educación sexual, violencia en los centros educativos); y diversos programas orientados a la búsqueda de mayores niveles de equidad educativa, como parte del rearmado del sistema de protección social (Programa Maestros Comunitarios, Programa Aulas Comunitarias, Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico, etc). Merece destaque que buena parte de estas innovaciones fueron concebidas y engendradas desde fuera del seno de la ANEP (por medio de organizaciones como el MIDES o el LATU).

3. Insumos programáticos para la gestión educativa del segundo gobierno frenteamplista.

Para esbozar el rumbo de las políticas educativas del próximo quinquenio es preciso rastrear las propuestas existentes que gocen de determinados niveles de legitimación político – institucional. Incluiremos dentro de esta categoría al programa de gobierno del Frente Amplio, a los productos de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) en el renglón educativo, y al reciente acuerdo interpartidario sobre educación. Al relevamiento de los enunciados fundamentales de cada una de estas piezas le destinamos los numerales siguientes.

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:

- El fortalecimiento del 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.
- Fomento de la participación de docentes, estudiantes y la comunidad en los diferentes ámbitos del sistema educativo. Se pretende estimular una participación que integre especialmente la democratización de la ANEP.
- 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 promoviendo mejoras en la calidad de la educación.
- Garantizar la universalización de la educación inicial y el fortalecimiento de la Educación Media Básica son objetivos estratégicos que apuntan a la mejora de la educación y del tiempo pedagógico.
- Se requiere especialmente dotar de mejores condiciones a la educación técnica y tecnológica como respuesta a los desafíos del país productivo.
- La alfabetización informática deberá continuarse y fortalecerse 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.
- La lucha contra el analfabetismo total o funcional será también una línea estratégica a consolidar en el marco de la Educación de Jóvenes y Adultos.
- La promoción de centros educativos abiertos e integrados, con participación de docentes, estudiantes y la comunidad para dar respuesta a las necesidades de su entorno

local, contribuirá así al desarrollo de una cultura de derechos ciudadanos, democrática, solidaria y respetuosa de la diversidad cultural.

- Consolidación de 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.
- La responsabilidad de los medios de comunicación en los procesos educativos es fundamental y deberá ser jerarquizada e integrada. Se procurará estimular que los medios de comunicación contribuyan al logro de los objetivos educativos, más allá de aquellos que por ser propiedad del Estado jugarán un papel relevante.
- La asignación presupuestal deberá ajustarse a los requerimientos exigidos que implican 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. Los aportes sobre políticas educativas de la ENIA

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.

3.2.1. 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: mientras aquellos que residen en los barrios de mayores ingresos de Montevideo presentan tasas de egreso semejantes a los países desarrollados, entre los jóvenes de los barrios de menores ingresos apenas uno de cada diez consigue esa meta. Para este problema se descartan estrategias unidimensionales o soluciones rápidas y simples, y se apunta que intervenciones sobre la trayectoria estudiantil previa podrían contribuir a reducir la deserción en secundaria.

b) En la enseñanza primaria se reconoce la tendencia al descenso de las tasas de repetición como un logro importante, para el conjunto de los establecimientos y especialmente para las Escuelas de Tiempo Completo (en éstas, del 15% al 5.8% entre 1995 y 2007). Según el documento ello indica la senda a seguir: en tanto casi la mitad de los niños que asisten a escuelas públicas viven en hogares en situación de pobreza, solamente el 7% asiste a Escuelas de Tiempo Completo (porcentaje que se expande a un tercio si se consideran también las Escuelas de Contexto Socio Cultural Crítico). 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 ³, 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), 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 (...) Una “hoja de ruta” de este tipo permitiría establecer metas ambiciosas con relación a otros objetivos: por ejemplo, la introducción de innovaciones curriculares, pedagógicas o de gestión que mejoren la calidad educativa” (De Armas 2008:41).

3.2.2. 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

³ Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE.

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 a la disparidad 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.

Asimismo, en este capítulo del Informe se incorporan propuestas de distinta procedencia –esto es, no necesariamente consensuadas- relativas a una nueva gestión de los centros educativos (más autónomos, con capacidad de propuesta de acuerdo a su entorno y población, diferenciados por su proyecto institucional), la ampliación del tiempo pedagógico a través de distintas modalidades, la flexibilización curricular de manera que parte de los contenidos se decidan en los centros educativos, la extensión de las horas de inglés e informática, etc.

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

a) En relación a la enseñanza primaria, la apuesta principal del documento radica en la extensión del tiempo escolar en las escuelas que atienden a los sectores más desfavorecidos del estudiantado. Así, se propone ampliar la jornada escolar diaria en las escuelas urbanas de requerimiento muy desfavorable y desfavorable (1 y 2) pasando de 132 escuelas actuales a 300 en 2015, incluyendo todas las de requerimiento 1, y luego avanzar progresivamente al resto de las escuelas conforme existan locales disponibles. 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.).

En otro documento elaborado en el marco de la ENIA (Llambí et al 2010a), se presupuestó el costo que implicaría la ampliación de la cobertura de las Escuelas de Tiempo Completo, contemplándose dos alternativas: un escenario principal en el que se prevé la incorporación a ETC de todos los alumnos que asisten a escuelas de requerimiento 1 (i.e. alumnos que asisten al 20% del total de escuelas urbanas correspondiente a contextos más desfavorables); y un segundo escenario con la incorporación a ETC de todos los alumnos que asisten a escuelas de requerimiento 1 y 2 (i.e. alumnos que asisten al 40% del total de escuelas urbanas correspondiente a contextos más desfavorables).

b) Con respecto al nivel medio básico, 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.

También en este nivel se advierte la importancia que se concede a la dimensión de los centros educativos. Es así que se propone

crear centros de educación media básica de un tamaño no superior a los 10 grupos por turno (4 primeros, 3 segundos y 3 terceros) con un tamaño de grupo no superior a 25 alumnos en primero y 30 en segundo y tercero; localizados en los barrios de forma tal que faciliten la integración social entre los estudiantes; y con un ratio aproximado de un centro de dos turnos cada cuatro escuelas (con dos grupos de 6to año de 25 alumnos máximo cada una).

Pero además del tamaño, 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 terreno más estrechamente vinculado a la enseñanza, se plantea mejorar la transición de la escuela a los centros de educación media básica, e impulsar propuestas didáctico –pedagógicas de trabajos por proyecto, o problema, con abordajes interdisciplinarios, apoyándose en la incorporación del Plan CEIBAL en la educación media.

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, etc.)

Una segunda estimación financiera se planteó como objetivo el dimensionamiento económico de la universalización del Ciclo Básico en centros educativos de una escala tal que posibilite un vínculo más personalizado entre los jóvenes y el centro, y que funcionen en no más de dos turnos (Llambi et al 2010b). En el estudio se prevé, además

de gastos en infraestructura y en cargos docentes, la extensión del Proyecto de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) a todos los centros nuevos.

c) Con respecto al nivel medio superior, el Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA denota énfasis similares a los recién descritos.

La dimensión de los centros propuestos para el bachillerato refiere a un tamaño no superior a los 20 grupos por turno con un tamaño de grupo no superior a 30 alumnos; localizados en puntos del territorio que permitan el acceso desde los distintos barrios o zonas desde los que provienen los alumnos y faciliten la integración social entre los estudiantes; con un ratio aproximado de un bachillerato de dos turnos cada dos centros de educación media básica de dos turnos.

Se reiteran también las propuestas de centros con proyectos propios, sustentados en una comunidad educativa arraigada y con potencialidad para la innovación, de propuestas pedagógicas que atiendan a la diversidad de intereses y realidades de los adolescentes, y de profesionales y docentes en roles de apoyo y orientación.

En vistas de las particularidades del bachillerato, se argumenta acerca de la posibilidad 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.

Precisamente, el estudio financiero realizado en el marco de la ENIA para este nivel del sistema educativo se centró en el otorgamiento de una beca para estimular la continuidad y culminación de los estudios secundarios, contemplando tres escenarios alternativo de focalización (Ferrari et al 2010).

3.2.4. El documento interpartidario sobre políticas educativas

El denominado “Documento de Acuerdo sobre Educación”, de mayo de 2010, también se organiza en torno a los niveles del sistema educativo. Con matices entre cada uno de ellos, por lo general 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 la brecha entre el quintil de estudiantes de mayor rendimiento y el quintil de 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, 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. La hechura de las políticas: primeras notas acerca de estrategias y actores

Obviamente, aún no resulta posible definir y categorizar la impronta de la construcción de las políticas en el actual período de gobierno, por cuanto la asunción de las autoridades de la ANEP es muy reciente, y por ende el proceso se haya en sus fases de preparación. Sin embargo, sí estamos en condiciones de analizar ciertos movimientos preliminares en ese sentido.

En primer término, debe subrayarse la voluntad inicial del gobierno de transformar a las políticas educativas en políticas de estado. Ello forma parte de un carácter distintivo de los primeros pasos de la Administración Mujica, que atañe a la tónica general del relacionamiento interpartidario, pero se refuerza en la arena educativa por la centralidad otorgada a la misma en el discurso presidencial como elemento indispensable para la vida social y el desarrollo individual y nacional ⁴, y por la constitución de un espacio específico para la elaboración de grandes lineamientos de políticas, que cumplió con su cometido forjando un documento de consenso. Por primera vez en décadas, el país cuenta con una hoja de ruta para la educación que puede ser cuestionada en cuanto al mérito y procedencia de sus propuestas, pero que detenta una legitimación político – partidaria inédita.

Segundo, y consecuencia de lo anterior, a diferencia de la Administración anterior los representantes del partido de gobierno han elegido –en primera instancia al menos- otro socio para definir las grandes líneas de la educación: los partidos políticos, en lugar de los gremios de la enseñanza. Esta estrategia deberá hacerse cargo de una incongruencia nada menor, por cuanto la ingeniería institucional emanada de la Ley General de Educación que se está estrenando consagra al nivel de ANEP un cogobierno político – docente (y en virtud de la experiencia reciente, sindical) que responde a una lógica procedimental distinta. Las políticas a largo plazo se acordaron en un escenario, pero deben formularse e implementarse en otro muy distinto.

Tercero, el proceso de elección e instalación de las autoridades educativas fue engorroso y prolongado. Para ocupar los cargos jerárquicos de los dos organismos más importantes –Ministerio de Educación y ANEP- volvió a recurrirse al expediente de

⁴ En el discurso presidencial de toma de posesión ante el Parlamento: *“Los temas de Estado deben ser pocos y selectos. Sin pretensiones de verdad absoluta hemos dicho que deberíamos empezar con cuatro asuntos, permítanme el pequeño subrayado: educación, educación, educación y educación”*.

reclutar figuras con experiencia de alta gestión en la Universidad de la República (dos ex- Decanos)⁵, probablemente apostando por una perspectiva propia de la educación pública pero externa al entramado del sistema ANEP. La designación del resto de los consejeros “políticos” del Codicen y de los Consejos Desconcentrados respondieron a cierto equilibrio entre los dos bloques principales que componen el Frente Amplio (MPP y Frente Líber Seregni), y al otorgamiento de lugares a representantes de los partidos de oposición, aún al precio de dejar a los consejeros del partido de gobierno en minoría relativa dentro de cada uno de los Consejos (dos en cinco en el CODICEN, uno en tres en los desconcentrados).

En cuarto término, entre febrero y mayo del presente año se eligieron e integraron los representantes docentes en los organismos de gobierno de ANEP. El proceso dio cuenta de la postergación de los sectores sindicales más decididamente opositores de la ingeniería institucional de la ley (en cuanto no consagró su pretensión maximalista de una administración sin representantes de los partidos políticos) y por la vía de los hechos legitimó la nueva normativa, que había sido objeto incluso de una impugnación jurídica de inconstitucionalidad por parte de algunos gremios. Sin embargo, ya al momento de la designación de los integrantes de los Consejos Desconcentrados quedaron de manifiesto distintos grados de articulación entre los consejeros “políticos” y los dos consejeros docentes designados por maestros y profesores, respectivamente, que impidió que prosperaran algunos nombres propuestos. Asimismo, algunos de los consejeros docentes reivindicaron ya desde el momento de su asunción su condición de representantes gremiales, y por ende la persistencia de su vínculo orgánico con las entidades a la que pertenecen.

De estas cuatro notas se extrae un escenario preliminar particularmente complejo para la toma de decisiones educativas, armado en función de tabladitos superpuestos: el político general versus el sectorial, el interinstitucional (MEC / ANEP), el intrapartidario del FA, el de la interna gremial, y el de la vinculación entre los distintos estamentos que componen la dirección de ANEP.

⁵ En la anterior administración, el primer Ministro de Educación, Jorge Brovetto, era un ex- rector de la UDELAR, y su sucesora María Simón una ex- decana. Por su parte, el ex- presidente de ANEP, Luis Yarzabal, ostentaba como principal antecedente de gestión educativa haber ocupado por varios años la Secretaría General de un organismo regional dedicado a la educación superior (IESALC- UNESCO).

5. Algunas reflexiones finales: orientaciones de políticas y estrategias de gobierno en la segunda administración frenteamplista

Del rápido recorrido de antecedentes de políticas, insumos programáticos y armados políticos esbozados hasta aquí surgen una serie de notas tentativas y sujetas a revisión y desarrollo, tanto por la necesaria maduración de éstas como por el devenir de acontecimientos aún en fase de gestación.

5.1. Como legado de la primera administración educativa bajo gobiernos frenteamplistas se constituyeron ciertas precondiciones necesarias para el desarrollo de las futuras políticas (un nuevo marco institucional, un presupuesto más amplio, un clima institucional algo mejorado), y se ensayaron algunas líneas de políticas novedosas que merecen su continuidad y desarrollo. En los méritos de una gestión educativa que privilegió en su accionar la participación y el consenso de los actores intra- sistema se encuentran sus propios límites: su ineptitud para procesar un salto cualitativo en la educación pública nacional, que es demandado por múltiples actores políticos y sociales. Esta es entonces una misión pendiente, que recae sobre los actores protagónicos de este nuevo período de gobierno.

5.2. Sin embargo, ese “malestar con la educación” no cuenta 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 cinco años atrás- es escueto y vago. Desde una perspectiva más anclada en las políticas sociales y en la funcionalidad de las políticas educativas con otros objetivos sobredeterminantes (el desarrollo nacional, la integración social), 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). El acuerdo interpartidario, en líneas generales, se corresponde bastante bien con énfasis y orientaciones sugeridos en ese marco institucional.

En consecuencia, se asiste a una situación peculiar en la cual las referencias más importantes para la gestión educativa de un gobierno no surgen de su programa partidario ni de las orientaciones y prioridades de las autoridades de la enseñanza, sino de un ámbito interinstitucional no especializado en la cuestión educativa y de un espacio ad hoc de entendimiento multipartidista. Aunque estos aportes 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 también exprese nítidamente sus opciones de valor y de políticas.

5.3. Aún con esas salvedades, de las elaboraciones de la ENIA y del acuerdo interpartidario puede extraerse cierto corpus general que probablemente oriente 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). Una mayor equidad educativa tiende a constituirse como un objetivo central de las políticas de este quinquenio, principalmente mediante el empleo del tiempo escolar extendido, de la continuación y expansión de intervenciones de nuevo tipo que demostraron ser auspiciosas (PMC, 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 ciertas metas fijadas en el acuerdo interpartidario.

Pero si un énfasis se rescata con claridad de los insumos relevados es la importancia otorgada a la reorganización institucional de la base del sistema, a través de una gestión de los centros educativos que los empodere, ambiente la conformación de comunidades educativas particulares, congregue múltiples actores y saberes además de los tradicionales docentes, y posibilite el desarrollo de sus propios proyectos pedagógicos e institucionales. No hay señales claras, en cambio, sobre la modalidad de convivencia de esta iniciativa con la tradicional impronta centralista y homogeneizadora del sistema (más allá de la concesión de recursos vinculados a proyectos, experiencia ya intentada sin mayor éxito en la década del '90).

5.4. Los próximos cinco años, además, serán los de la última etapa de definición e implementación de innovaciones institucionales de envergadura originadas en la Ley General de Educación, tales como el Instituto Universitario de Educación, el Instituto Terciario Superior y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. En virtud de la marcada importancia de los momentos fundacionales en el devenir posterior de las instituciones, y en vista de la importancia de los cometidos que les corresponden, corresponde reconocerle gran importancia a la manera en que se complete el proceso de creación en curso.

5.5. Según anticipábamos en el numeral anterior, es previsible un “policy making” complejo, cruzado por las múltiples contradicciones y antagonismos expuestos. La pregunta fundamental para descifrar su impronta –que todavía no puede ser respondida– refiere a qué ámbito se constituirá en el verdadero centro de gravedad de las transformaciones educativas. De tratarse de la ANEP, los insumos políticos y programáticos referidos perderán peso relativo, y en todo caso deberán resignificarse según la particular lógica de este subsistema. En cambio, si el ámbito material de las decisiones se traslada a otro territorio político la viabilidad de la agenda esbozada (por la ENIA, por el acuerdo interpartidario) será mayor, aunque subsistirá el consabido desafío que para cualquier política pública –y especialmente para las educativas– representa el momento de la implementación.

En cualquier caso, la expectativa más probable es la tramitación de transformaciones educativas a un ritmo más o menos acelerado, pero dentro de las pautas tradicionales del sistema. Tanto la fragmentación de los recursos institucionales y políticos relevantes, como la carencia de marcos orientadores más comprehensivos, hacen poco factible que la segunda administración educativa del Frente Amplio sea el momento de una reforma más ambiciosa.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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 Narbondo, P.y Mancebo, Ma. E., *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo (en prensa).

COMITÉ DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA. 2009. *Plan de acción 2010 – 2015. Documento de Trabajo*. MIDES, Montevideo.

COMITÉ DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA – Consejo Nacional de Políticas Sociales. 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.

FERRARI, Fernanda et al. 2010. *Plan de acción 2010 – 2015. Identificación y dimensionamiento económico de alternativas para favorecer la permanencia o motivar el retorno a la educación media*. MIDES, Montevideo.

FRENTE AMPLIO, PARTIDO NACIONAL, PARTIDO COLORADO, PARTIDO INDEPENDIENTE. 2010. *Documento de Acuerdo sobre Educación*.

LLAMBÍ, Cecilia, M. Perera y L. Piñeyro. 2010a. *Plan de acción 2010 – 2015. Dimensionamiento económico de la extensión del tiempo pedagógico en educación primaria*. MIDES, Montevideo.

_____. 2010b. *Plan de acción 2010 – 2015. Dimensionamiento económico de la universalización de la educación media básica*. MIDES, Montevideo.

NAVARRO, Juan Carlos. 2006. “Dos clases de políticas educativas”, en La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina (capítulo 10). BID- Planeta, México.