
políticas sociales

La reforma educativa en
Uruguay (1995-2000): virtudes y
problemas de una iniciativa
heterodoxa

Jorge Lanzaro



División de Desarrollo Social



Santiago de Chile, julio de 2004

Este documento fue preparado por Jorge Lanzaro, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos de reformas en América Latina. Similitudes y Diversidades” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322559-8

LC/L.2166-P

Nº de venta: S.04.II.G.95

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Las reformas educativas en América Latina durante los años noventa	11
II. La génesis de la reforma educativa uruguaya: los diagnósticos de CEPAL, el ascenso de los técnicos y la campaña electoral de 1994	13
III. La integración del CODICEN y el diseño del programa reformista: el ascenso de los técnicos y la tradición estatista en la política educativa	17
IV. La ejecución de la reforma: liderazgo técnico, estrategia de “by pass”y déficit de institucionalización	23
V. Los resultados de la reforma	27
A. Educación inicial según área geográfica.....	27
B. Educación inicial según tipo de administración	28
C. Escuelas de tiempo completo (ETC).....	28
D. Ciclo básico de educación media (experiencia piloto 1996).....	29
E. Centros regionales de formación de profesores de secundaria (CERP).....	29
F. Incremento del gasto público en educación	30
VI. Recapitulación y conclusiones	33
A. Reforma.....	33
B. Ejecución.....	35
Bibliografía	37
Serie Políticas Sociales: números publicados	41

Índice de cuadros

Cuadro 1	Alumnos matriculados en educación inicial (4 y 5 años) en establecimientos de la ANEP por años seleccionados según área geográfica	28
Cuadro 2	Tasa de cobertura en educación inicial por niveles (4 y 5 años), según tipo de administración. Año 1999	28
Cuadro 3	Evolución de la matrícula de las escuelas de tiempo completo por años seleccionados (1985-1999)	29
Cuadro 4	Ampliación de la experiencia piloto de educación secundaria (plan 1996 de ciclo básico y educación media), según total de liceos, grupos y alumnos. Serie 1996-1999.	29
Cuadro 5	Evolución de la matrícula de los profesores según organismo de formación. Serie 1995-1999	30
Cuadro 6	Evolución del gasto de funcionamiento anual por alumno. Por años seleccionados (serie histórica 1984-1997) y según subsistema educativo.....	30
Cuadro 7	Evolución de la matrícula total de educación pública primaria, secundaria y técnico profesional por años seleccionados(1950-2000).....	31

Resumen

A partir de 1995 y sin perjuicio de los cambios antecedentes, el sistema educativo uruguayo –concretamente la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), que es el organismo competente en enseñanza primaria, secundaria y técnica– experimentó un ambicioso programa de innovaciones tendiente a alcanzar dos objetivos: la mejora de la calidad de los aprendizajes y el fortalecimiento de la equidad en el acceso a la educación. La reforma educativa (tal como se la denominó desde el gobierno y la oposición) constituyó una de las principales apuestas del segundo mandato de Sanguinetti (1995-2000): un gobierno que –por el liderazgo del presidente, la coalición que lo constituía y el cuadro de relaciones partidarias en que actuaba– tuvo un perfil de centro en términos políticos e ideológicos.

Si bien a inicios de los años noventa ya se advertía en América Latina ciertas manifestaciones de las posturas liberales en materia educativa, de corte más o menos ortodoxo, el tenor estatista de la reforma uruguaya la transformó en una experiencia singularmente heterodoxa dentro de la región. Lejos de fomentar la participación del mercado y de las entidades privadas en la prestación de servicios, o de impulsar la descentralización de la gestión, la reforma uruguaya mantuvo una impronta “centralista”, se ubicó fundamentalmente del lado de la “oferta” educativa y apostó al fortalecimiento del sector público en las sucesivas fases del proceso, desde el diseño a la implementación concreta de las políticas aplicadas.

Las principales líneas de esta acción reformista fueron las siguientes: la expansión de la oferta pública en educación inicial,

apuntando a su universalización; el desarrollo de políticas compensatorias en educación básica o primaria (creación de escuelas de tiempo completo en sectores pobres); la reforma curricular de la educación media pública (junto con la extensión del horario y la concentración de las actividades de los profesores); así como el desarrollo de la formación docente a través de la creación de seis centros estatales regionales, descentralizados. El fortalecimiento del estado se expresó en un significativo aumento de la cobertura educativa, así como en el incremento del gasto público, tanto con respecto al PIB como al Presupuesto Nacional.

Este programa de reforma tuvo en sus inicios un apoyo político considerable, que incluyó a los sectores de la oposición de la izquierda. En virtud de los componentes evocados, el programa coincidía en mucho con las demandas y propuestas de los gremios de la enseñanza pública. Sin embargo, muy rápidamente se suscitaban conflictos con los sindicatos de profesores (en especial con los docentes de la enseñanza media). Y el “estilo” del conductor mayor de esta reforma, así como varias facetas de las orientaciones adoptadas, levantaron distintos frentes de resistencia y de oposición política, en sectores de la izquierda y en el seno de la propia coalición de gobierno.

Uno de los puntos más polémicos en este sentido, remite precisamente a lo que constituye una de las características intrínsecas y sobresalientes del esquema reformista uruguayo, que es a su vez una clave recurrente en las políticas públicas de varios países de la región. Nos referimos en particular, a los programas de innovación que dan lugar a estrategias de “*by-pass*”, con respecto a los organismos institucionales, los elencos burocráticos estatales y los gremios de funcionarios docentes. Más allá de sus contenidos “heterodoxos” y con el propósito de adelantar “urgentemente” en estos objetivos, el reformismo uruguayo acudió, como otros, a la creación de programas con financiamiento externo, paralelos a la estructura “regular” del sistema educativo. Se ataron algunos hilos de coalición con personalidades y cuadros docentes pertenecientes a estos aparatos, pero se alentó el ascenso de los técnicos y “analistas simbólicos” a los principales puestos de decisión. Estos pasos alimentaron la oposición al proceso reformista y plantean interrogantes en relación a la sustentabilidad y a la misma continuidad de las reformas implementadas.

Esta ponencia estudia la reforma educativa en Uruguay durante el período indicado (1995-2000), en un análisis necesariamente breve y centrándose en tres cuestiones: a) Las determinaciones políticas que llevan a implementar un programa de reformas en buena medida “heterodoxo”, acorde con las tradiciones políticas y culturales uruguayas, heredero de los planes más “desarrollistas” de la década de 1960 y, por ende, bastante alejado de las “recetas” más recibidas durante el empuje “neo-liberal”; b) Una caracterización de los principales contenidos de este programa de reforma y de los distintivos antes evocados; c) una advertencia de los “vicios y virtudes” de dichas estrategias, que puede servir de base para la evaluación de la sustentabilidad y de la continuidad política de las reformas.

Entramos pues de lleno al eje de relación entre “*politics and policies*”, con un abordaje que nos permite encarar dos objetivos a la vez, por un lado y principalmente, rescatar la singularidad del caso uruguayo, sus enlaces y sus sombras. Por otro lado, contribuir al análisis comparativo de los procesos de cambio en la “transición liberal” y en particular al cotejo de las reformas educativas en América Latina, atendiendo a problemas comunes que son ineludibles para la indagación y el debate.

Introducción¹

En el transcurso de la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000) la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) ejecutó un ambicioso plan de acción, incluyendo políticas, programas y proyectos orientados a reformular distintas áreas de todos sus subsistemas: educación inicial, primaria, secundaria, técnico-profesional y formación docente.²

Las acciones impulsadas en este período no pretendieron alterar la matriz histórica del sistema educativo uruguayo: predominantemente estatal, fuertemente centralizado y de corte “benefactor”.³ Por esa razón algunos podrían considerar que no estamos estrictamente ante un proceso de reforma. Sin embargo, cabe sostener que se trata en efecto de un intento global y sistemático de reforma, aunque de una reforma de perfil heterodoxo: porque busca la modernización, pero no se adapta a las pautas predominantes en la materia. Por el contrario, impulsa cambios significativos, que procuran recrear y actualizar –pero no desarticulan y de hecho tienden a afirmar– algunos de los rasgos vertebrales del sistema uruguayo.

¹ Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Agradezco muy particularmente la colaboración de Gustavo De Armas para la realización de este artículo. Agradezco asimismo los comentarios que me hizo Ester Mancebo. Como se verá, este texto debe mucho a los excelentes trabajos de estos dos especialistas en la materia, quienes han sido participantes activos en los procesos de reforma y de gestión educativa, reuniendo a la vez la condición de investigadores académicos en el Instituto de Ciencia Política.

² En el Uruguay el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tiene escasísimas competencias efectivas en materia de educación. La mayor parte de estas funciones y en concreto la prestación de los servicios de enseñanza están a cargo de dos entes estatales descentralizados, dirigidos por sendos cuerpos colegiados que gozan de una gran autonomía, en términos políticos y funcionales: la Universidad de la República y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), regida por su Consejo Directivo Central (CODICEN), del cual dependen a su vez la Dirección de Formación Docente y en particular, otros tres consejos desconcentrados, con ciertos márgenes de autonomía, que administran los servicios de enseñanza primaria, secundaria y técnico-profesional. El Ministro y el Ministerio tienen un papel de poca significación y en todo caso disponen de competencias y recursos muy débiles, en relación al Rector y al CDC de la Universidad, así como al Director General de Educación y al CODICEN.

³ Sobre los rasgos fundacionales y la historia del sistema educativo uruguayo, ver entre otros Bralich 1987 y da Silveira 1995.

Lo más característico en este sentido, es el mantenimiento de la preeminencia del sector público y de las prácticas de centralización, en un esquema que encaja con las fórmulas vernáculas del “estado de bienestar” y pone el acento en la elaboración de la oferta educativa. Por su propio designio la reforma busca reforzar el papel del estado en la educación, no simplemente en las funciones de control, sino en la prestación directa de los servicios: en lo que respecta a la formación de los docentes y en lo que respecta a las tres ramas de la enseñanza referidas (primaria, secundaria, técnico-profesional).

No se trata aquí de montar un “estado regulador”, que transfiera la prestación directa de los servicios hacia el sector privado o hacia instancias públicas descentralizadas.⁴ Se trata en vez de confirmar y renovar el estado docente –el estado “hacedor”– que se encarga directamente de las prestaciones educativas, en una posición de competencia y de predominio con respecto al sector privado. Se puede hablar en este sentido de “regulación competitiva”, es decir de la modulación de las actividades de educación por la vía de la intervención directa, no en términos de monopolio, que no lo hay (ni de hecho, ni de derecho), sino en clave de una competencia efectiva, que opera en cierta medida de forma asimétrica.

La reforma uruguaya planteada en la segunda mitad de los 1990, que en muchos aspectos se emparenta con la otras que se impulsaron contemporáneamente en el contexto de América Latina, adquiere en base a ello su sello distintivo, mostrando elementos que hacen a su originalidad y que resultan de interés para el análisis comparativo.

La reforma educativa se compagina así con las características generales que reviste la transición liberal en el caso uruguayo: una ingeniería gradualista y moderada, que acota la liberalización y las privatizaciones “duras”, manteniendo la presencia del estado, preservando los servicios sociales mayores y las empresas públicas estratégicas.

Esta peculiar gramática reformista responde a los surcos profundos de las pautas de ciudadanía y de cultura política, tal cual se fueron forjando a lo largo del siglo XX, desde los momentos fundacionales del estado, del sistema político y de los aparatos de educación pública. Es en concreto el fruto de una dinámica política pluralista, marcada por el balance de fuerzas, la regulación anticipada o consecutiva (*ex ante o ex post*) de los proyectos de innovación, un juego denso de impulsos y de frenos, que pasa por el tamiz de la textura ideológica, los equilibrios institucionales, la competencia entre los partidos y las fracciones de partido, así como la intervención de otros *veto players* (Lanzaro 2000).

Esta circunstancia corrobora una de las premisas básicas en el desenvolvimiento de los procesos de reforma. La transición liberal hace parte de una rotación histórica mayor y tiene un porte universal. Pero este movimiento común, no es sin embargo uniforme. Tal como ha ocurrido en otros momentos de “cambio de época” y notoriamente en la crisis de 1930, tras un supuesto manto de homogeneidad, lo que encontramos en rigor es un mapa de diversidades. País a país los escenarios difieren, tanto en el *path* de las reformas, como en las características concretas que estas adquieren: en virtud de las condicionantes históricas de cada caso, de las coordenadas estructurales y del metabolismo de poderes que moldea estos procesos, delineando el enlace específico entre *politics* y *policies*.

El sistema educativo uruguayo es uno de los más antiguos del continente, junto al de Argentina y Chile. Su génesis en el último cuarto del siglo XIX fue contemporánea al proceso de construcción del Estado y a la temprana modernización de la sociedad, haciendo parte del proceso

⁴ En el mismo período de gobierno se reformularon las funciones reguladoras del estado, con mucha cortedad y dando grandes márgenes de libertad a las instituciones privadas. Esto ocurrió sobre todo en la esfera del Ministerio de Educación y a efectos de inaugurar un proceso de habilitación de universidades privadas, en un empeño que no armó un sistema de regulación y sirvió más que nada para romper el monopolio de la educación superior que había tenido hasta entonces la Universidad de la República.

originario de democratización “fundamental” y de la construcción de la ciudadanía (política y social).

Este sistema conoció diversas reformulaciones durante el siglo XX y de 1995 a 1999 es objeto de un experimento de cambio sistemático, que engrana con los pasos que se habían dado anteriormente –en particular, desde el retorno a la democracia en 1985– pero que tiene una proyección peculiar y apunta a establecer innovaciones significativas.⁵

La reforma desarrollada en el período de referencia por el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP se propuso cuatro objetivos: mejorar la calidad educativa, fortalecer la equidad, modernizar la gestión y “dignificar” la profesión docente.⁶ El programa reformista comprendía a todos los subsistemas dependientes de ANEP y sus principales líneas de acción fueron las siguientes:

- expansión de la cobertura en educación inicial (4 y 5 años);
- extensión del número de escuelas públicas de tiempo completo (ETC);
- reforma del currículum del ciclo básico o primer ciclo de educación media (7° al 9° grado);
- ampliación de la educación post-escolar en el medio rural;
- aplicación de nuevas modalidades de enseñanza tecnológica y profesional;
- creación de seis Centros Regionales de Profesores (CERP), extendiendo la oferta de formación docente en el interior del país;
- inversión en bibliotecas, materiales didácticos, equipamiento informático e infraestructura;
- desarrollo de diversos programas de capacitación docente;
- incorporación de pruebas estandarizadas de aprendizaje;
- introducción de algunas figuras novedosas dentro de la estructura burocrática del sistema (entre otras, las Gerencias Generales del CODICEN y las Inspecciones Regionales de Educación Secundaria).⁷

Estos objetivos se plantean en un contexto regional que apelaba a las “reformas de segunda generación”, para adelantar en los empeños transformadores y a la vez, para compensar o revertir los impactos más nocivos de los ajustes de la década de 1980. El proceso uruguayo se suma a la serie de reformas educativas que se implementan como parte de esta agenda, en varios países de América Latina, durante la década de 1990.

⁵ Para tener un panorama comprensivo y detallado del proceso de reforma, se puede acudir a la versión “oficial” de la ANEP, preparada por el propio Germán Rama y sus lugartenientes: ANEP, *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999* (Montevideo 2000). También cabe consultar el recuento crítico preparado por un veterano dirigente del gremio de profesores de secundaria, que colaboró activamente con los programas de capacitación docente que la reforma puso en marcha y por eso mismo fue satanizado por sus colegas y correligionarios: Ricardo Vilaró - 1999, *Todo por la educación pública* (Montevideo: Banda Oriental). A esto hay que agregar los estudios académicos y las evaluaciones de consultoría que se citan a lo largo de este texto, en particular: Braslavsky 2000, De Armas 2002, Mancebo 2000 y 2001.

⁶ Ver: ANEP/CODICEN, *Proyecto de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Período 1996-2000 (Tomo I)*, Montevideo 1996; ANEP/CODICEN, *La Reforma de la Educación. Situación y Perspectivas*, ANEP, Montevideo 1998.

⁷ Sobre este punto se pueden consultar: Mancebo, M.E., “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’. De la formulación a la implementación de políticas educativas”, en *Uruguay: La reforma del estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, Ed. Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo 2001; ANEP, *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, ANEP, Montevideo 2000.

De tal manera, la experiencia uruguaya se alinea en algunas de las tendencias que pautan los procesos de reforma en la región, tanto en lo que respecta a los objetivos sustantivos señalados, como a los recursos instrumentales que se ponen en obra a tal efecto. Entre estos últimos, vale resaltar dos: a) el "irresistible ascenso" de los técnicos en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas (Markkof y Montecinos 1998); b) la creación de programas paralelos a las estructuras burocráticas regulares, a través de mecanismos de "by-pass" institucional (Midaglia 1999). A su vez, la experiencia uruguaya se aparta como dijimos, de las tendencias predominantes en la región, fundamentalmente por su impronta "estatista", que implica el refuerzo y la renovación del sector público como núcleo central del sistema educativo.

El presente trabajo expone los rasgos de la reforma y examina en particular aquellos aspectos sustantivos que permiten catalogarla como heterodoxa en el ámbito de América Latina. Al mismo tiempo, trata de identificar los factores que explican ese carácter distintivo de la reforma, teniendo en cuenta sobre todo dos elementos:

- a. En primer lugar, el complejo político-institucional en que se inscribe, así como el perfil del gobierno, la coalición reformista y la fórmula de liderazgo que la impulsa (que conjuga la posición presidencial con el protagonismo de un paradigmático "intelectual reformador").
- b. En segundo lugar, la participación activa de un equipo de expertos y la plataforma programática que éstos ponen en obra, teniendo en cuenta el puente entre las matrices ideológicas históricas del Uruguay, los antecedentes "desarrollistas" de la década de 1960 y las acumulaciones realizadas en el período inmediatamente anterior a la reforma, que constituyen un foco de innovación decisivo.

En ese marco, el texto muestra los recursos que se emplearon para implementar las reformas y en particular las estrategias de *by-pass* institucional, planteando interrogantes acerca de la efectividad y las consecuencias de estos instrumentos: a) los resultados a corto plazo de las políticas adoptadas, que son netamente positivos y dejan un saldo favorable en lo que respecta al logro de los objetivos planteados; b) los resultados a largo plazo, que llevan a preguntarse de manera muy preliminar, en qué medida dichos procedimientos afectan a la continuidad futura y a la consolidación de la reforma emprendida.

Estas son cuestiones "clásicas" en la problemática de las políticas públicas. El análisis de forma específica que presentan en el caso uruguayo, puede eventualmente contribuir a los debates teóricos y los estudios comparados en el territorio de América Latina.

I. Las reformas educativas en América Latina durante los años noventa

Las reformas impulsadas en América Latina en los años noventa exhiben algunos aspectos en común. a) La mejora de la calidad educativa y el fortalecimiento de la equidad, como objetivos principales. b) La participación activa y en algunos casos protagónica, de técnicos, “intelectuales reformadores” o “analistas simbólicos” (según la expresión de José Joaquín Brunner), encargados del diseño y la implementación de las políticas de reforma.⁸ c) La transferencia al mercado de parcelas más o menos extensas de la provisión de servicios. d) Y en su caso, la descentralización a niveles sub-regionales o municipales de los servicios de enseñanza que permanecen en el sector público. e) Cierta tendencia a descentralizar la toma de decisiones y la gestión en los propios centros educativos. f) Adopción de enfoques administrativos próximos al paradigma del *new public management* (NPM). g) En fin, para procesar las innovaciones es usual acudir a la creación de estructuras paralelas a la burocracia de carrera (normalmente con el apoyo de instituciones financieras internacionales).

⁸ A este respecto señalan Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse: “Tanto en el espacio de la elaboración, conducción y puesta en práctica de políticas educativas de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, en menor medida México y en cierto grado, otros países, se encuentran estos “analistas simbólicos”, uno de cuyos grupos puede ser denominado el de los “investigadores o intelectuales reformadores”. Los miembros de este subgrupo proceden de instituciones como FLACSO y el CEDES en la Argentina, CEPAL en el Uruguay, las Fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas de Brasil, FLACSO, el CIDE y el PIIIE chilenos. Este perfil profesional comparte ciertos modos de encarar y analizar los procesos de reforma educativa, por cierto con sus variantes derivadas de la diversidad de posiciones políticas, teóricas e ideológicas.” *Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones*, en PREAL N° 5, Buenos Aires, julio de 1996 (p.3).

Naturalmente, las propuestas y las iniciativas concretas de reforma constituyen un campo de conflicto, teórico, ideológico y político, tanto en cada escena nacional como en los corredores internacionales de influencia. A este nivel, hay en materia de educación, como en otros temas, un cotejo entre los organismos intergubernamentales, con posiciones diversas en el Banco Mundial, en la UNESCO y en la CEPAL. Precisamente, a la entrada de la década de 1990 se produce un giro importante y frente a las visiones más crudamente liberales, que prevalecieron en los años de 1980, se abren paso nuevos planteos y se acuña un diseño educativo de relevo, que en algunos casos presenta facetas que podría ser calificadas como “neo-desarrollistas”.

A inicios de la década de 1990, hubo en este orden algunos aportes de CEPAL y de UNESCO, que tuvieron incidencia en la agenda de debate y pudieron ejercer cierta influencia sobre la articulación de las reformas económicas con las estrategias de desarrollo social. En forma muy esquemática, puede decirse que este enfoque proponía acompañar las transformaciones económicas (apertura comercial, liberalización, desregulación de los mercados, etc.), con un repertorio de políticas sociales, orientadas a reducir la pobreza, generar capital humano y fortalecer la ciudadanía.⁹

Este nuevo paradigma asigna al Estado un papel estratégico en el sistema educativo, en el diseño de las políticas, en la provisión de los servicios, en la regulación de la oferta privada y en el desarrollo de políticas compensatorias o de "discriminación positiva" buscando reducir los niveles de inequidad del sistema.¹⁰

Según se indica en el citado documento de CEPAL y UNESCO (1992): “En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación ... con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países ...”.

Al incorporar la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad, las reformas apelaban a un incremento del gasto público en educación. Pero al mismo tiempo, apostaron a la descentralización y a la participación del mercado en la prestación de los servicios educativos, abandonando así el modelo tradicional de "estado-docente". Es precisamente en este último aspecto que la reforma uruguaya exhibe rasgos heterodoxos, puesto que asume los postulados de calidad, equidad y consolidación de la ciudadanía, pero en forma explícita persigue estos objetivos mediante el fortalecimiento y la expansión de la acción directa y centralizada del estado.

⁹ Publicaciones como “*Transformación productiva con equidad ...*” de CEPAL (1990) y “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*” de CEPAL y UNESCO (1992) se transformaron en referencias de peso en el debate sobre la reforma social. En el primero de los textos citados, al igual que en publicaciones de otros organismos internacionales, se planteó la necesidad de articular crecimiento y desarrollo social, luego de lo que se conoció en América Latina como la “década perdida”. Este documento propone una consigna en tal sentido: “La transformación productiva con equidad ha de lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional (...) El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad”.

¹⁰ García-Huidobro y Cox (1999) sintetizan las principales líneas de este nuevo enfoque: “El propósito central de la actual política educacional es contribuir a mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes de los alumnos y alumnas que asisten a la educación escolar y la equidad de su distribución, ampliando las oportunidades educativas de los niños y jóvenes de los grupos más pobres. (...) En esta nueva óptica se reinterpreta el concepto de igualdad educativa... ya que se pone en el centro los aprendizajes logrados y no sólo el aumento de la escolaridad (...) Para que la escuela sea justa en sus resultados... debe operar con un criterio de discriminación positiva, dando más apoyo al que tiene mayores dificultades para aprender. Esta educación diferenciada para avanzar hacia el logro de resultados semejantes, supone -desde el punto de vista de los recursos- destinar más recursos para quienes más lo necesitan: los establecimientos que atienden a los niños más pobres..., quebrando así la universalidad y homogeneidad de las políticas”.

II. La génesis de la reforma educativa uruguaya: los diagnósticos de CEPAL, el ascenso de los técnicos y la campaña electoral de 1994

La reforma del sistema educativo público en Uruguay implementada en la segunda mitad del decenio de 1990, no puede ser explicada sin analizar los años previos, especialmente, las acumulaciones realizadas por un equipo técnico en la Oficina de la CEPAL en Montevideo, que se ha de convertir en la piedra angular que sostiene y moviliza la reforma. Esta tarea fue desarrollada bajo la dirección del sociólogo Germán Rama, quien se convertirá luego en el “hacedor” de la reforma, actuando como Director Nacional de Educación durante el gobierno que comienza en 1995.

A partir de la recuperación democrática en 1985, las nuevas autoridades de la enseñanza pública se abocaron a la reconstrucción institucional del sistema: fundamentalmente, la restitución del entramado democrático y de las carreras de los funcionarios. El prestigio académico y el perfil político del Director y del Sub Director de la ANEP, Juan Pivel Devoto y Aldo Solari, expresaban claramente la intención del gobierno de dar prioridad y márgenes amplios de respaldo a la reconstrucción del sistema educativo.¹¹ En el transcurso de esa administración, las autoridades del CODICEN, por una parte, y

¹¹ Pivel Devoto –uno de los historiadores de marca que ha tenido el país– fue una figura notable del Partido Nacional. En sus últimos años estuvo estrechamente vinculado al líder de esa colectividad, Wilson Ferreira Aldunate y desempeñó un papel destacado en el proceso de la transición democrática. El sociólogo Aldo Solari, de conocida reputación en el Uruguay y en América Latina, era a su vez de filiación colorada, política y personalmente próximo al Presidente Sanguinetti.

la Dirección Oficina en Montevideo de CEPAL, por la otra, comienzan a plantear la necesidad de estudiar a fondo el estado de la educación uruguaya. El déficit de información y de análisis sobre la realidad educativa representaba un handicap para la elaboración de políticas.

Según Ester Mancebo, "... no era sencillo optar por estrategias sistémicas y de largo plazo, porque faltaban los elementos esenciales para hacerlo: información completa, confiable y actualizada... 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..." (Mancebo 1997-98).

Es así que a fines de 1989 el CODICEN y la Oficina en Montevideo de CEPAL suscriben un acuerdo para que ésta desarrolle una serie de estudios sobre el estado de la enseñanza primaria y secundaria, apuntando especialmente a identificar y medir sus logros y carencias. Esta iniciativa surge, como ya hemos visto, en un contexto regional pautado por la preocupación de académicos y técnicos en torno a la educación.

Si bien la producción de la Oficina local de la CEPAL pudo tener alguna relación con los trabajos generados en UNESCO y en la sede central de CEPAL (Santiago de Chile), el análisis de los sucesivos libros publicados por el equipo de investigación coordinado por Rama remite a una acumulación y reflexión propia. Hay aquí innovaciones significativas, que corresponden según vimos a las corrientes reformistas que predominan en la década de 1990. No obstante, el perfil del trabajo guarda ciertos nexos con el diagnóstico global sobre la educación uruguaya elaborado a mediados de la década de 1960 –en pleno auge del “desarrollismo”– por el Sector Educación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). El propio Germán Rama fue uno de los técnicos que preparó aquel informe y las recomendaciones respectivas, haciendo parte de un equipo integrado por Aldo Solari y Ricardo Zerbino (que en la primera presidencia de Sanguinetti, 1985-1990, serán respectivamente, Sub-Director de Educación y Ministro de Economía), en el que participó también Alberto Couriel, figura de izquierda y actual Senador por el FA (De Armas 2002; Garcé 2002; Garcé y De Armas 2001). El reformismo de los noventa tiene pues un enlace con el desarrollismo de los sesenta, en una conjugación de antecedentes y novedades, que delinean las políticas implementadas desde 1995 y contribuyen a explicar su sesgo heterodoxo.

El acuerdo suscrito entre el CODICEN y la CEPAL establecía los siguientes objetivos:

“a) Elaboración de una propuesta de medidas y políticas tendientes al desarrollo de la educación básica. b) Elaboración de un diagnóstico síntesis actualizado de la situación de la educación básica. c) Evaluación del aprendizaje de 4º grado de escuelas de Montevideo y Departamentos seleccionados del Interior del país y de 3er. Grado de nivel medio, mediante pruebas aplicadas en conocimientos básicos (matemáticas e idioma español). d) Identificación de las características socio-culturales de los hogares de los educandos a los que se aplican las pruebas de evaluación. e) Relevamiento de la percepción y opinión de los Maestros, Profesores y Directores de Enseñanza Primaria y Secundaria, acerca de las dificultades y propuestas referidas al rendimiento escolar. f) Recopilación, sistematización y análisis de las estadísticas básicas educativas, de las Encuestas de Hogares y de las fichas de las escuelas, tendientes a construir indicadores que permitan evaluar la eficiencia del sistema educativo y sus tendencias actuales”.

Las investigaciones de CEPAL alimentaron cuatro publicaciones: Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay (1990); Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos (1991-1992); ¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media (1992), y Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan (1994).

El análisis de estos trabajos permite apreciar una clara inquietud por la equidad en los aprendizajes y por los factores que influyen en el proceso educativo (sociales, institucionales, pedagógicos). Una de las principales conclusiones que se desprenden de esta serie de diagnósticos es la necesidad de introducir cambios que permitan, al mismo tiempo, mejorar la calidad de los aprendizajes y reducir la brecha entre los estudiantes que provienen de distintos contextos socioculturales. Resulta elocuente en este sentido, la siguiente frase de Rama, recogida por la prensa en 1991, tras la presentación del diagnóstico sobre la Educación Primaria: “El tema es –concluyó Rama– que enseñanza igual para individuos desiguales amplía la desigualdad. Hay que atender más la educación de los niños con más problemas para poder lograr una equidad. Debemos dar más, no a todos, sino a quienes más lo necesitan para que al menos como punto de partida estemos equilibrados.”¹²

La publicación de estos trabajos en 1992 y 1993 generó un fuerte impacto en los medios de comunicación, en el ámbito político y en los gremios docentes, lo cual se reflejó en la siguiente campaña electoral de 1994.

La competencia electoral de 1994, que llevó por segunda vez a la Presidencia a Julio María Sanguinetti, con quien Rama había cultivado una estrecha relación en el período 1985-1990, fue antecedida por debates en torno al estado de la educación, propiciados en gran medida por la publicación de los diagnósticos de la CEPAL. Los programas de gobierno de las principales fórmulas presidenciales dedicaron un espacio significativo a las propuestas sobre la enseñanza. Por su parte, los gremios docentes y los sectores de izquierda reunidos en el Frente Amplio, promovieron un plebiscito para incluir en la Constitución una norma estableciendo en el Presupuesto Nacional, una partida fija para la educación, equivalente al 4,5% del PIB. Si bien las principales fórmulas presidenciales de los partidos tradicionales rechazaban la reforma constitucional, proponían elevar el gasto público educativo, recogiendo en sus programas varias de las recomendaciones que surgían de los diagnósticos de CEPAL: especialmente, la apuesta a la formación inicial o preescolar, el desarrollo de políticas compensatorias para reducir la inequidad en la enseñanza primaria (por ejemplo, ampliar el número de escuelas de tiempo completo, ETC) y la introducción de cambios en la estructura curricular del nivel medio. Esto se observa de manera muy clara en el caso del Foro Batllista del Partido Colorado –el sector liderado por Sanguinetti–¹³ y en menor medida, en el programa del sector “Manos a la Obra” del Partido Nacional, conducido por Alberto Volonté, con postulados que mostraban una convergencia importante entre los dos socios principales de la coalición de gobierno 1995-2000.

¹² Reseña periodística sobre la presentación del Informe de CEPAL *¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas uruguayas?*. Sintomáticamente, este acto fue convocado por la Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU) y se realizó en el Instituto del Libro, dependencia del Ministerio de Educación. Diario *La República* 12.06.1991, citado por De Armas 2002.

¹³ El Programa del Foro Batllista compartía las principales líneas del diagnóstico de CEPAL: sus fundamentos teóricos y su mirada sobre los distintos subsistemas educativos, desde la Educación Inicial a la Formación Docente. Sin embargo, es posible hallar en el programa forista una leve insinuación liberal que no estuvo presente ni en los informes de CEPAL ni en las propuestas del CODICEN. Según rezaba en dicho programa (“*El Uruguay entre todos*”): “*La participación de la educación privada resulta concebida como de carácter residual, con lo que se quita protagonismo y capacidad en los diferentes niveles educativos o para apuntalar los esfuerzos en materia de desconcentración y descentralización*”.

III. La integración del CODICEN y el diseño del programa reformista: el ascenso de los técnicos y la tradición estatista en la política educativa

Tras las elecciones de 1994, se formó una coalición de gobierno entre el Partido Colorado y el Partido Nacional, ante la cual el Frente Amplio quedó como tercero en discordia y que bien puede ser mirada como una asociación de “dos contra uno”, según la expresión de T. Caplow. Esta coalición ha sido la más consistente que hubo hasta ahora en el recorrido uruguayo, estaba integrada por todos los sectores de ambos partidos tradicionales y tenía su punto de apoyo principal en el eje privilegiado que se tendió entre Sanguinetti y Volonté. La coalición de gobierno era en sí misma una coalición de reforma, acunada por el propósito fundamental de apurar la agenda de cambios y preocupada en particular por introducir innovaciones significativas en tres áreas estratégicas: régimen electoral, sistema de seguridad social y educación.

En el transcurso de la campaña electoral, tanto Sanguinetti como Volonté anunciaron que convocarían a Germán Rama para presidir la ANEP. Y eso fue efectivamente lo que hicieron, aportando el pivot de una alianza que plasma igualmente en la integración del conjunto del CODICEN. La composición del organismo rector de la enseñanza pública combina la representación política de los principales partícipes de la coalición de gobierno, con la idoneidad técnica de los consejeros. La terna constituida por el Director –que en

rigor es directamente un “hombre del presidente” - el Sub Director y una de las consejeras más destacadas, constituye un núcleo decisivo de la coalición reformista a nivel de ANEP, representando en cierto modo el alineamiento de sectores blancos, colorados y de la izquierda moderada.¹⁴ De modo que no es de extrañar que al tramitarse la venia del Senado para la designación correspondiente, estos tres consejeros obtuvieran un respaldo político ampliamente mayoritario, que los distingue del apoyo acordado a las dos consejeras restantes y tiene un carácter emblemático: 28 senadores en 31, lo que incluye a todos los legisladores blancos y colorados, al líder del “Nuevo Espacio” (un pequeño grupo de centro-izquierda) y a siete de los nueve senadores del Frente Amplio, que reúne a todas las fuerzas de izquierda.

El apoyo político a la figura de Rama (compartido por la mayoría del espectro político en el período previo a su designación como Presidente del CODICEN y en los primeros meses de su gestión) era en buena medida el resultado del reconocimiento que había alcanzado a partir de la difusión de los diagnósticos de la CEPAL. Esta circunstancia refrenda de algún modo la hipótesis de Verónica Montecinos acerca del “valor o poder simbólico” de las ideas y los expertos. El prestigio logrado por Rama y la estrecha relación que había construido con Sanguinetti llevaron a que participara en la formulación del programa de gobierno del Foro Batllista para las elecciones de 1994. El principal socio de Sanguinetti, también había hecho que Rama participara en la redacción del programa de su sector partidario.¹⁵

La elección de Rama para dirigir ANEP fue producto de la confluencia de varios factores. En primer término, el diagnóstico global sobre el sistema educativo que había producido en la CEPAL y las líneas de acción que de éste podían desprenderse. Así lo ha señalado el propio Rama: “*Existía un diagnóstico muy largamente hecho, en el que yo había participado fundamentalmente; los problemas estaban identificados, en consecuencia, no era necesario seguir estudiándolos sino que era indispensable iniciar un proceso de cambio...*”.¹⁶

La visión de la CEPAL - cultivada por Rama – encuentra un encuadre político conducente y decisivo en la orientación de centro, de reclamación socialdemócrata, que ostentaba el “Foro Batllista” y el propio Presidente Sanguinetti: en parte por sus preferencias ideológicas y también, en buena medida, por los cálculos estratégicos y la postura que adoptó en los juegos de la competencia política en “tríada”, durante la campaña electoral de 1994 y a lo largo del ejercicio gubernamental posterior (Lanzaro 2000 y 2001). Hay aquí una ubicación centrista, que establece un balance de distancias y equilibrios: por un lado, de cara a las posiciones más liberales (de Jorge Batlle dentro del Partido Colorado, de Lacalle y el herrerismo en el Partido Nacional); por otro lado, de cara al Frente Amplio y a los agrupamientos sociales de la izquierda.

Este factor centrista y moderado –con su sello típicamente “gradualista”–, que modela el liderazgo presidencial y los enfoques de la coalición de gobierno durante el segundo mandato de Sanguinetti (1995-2000), establece un principio político básico para los rumbos de la “revolución reformista”, se hace sentir en varias de las iniciativas aprobadas en ese período (notoriamente en la

¹⁴ El Sub Director de la ANEP, José Claudio Williman, era un “notable” de origen “wilsonista”, con una relación estrecha con Volonté y una larga trayectoria como docente y como decano en la Universidad de la República. Por lo demás, Williman había sido compañero de armas de Germán Rama, en el período de fundación del Instituto de Profesores (IPA) a comienzos de los años 1950 y en la experiencia de la CIDE en los años 1960. Carmen Tornaría –que continuó integrando el CODICEN durante el gobierno siguiente y es una figura identificada con la izquierda independiente– ha sido profesora y directora en Enseñanza Secundaria, con una reconocida militancia en los gremios y en las Asambleas Técnico-Docentes (ATD).

¹⁵ Según dice el propio Sanguinetti: “Cuando llegaron las elecciones llamé a Rama y le dije: Germán quiero que nos hagas un programa y nos lo hizo. Era un librito verde con el cual fuimos a la elección. Dio la casualidad que Volonté lo llamó también, y quizás no era casualidad, era inteligencia (...) Debemos mirar un poco hacia atrás, el profesor Rama durante el anterior gobierno colorado fue mandado aquí por CEPAL, para estudiar el sistema educativo”. Diario La Mañana, 2.09.1996 citado por De Armas 2002.

¹⁶ Diario *El País* 9.03.1997, citado por De Armas 2002.

reforma del régimen jubilatorio) y constituye un elemento fundamental en lo que toca particularmente a la reforma educativa.

Otro factor que permite comprender el “aterrizaje” de las propuestas y del equipo de la CEPAL en la ANEP es la cercanía que existía entre la visión de fondo de la CEPAL sobre la educación (en parte alimentada por los documentos regionales de CEPAL y UNESCO de inicios de los años noventa) y la tradición de políticas públicas educativas del Uruguay: como dirían Margaret Weir y Theda Skocpol (1993), el peso de la “actividad gubernamental previa”. De hecho, si se examinan detenidamente las principales líneas de acción de la reforma (prologadas por los estudios de CEPAL–Montevideo), sin perjuicio de la dosis de innovación que efectivamente aportan, puede comprobarse su parentesco con las recomendaciones del Plan Nacional de Educación de la CIDE, elaborado a mediados de los años 60 por el equipo que integraba Germán Rama (De Armas 2002; Garcé 2002; Garcé y De Armas 2001).

El parentesco con la tradición de políticas públicas y específicamente con las propuestas de la CIDE, puede ser apreciado en particular con respecto a cuatro líneas de la reforma de los ‘90: (i) la extensión de la cobertura pública de Educación Inicial; (ii) la expansión de las Escuelas de Tiempo Completo (ETC); (iii) la reforma curricular de la enseñanza media tendiente a incrementar su carga horaria, y (iv) la diversificación de la oferta pública de Formación Docente tendiente a aumentar en forma significativa los niveles de egreso.¹⁷

Este extremo se confirma en un documento de ANEP, coordinado por Rama: “... fue en la década de los sesenta, donde un grupo de calificados técnicos, a través de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), plantearon un conjunto de alternativas viables orientadas a refundar el modelo de desarrollo. Más allá de la trascendencia política y la pertinencia técnica de la labor desarrollada por la CIDE, la propuesta tuvo escaso eco en grupos políticos y sociales, y recién en la década de los noventa, algunos de sus planteamientos en el área de la Educación, son recogidos por el sistema formal. Cabe mencionar, entre otros, la necesidad de una Educación Preescolar a edades más tempranas...” (ANEP 2000).¹⁸

En el caso de la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media, la fundamentación de esta política no se desprendía linealmente de los diagnósticos de CEPAL ni respondía a las recomendaciones de la CIDE,¹⁹ pero claramente suponía reforzar la oferta educativa pública, lo que se expresaba en el aumento de las horas de clase y en consecuencia, en la expansión del gasto público.

Al inicio de la gestión del CODICEN se fue definiendo el nuevo currículum de enseñanza media. Ello se hace de manera privilegiada en la formulación del Proyecto de Presupuesto de la

¹⁷ Es interesante verificar que la política de universalización de la educación inicial fue defendida por las autoridades del CODICEN apelando, entre otros recursos argumentales, a las propuestas que treinta años atrás había planteado la CIDE. Así lo afirmaba en todo caso Germán Rama en 1998: “*La extensión de la Educación Inicial estuvo bloqueada durante varias décadas. En 1965 se organizó el primer Plan de Educación de Educación para el Uruguay. Los responsables del plan eran el Contador Zerbino, Aldo Solari, Alberto Couriel y quién les habla.*” Conferencia en el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Montevideo (febrero de 1998), citado por De Armas (2002).

¹⁸ Esta conexión entre los estudios de CEPAL y los antecedentes de la CIDE puede también advertirse en las políticas de expansión de las escuelas de tiempo completo (ETC), dirigida a los sectores sociales de más bajos ingresos. Como apunta el citado documento de la ANEP: “*Ya la CIDE, en los sesenta, nos advertía sobre una alta repetición en 1er. año en las escuelas públicas (41% en 1963) y, más aún, planteaba “la enseñanza de tiempo completo como un recurso pedagógico de primordial importancia para mejorar el rendimiento del sistema escolar”...*” (ANEP 2000).

¹⁹ Si bien en esta política no se advierte una relación directa con las recomendaciones de la CIDE, debemos consignar que el Plan Nacional de Educación de 1965 planteaba la necesidad de reformular la Educación Media, con el fin de responder a la entonces incipiente masificación de la enseñanza. El Plan de la CIDE sostenía: “*Las creaciones de aulas que se proponen en el plan de inversiones deberán aplicarse para eliminar los cursos superpoblados y atender al crecimiento demográfico (...) Política educativa diferenciada por medios socio-culturales. Los liceos de más bajos rendimientos vinculados a barrios o zonas populares tendrán prioridad, y se les dotará, en lo posible, de locales para estudios dirigidos, clases de ampliación, salas de lectura (...) Mejoramiento de los rendimientos (...) Equipamiento de bibliotecas, filmotecas y laboratorios...*” CIDE, *Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay, Plan de Desarrollo Educativo, Tomo Primero*, Montevideo, 1965 pp.182 y siguientes.

ANEP para el quinquenio 1995-2000 – que es el documento madre de la reforma – así como en la negociación con el BID para crear un programa especial que se hiciera cargo de la reforma de la educación media y la formación docente (Proyecto MESyFOD). La reforma del Ciclo Básico consistía fundamentalmente en que “*el currículum (sea) organizado en cinco áreas con base en asignaturas (en una) jornada liceal... de 5 horas y media a lo largo de 6 días por semana, lo que supone una importante extensión del tiempo pedagógico respecto al Plan 1986, que tenía 6 jornadas de 3 horas 10 minutos.*”²⁰

El cambio propuesto por el CODICEN para la enseñanza media suponía un incremento de la inversión pública, no sólo en términos de recursos financieros, sino de fortalecimiento institucional del sistema educativo estatal, ya que esta reforma no implicaba en modo alguno apoyar o subsidiar la oferta privada.

Por último, al igual que la mayoría de las propuestas de la reforma, la creación de los Centros Regionales de Profesores (CERP) abrevaba en la tradición de políticas públicas educativas,²¹ apuntando a fortalecer y a ampliar las funciones del Estado en este subsistema de enseñanza. De esta forma fueron creados seis centros de profesores en los departamentos de Salto, Maldonado, Rivera, Colonia, Canelones y Florida, expidiendo la provisión estatal directa de los servicios educativos a nivel regional y apelando a un discurso centrado en la equidad, que reivindicaba las posibilidades de formación terciaria de los jóvenes de bajos ingresos, residentes en las áreas geográficas con menores coberturas en el nivel superior.

Esta política permitía articular tres componentes principales del discurso reformista, plasmados como objetivos del Presupuesto de la ANEP para el quinquenio 1995-2000: el mejoramiento de la calidad educativa (variable asociada a la formación docente), el fortalecimiento de la equidad (expresada en una política de becas focalizada en los estudiantes de más bajos recursos) y la “dignificación de la profesión docente”.

En resumen, las principales líneas de acción de la reforma muestran una conexión inmediata y fundamental con la acumulación de conocimientos y las innovaciones programáticas que surgen del trabajo realizado por la Cepal en años anteriores. Al mismo tiempo, los planteos de la década de 1990 –actualizados y en correspondencia con las corrientes reformistas de la nueva época– tienden sin embargo un puente con las líneas del desarrollismo de los años 1960 y reconocen explícitamente como antecedente los planes de la CIDE.

Esta articulación obra como pieza de legitimación y de acopio político de los programas de reforma y de la propia figura de su principal impulsor. Más allá de ello, lo que encontramos es una gran proximidad con el registro tradicional de las políticas sociales en Uruguay, en base a la matriz de estado y al modelo de “bienestar” que se construyen en el país en las primeras décadas del siglo XX (Lanzaro 2001a, Midaglia 2001). Lejos de proponer un viraje liberalizador (subsídios, descentralización, tercerización de servicios, etc., como ciertos planteos corrientes)²², en su discurso político y en su programa, la reforma uruguaya intenta “refundar” el formato estatista del sistema educativo y de hecho su esquema de centralización, renovándolo y afirmándolo.

La reforma uruguaya comparte varios rasgos comunes con las políticas que se llevaron a cabo en América Latina. Entre otros, la apuesta a la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad como objetivos generales, la participación de los técnicos en su diseño, la conformación de

²⁰ ANEP-CODICEN - 1996, “*Los Planes de Estudio y el cambio educativo. Seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico*”.

²¹ Los diagnósticos previos advertían sobre los bajos niveles de titulación de los docentes de Educación Media y La CIDE había señalado los problemas del sistema de formación docente de ANEP para generar el número de egresados que demandaba el sistema, considerando el proceso de masificación de la enseñanza media que estaba comenzando.

²² Cfe.: Gustavo Cosse, “El sistema de *voucher* educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina”, en Rolando Franco (coordinador) - 2001, *Desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari* (México: CEPAL-Siglo XXI).

programas externos a la burocracia para implementar los cambios y la introducción de mediciones standard de desempeño. Sin embargo, en ningún momento abrió espacios a la participación del sector privado y de las lógicas del mercado en la prestación de servicios educativos.

Y aquí registramos un punto interesante, en lo que toca a la relación entre las autoridades educativas y los organismos financieros multilaterales que apoyaron el proceso reformista (BID y Banco de Mundial). La literatura en la materia suele destacar la influencia de las agencias internacionales en la transmisión de modelos o políticas de reforma (Martínez 2001). Pero las opciones de corte marcadamente pro-estatal que asumieron las autoridades educativas uruguayas –así como su discurso político–²³ contradicen en cierta medida la hipótesis de una transmisión mecánica de modelos de reforma. Ello habla del espesor –e incluso el grado de autonomía– que puede tener a este respecto la dinámica política interna y sus fondos culturales.

El CODICEN presentó la apuesta al fortalecimiento del rol del Estado como una de las notas distintivas de la reforma, polemizando a dos puntas: con los enfoques liberales que en esa década habían comenzado a ganar terreno en Uruguay y al mismo tiempo con los gremios docentes, que satanizaban la reforma desde la orilla opuesta.²⁴

Los diagnósticos de la Oficina de CEPAL en Montevideo jugaron un papel muy significativo en el armado precedente de la agenda pública y en el modelaje mismo de la reforma. También inciden de manera importante los cálculos estratégicos y las preferencias sustantivas que llevaron al Foro Batllista a proponer la reforma educativa, durante la campaña electoral de 1994 y al comienzo del nuevo gobierno. Pero a estas claves explicativas hay que agregar asimismo, como un factor coadyuvante, la afinidad entre el plan de acción del CODICEN y la tradición de políticas públicas educativas en Uruguay. El hecho de que el programa reformista se conjagara con los “modelos previos de actividad gubernamental” –según la noción de Weir y Scokpol– facilitó sin duda su aplicación. A tal punto que el lanzamiento de la reforma fue saludado por las ATD y por sectores de los gremios docentes, en tanto advertían en ella la reafirmación de algunas señas de la matriz tradicional del sistema educativo uruguayo.

En este sentido apunta Mancebo: “... fue importante la orientación de la propuesta reformista en sintonía con el imaginario social de los uruguayos. Esto es, la reforma vino a reivindicar el legado de una educación pública incluyente y de alta calidad como la que el país había tenido en los años cincuenta y sesenta ... La férrea defensa de este modelo de educación estatal por parte de la reforma encontró entonces un muy buen eco en la población.”²⁵

La proximidad entre la orientación de varias líneas de acción de la reforma y la visión que históricamente ha tenido la sociedad de la función que debe cumplir el Estado en la educación es una de las claves a considerar para explicar el proceso reformista. A fines de la década de 1990, algunos estudios de opinión pública mostraban que la mayoría de los uruguayos consideraba que el Estado debía ocupar un espacio central en la prestación de los servicios educativos.²⁶

²³ Como ejemplo del tenor estatista del discurso de la reforma, podemos citar el siguiente pasaje de Germán Rama: “*El estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la Reforma apuntan a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales. El logro de estos objetivos... está inextricablemente asociado a una fuerte presencia del Estado como conductor garante de este proceso.*” Tomado de *La reforma educativa en Uruguay. Presentación ante el Indes-BID* (ANEP 1998).

²⁴ Valga como ilustración el siguiente pasaje de la prensa: “*Rama explicó que buscando obtener recursos para la capacitación docente había hablado con ese gran compatriota que es Enrique Iglesias...*” (...) Y destacó que el BID está financiando en Uruguay un proyecto estatista, haciendo referencia a otras experiencias privatizadoras y municipalizadoras aplicadas en otros países de la región.” (citado en De Armas 2002).

²⁵ Mancebo, M.E., 2001.

²⁶ En 1998 el 55% de los uruguayos se manifestaba en desacuerdo con la afirmación “Los padres deben elegir libremente el tipo de educación para sus hijos y el Estado debe abstenerse de intervenir”, contra un 35% que expresaba estar de acuerdo. Asimismo, el 61% afirmó estar de acuerdo con la sentencia “La educación es responsabilidad del Estado y éste debe definir sus contenidos”, contra un 30% que señaló su desacuerdo. Fuente: Encuesta de Interconsult, Montevideo 1999.

Tanto en su discurso político como en su plan de acción, la reforma apostó a profundizar algunos de los rasgos de la estructura del sistema educativo uruguayo, afirmando las tradiciones históricas más asentadas en este campo, en particular aquellos trazos de raigambre “batllista”, que pueden ser calificados de “jacobinos”, como es el predominio del estado y el carácter centralista en la organización de la enseñanza. La universalización de la educación inicial, la ampliación de la educación básica de tiempo completo (con carácter compensatorio) y en cierta medida la creación de los CERPs constituyen políticas que, como dirían Weir y Scokpol, se ven “poderosamente influidas por los modelos previos de actividad gubernamental”.

IV. La ejecución de la reforma: liderazgo técnico, estrategia de "by-pass" y déficit de institucionalización

Más allá de la sintonía que podía existir entre las propuestas de la reforma, la tradición de políticas educativas y ciertas claves del imaginario de los actores docentes, la implementación de algunas de sus principales líneas de acción (especialmente la creación de los CERPs y la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media, que dio lugar a una “Experiencia Piloto”), generó diversos nudos de tensión con la burocracia del sistema y desató conflictos abiertos con los gremios de maestros y profesores.

La ejecución de la reforma asumió tres características principales.

- En primer término, la tendencia a centralizar la toma de decisiones en el CODICEN, en detrimento de los cuerpos regulares de decisión de las reparticiones competentes: es decir, los consejos directivos de cada rama de la enseñanza, que hacen parte de la ANEP pero tienen su propia jurisdicción y cierta autonomía (Consejos de Educación Primaria, de Secundaria y de Enseñanza Técnico-Profesional).
- En segundo lugar, la presencia de un liderazgo de corte tecnocrático en todas las fases del proceso de elaboración de las políticas (diseño, ejecución y evaluación).

- Y asimismo, la apuesta a estructuras paralelas a la burocracia del sistema (mediante programas con financiamiento externo), como estrategia para canalizar en un corto plazo un ambicioso plan de acción.

Estos tres rasgos revelan una dinámica de formulación y ejecución de las políticas públicas más cercana al modelo “racional-exhaustivo” que a un esquema “incrementalista”.²⁷

La creación de estructuras paralelas a la burocracia tradicional, a fin de instrumentar políticas o proyectos sociales de nuevo cuño, constituye una de las señas distintivas de las experiencias reformistas de la región durante la década de 1990. Parte de los esfuerzos de reforma del área social que se encararon en Uruguay en esos años, acudieron a ese tipo de mecanismos (Midaglia 1997), que en el caso de la reforma educativa tienen un desempeño destacado.

En estas prácticas hay intención de *by pass*, a fin de sortear los focos de resistencia y de demora. Pero median también propósitos tendientes al building de nuevas instituciones con ambición de permanencia. Los pases de corte fundacional pueden ser acelerados (inspirados por la urgencia de “*vouloir conclure*”), pero no por ello constituyen siempre y necesariamente recursos institucionales perecederos: varios de ellos llegan para quedarse, por un designio inicial expreso o por las inercias e intereses creados que su misma acción genera subsiguientemente (como dice el aserto popular: “no hay nada más durable que lo pasajero”). Esta es precisamente la situación en la que se encuentran varios de los programas y reparticiones instituidas en la fase “fogosa” de la reforma y en el período previo, que posteriormente están llamados a ser objeto de políticas de “rutinización” y asentamiento institucional, por cierto que con fortuna diversa.

Dentro de este cuadro, la dirección del CODICEN instituyó la Secretaría y el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (como parte del Programa MESyFOD y con financiamiento del BID): una gran usina de formación y reciclaje del personal docente de la enseñanza secundaria, que obró como uno de las piezas más importantes de la armazón reformista y tuvo desde el origen vocación de innovación y permanencia. De esta nueva repartición pasaron a depender los CERP que uno a uno se fueron inaugurando en distintas ciudades del interior del país, así como un abanico de programas, destinados a la selección e iniciación de noveles docentes y al perfeccionamiento o los estudios compensatorios para los profesores veteranos y para los directores de unidades educativas básicas.

La gestación de este Centro de Capacitación y sus formas de operación ponen en evidencia la relevancia que se le atribuye a los procesos de desarrollo de la formación docente, en correspondencia con ciertos pilares clásicos del sistema educativo y a la vez, con las tendencias más modernas en este campo. Muestran además el carácter estratégico que tiene la función formadora de formadores dentro del sistema educativo, no sólo en términos técnico-docentes, sino también en términos de una disputa política e ideológica, que en este caso buscaba orillar los antiguos institutos, sus jerarquías y su personal tradicional, tejiendo alianzas y líneas de cooptación con viejos y nuevos cuadros – incluyendo a muchos elementos de izquierda moderada – los cuales pasan a asumir o a consolidar sus roles activos en los procesos de adiestramiento.²⁸

A más de ello, las autoridades del CODICEN reformularon dos programas externos que habían sido creados en los últimos años del gobierno anterior (Administración Lacalle): el Programa de Mejora de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), financiado por el Banco

²⁷ Cfe.: Charles E. Lindblom, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1991; Lindblom, Ch.E., “Todavía tratando de salir del paso” en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *La hechura de las políticas públicas*, Porrúa, México 1992; así como el “Estudio Introductorio” del propio Aguilar Villanueva que encabeza dicha recopilación.

²⁸ La disputa por el control de los “aparatos ideológicos de estado” (Althusser), en el campo específico de la educación, que son resortes estratégicos de construcción de “hegemonía” cultural (Gramsci), es uno de los elementos que está presente en los andamios reformistas de influjos “modernizadores” y constituye por ello una de las causales de conflicto con los sectores de la izquierda (“tradicional” o “radical”) acantonados en esos aparatos educativos y en los gremios docentes.

Mundial; así como el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica (financiado por convenio de la Universidad del Trabajo con el BID: UTU-BID). Al mismo tiempo, institucionalizaron dentro de la ANEP el componente educativo del Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS), que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República había lanzado en 1994, también con el apoyo del BID. Finalmente acordaron una nueva línea de cooperación con el BID, el Programa de Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente (MESyFOD), que plasma en la creación del Centro de Capacitación al que ya nos referimos. Los objetivos, períodos de ejecución y presupuestos de estos programas se presentan en la siguiente tabla:

**DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ANEP CON FINANCIAMIENTO EXTERNO,
SEGÚN SUS OBJETIVOS Y LOS PRESUPUESTOS ASIGNADOS (1994-2002)**

Proyecto MECAEP (Banco Mundial)	Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Técnica (UTU-BID)	Proyecto MESyFOD (BID)	Proyecto FAS/ANEP (BID)
U\$S 85 000 000 (1994-1999 y 1999-2002)	U\$S 35 000 000 (1994-1999)	U\$S 58 000 000 (1996-2001)	U\$S 11 815 000 (1994-1999)

Fuente: ANEP, Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999 (Montevideo 2000).

Cabe anotar que los presupuestos asignados a los cuatro Programas de la ANEP con financiamiento externo (MECAEP/BIRF, FAS/ANEP/BID, MESyFOD/BID y UTU/BID) suman en total U\$S 189.815.000 para el quinquenio 1994-1999 (con la excepción del Programa MESyFOD previsto para el período 1996-2001). De dicho monto, U\$S 112.968.000 corresponden a fondos de endeudamiento externo y U\$S 76.847.000 a la contrapartida nacional. Si tomamos en cuenta que el presupuesto anual de la ANEP asciende a U\$S 441.833.547, el aporte de todos los programas externos sumados no supera el 9% del total de recursos asignados a la ANEP (ANEP 2000, pp. 61-66).

La reformulación y fortalecimiento de los programas existentes (MECAEP y UTU/BID) y la creación de un nuevo programa con financiamiento externo para transformar la enseñanza secundaria y la formación de profesores (MESyFOD), en esta suerte de estrategia de “*by-pass*” de la reforma, constituyó una de las piezas más polémicas de la gestión del CODICEN. La controversia en torno a estas nuevas estructuras, que se trabó con los gremios docentes y de manera menos visible con la burocracia del sistema, respondía básicamente a dos factores. Por una parte, las diferencias entre las remuneraciones promedio de los consultores técnicos que cumplían funciones en los programas externos y los funcionarios de carrera. Por otra parte, el conflicto disciplinario entre los educadores (maestros y profesores titulados por los Institutos de Formación Docente de ANEP, el Instituto de Profesores Artigas y Magisterio) y los científicos sociales formados en ámbitos universitarios (sociólogos y economistas). La competencia entre estas dos lógicas disciplinarias es una de las claves que permite entender buena parte de los conflictos de los gremios docentes con los programas asistidos por financiamiento externo, dominados por expertos del campo de las ciencias sociales.

Una porción significativa de los técnicos que ingresaron a las estructuras paralelas del CODICEN durante los primeros años de la administración provenía de la Oficina de CEPAL en Montevideo, por lo que participaron en algún sentido en la génesis del plan de acción reformista.²⁹

²⁹ Según una nota de prensa del momento: *Actas del CODICEN de fecha 6 de julio... indican que en el caso de Matemáticas, los profesores fueron seleccionados* (para actuar como docentes en los cursos especiales de capacitación de profesores de Secundaria) *por ser un grupo de “docentes que actuaron entre 1990 y 1994 como colaboradores técnicos de la CEPAL. La resolución del ente educativo señala que en el caso de los Profesores de Ciencias “pertenecen a un grupo que fuera convocado por el Presidente del CODICEN en la etapa preparatoria de la gestión de las actuales autoridades”* (Diario Últimas Noticias, Montevideo 28.08.1995, citado por De Armas 2002).

La conformación de los equipos técnicos de los programas externos generó claras tensiones entre los gremios de maestros y profesores, así como en los cuerpos inspectivos. Uno de los puntos en discusión era que la incorporación de estas figuras sorteaba los mecanismos burocráticos establecidos para acceder a la carrera docente y avanzar en ella, salteándose en particular los requisitos de concurso.³⁰

La convivencia dentro del sistema ANEP de diferentes actores, lógicas y racionalidades (políticos, “analistas simbólicos”, burócratas y docentes), fue generando en el transcurso de la reforma diversos nudos de tensión y de conflicto, lo que revela las dificultades que ocasiona la estrategia de “by-pass”, en comparación con los recorridos “incrementalistas”, que no dejan de presentar sus propios escollos, pero se caracterizan por buscar el compromiso entre los intereses en pugna. Como señala Mancebo:

“... a lo largo de ... la reforma hubo también resistencias “endógenas” al propio proceso de cambio... En ese sentido, fue fuerte la tensión derivada de la conexión con diferentes contextos de referencia: en la medida que la reforma reunió en sus filas a algunas personas con perfil político, a técnicos con trayectoria académica fuera del sistema, a burócratas con una carrera en ANEP, a docentes de aula que asumieron tareas extra-aula, se pusieron en contacto -y en ocasiones chocaron- sus diversos marcos referenciales. Las preocupaciones de unos y otros no siempre fueron coincidentes: los más políticos buscaron realzar la proyección de la reforma educativa en tanto principal política social de la Administración Sanguinetti, los más académicos intentaron reflotar la dinámica de investigación propia de los ámbitos universitarios, la burocracia veló por salvaguardar los procedimientos administrativos en medio de la tormenta de cambio.”³¹

³⁰ En esta dirección podemos tomar el siguiente pasaje de la prensa: “... la reforma comenzó a implementarse sorteando una serie de requisitos muy caros a los docentes, tales como el llamado a concursos o aspiraciones para ocupar determinados cargos, llevándose a cabo sin ningún tipo de prurito nombramientos a dedo... para asesores y coordinadores del CODICEN (...) En forma reiterada los docentes de las tres ramas de la enseñanza solicitan entrevistas con el CODICEN para discutir la reforma y su implementación, las que son ignoradas por el máximo órgano rector, manifestando que con los sindicatos sólo se discuten aspectos salariales y no técnicos.” Declaración de las gremiales docentes al Semanario *Carta Popular*, Montevideo 23.08.1996, citado por De Armas 2002). Asimismo, un dirigente del gremio docente señaló: “... el CODICEN ha sustituido el sistema de concursos por la designación directa y la cooptación de cargos. De este modo se corrompe la carrera docente generando una burocracia privilegiada dependiente de la política del CODICEN, lo que anula además toda posibilidad de evaluación seria de la Reforma, pues la misma será hecha, exclusivamente, por sus partidarios.” Documento de la Intergremial de Formación Docente, publicado en el Semanario *La Juventud*, Montevideo, 27.08.1996.

³¹ Mancebo, 2001.

V. Los resultados de la reforma

La reforma educativa logró en el transcurso de cinco años avanzar en forma significativa en el logro de los objetivos definidos en el plan presupuestal de ANEP. Como hemos señalado, las principales líneas de acción impulsadas por las autoridades educativas, implicaban un fortalecimiento del rol del estado en la prestación de los servicios educativos, tanto en términos de cobertura, como de incremento del gasto público. Si bien el CODICEN había definido como objetivos generales de la reforma la mejora de la calidad, el fortalecimiento de la equidad y la dignificación de la función docente, en rigor, los principales avances refieren al incremento de la cobertura mediante la expansión de la matrícula pública (fundamentalmente en la enseñanza inicial y en la formación docente) y a la reforma curricular en el Ciclo Básico de Educación Media.

A. Educación inicial, según área geográfica

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, entre 1995 y 1999 la matrícula de educación inicial pública aumenta en treinta mil niños, llevando la cobertura en 4 años al 81,1% y en 5 años al 97,6%, es decir, a niveles de cuasi universalización. El incremento de la matrícula pública en este nivel se sustentó en una política de inversión en infraestructura y equipamiento, reflejada en el incremento del gasto público total y por alumno en educación pre escolar (Cuadro N° 6).

Cuadro 1

ALUMNOS MATRICULADOS EN EDUCACIÓN INICIAL (4 Y 5 AÑOS) EN ESTABLECIMIENTOS DE LA ANEP POR AÑOS SELECCIONADOS SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA

En valores absolutos (miles).

Área geográfica	1995	1996	1997	1998	1999
Total del país	44 806	52 296	59 878	70 421	74 670
Montevideo	15 574	18 971	19 546	22 809	23 561
Interior	29 232	33 325	40 332	47 612	51 109

Fuente: Procesamientos de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP, en base a datos del Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria.

B. Educación inicial, según tipo de administración

En tanto los niños de 4 ó 5 años que no asistían a la educación inicial hasta 1995 correspondían fundamentalmente a hogares pobres, la expansión de la cobertura que resultó de su incorporación representó un avance significativo en términos de equidad.

Cuadro 2

TASA DE COBERTURA EN EDUCACIÓN INICIAL POR NIVELES (4 Y 5 AÑOS), SEGÚN TIPO DE ADMINISTRACIÓN. AÑO 1999

(En porcentajes)

Área geográfica	Tipo de administración	Nivel 4 años	Nivel 5 años	Total
Total del país	Público	60,5	79,9	70,2
	Privado	20,6	17,7	19,2
	Total	81,1	97,6	89,4

Fuente: Procesamientos de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP, con base en datos del Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria y del Instituto Nacional de Estadística.

C. Escuelas de tiempo completo (ETC)

Con relación al nivel de Educación Primaria, uno de los principales objetivos de la reforma fue la expansión de las Escuelas de Tiempo Completo (ETC) ubicadas en contextos sociales críticos o desfavorecidos. Como podemos apreciar en el Cuadro N° 3, si bien el número de niños que asistían a este tipo de establecimientos seguía siendo muy reducido en 1999, tanto en comparación con la matrícula total de Educación Primaria (3,2%) como con la posible población objetivo,³² el incremento del 89% registrado entre 1995 y 1999 constituye un indicador claro del avance en este objetivo.

³² De acuerdo a los datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) para 1999, el 28,3% de los niños de 6 a 12 años (de los cuales el 97% aproximadamente asiste en forma regular a centros de educación primaria públicos o privados) vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. A partir de estos datos, puede inferirse que más de la cuarta parte de los alumnos que asistían a escuelas públicas en 1999 se hallaba en situación de pobreza, por lo que podía requerir una política educativa compensatoria como la Educación de Tiempo Completo.

Cuadro 3

**EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE LAS ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO
POR AÑOS SELECCIONADOS (1985-1999)**

	1995	1996	1997	1998	1999	Índice base 1995 = 100
Total del país	6 552	9 496	9 418	9 899	12 348	188,5
Montevideo	2 029	3 512	3 269	3 429	4 206	207,3
Interior urbano	4 523	5 984	6 149	6 470	8 142	180

Nota: Los datos de cada año son registrados a diciembre.

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP, en base a información proporcionada por el Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria.

D. Ciclo básico de educación media (experiencia piloto 1996)

Como hemos señalado, una de las líneas de reforma que desató mayor polémica y rechazo fue la transformación del currículum del Ciclo Básico de Educación Media (7° a 9° grado de escolarización), a través de la "Experiencia Piloto" o "Plan 1996" (que fue el año de su inicio). Este cambio supuso básicamente el incremento de la carga horaria por materia y la introducción de la enseñanza por áreas de conocimiento (ciencias naturales, ciencias sociales, etc.), abandonando el clásico modelo clásico de asignaturas. Si bien la implementación de esta reforma - que se inició en 1996 en 8 de los 212 liceos públicos - generó distintos frentes de conflicto (especialmente, con el gremio de profesores y con los estudiantes), al cabo de cuatro años logró multiplicar en forma significativa su cobertura estudiantil, pasando del 1,9% en 1996 al 35,1% en 1999 (Cuadro N° 4).

Cuadro 4

**AMPLIACIÓN DE LA EXPERIENCIA PILOTO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
(PLAN 1996 DE CICLO BÁSICO DE EDUCACIÓN MEDIA)
SEGÚN TOTAL DE LICEOS, GRUPOS Y ALUMNOS. SERIE 1996-1999.**
(En valores absolutos y porcentajes)

	1996		1997		1998		1999	
Total de liceos	212	100	216	100	219	100	220	100
Liceos con Experiencia Piloto	8	3,8	20	9,3	38	17,4	83	39,1
Total de grupos	2 882	100	3 004	100	3 050	100	3 153	100
Grupos con Experiencia Piloto	55	1,9	162	5,4	408	13,4	1 094	34,7
Total de alumnos	91 741	100	93 693	100	95 456	100	99 285	100
Alumnos con Experiencia Piloto	1 783	1,9	4 954	5,3	12 612	13,2	34 813	35,1

Fuente: ANEP, Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999, Montevideo 2000.

E. Centros regionales de formación de profesores de secundaria (CERP)

La creación de los CERP en seis departamentos del interior del país, entre 1997 y 2000,³³ constituyó otra de las líneas especialmente conflictivas de la reforma. El claro rechazo del sindicato de profesores de educación media y del gremio de estudiantes del Instituto de Profesores Artigas (hasta entonces el único centro de formación regular de profesores)³⁴, no logró sin embargo detener

³³ Canelones, Colonia, Florida, Maldonado, Rivera y Salto.

³⁴ Si bien los Institutos de Formación Docente (IFD) presentes en todos los departamentos del país inscriben estudiantes para la carrera de profesor, sus estudiantes cursan en "régimen libre".

el avance de este componente del programa reformista. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, entre 1997 y 1999 la matrícula de los CERP pasó de 185 a 1015 estudiantes, mientras que la del IPA y los anteriores Institutos Regionales de Formación Docente (IFD) no registró mayores variaciones.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE LOS PROFESORES SEGÚN ORGANISMO DE FORMACIÓN. SERIE 1995-1999

(En valores absolutos)

	1995	1996	1997	1998	1999
Instituto de Profesores Artigas	2 920	3 844	4 081	3 667	4 181
Centros Regionales de Profesores	185	556	1 015
Institutos de Formación Docente	1 755	2 115	2 198	1 967	2 228
Total	4 675	5 959	6 464	6 190	7 424
Crecimiento CERP (1997 base = 100)	100	300,5	548,6

Fuente: ANEP, Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa, *La Formación Docente en Cifras. Serie de Estadísticas Educativas*, N° 1, Montevideo 2002.

F. Incremento del gasto público en educación

El desarrollo de las políticas referidas (la expansión de la Educación Inicial, la consolidación de las Escuelas de Tiempo Completo, la reforma del currículum del Ciclo Básico de Educación Media y la creación de los CERP), junto a otras acciones de menor porte impulsadas por el CODICEN en el período 1995-2000, supuso un incremento de la inversión pública educativa. Como podemos apreciar en el Cuadro N° 6, entre 1995 y 1997 se produce un salto significativo en el gasto anual por alumno en todos los subsistemas de ANEP (Primaria, Secundaria y Técnica), en un período en el que la matrícula total de ANEP crece en 36 mil alumnos (Cuadro N° 7), lo que supone un crecimiento real de la inversión pública en valores absolutos.

No obstante, al término de la reforma el presupuesto de ANEP, que registró un marcado incremento entre 1995 y 1997, seguía siendo inferior al 3% del PIB. Lo que en comparación con países de similar nivel de desarrollo humano como Argentina o Chile (que se ubican en el entorno del 4,5% del PIB), representa una inversión educativa relativamente baja.

Cuadro 6
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO ANUAL POR ALUMNO^a
POR AÑOS SELECCIONADOS (SERIE HISTÓRICA 1984-1997) Y SEGÚN SUBSISTEMA EDUCATIVO

(En dólares americanos de enero de 1998)

	1985	1990	1995	1996	1997
Primaria	411	506	457	547	579
Secundaria	517	544	511	640	670
Técnica	798	817	699	888	931

Fuente: Tomado de la Unidad de Estudios Económicos de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de la ANEP: "La inversión educativa realizada por la ANEP: 1984-1997", Cuadernos de Trabajo. Estudios Económicos sobre la Educación N° 1, CODICEN: Montevideo 1998. Los datos contables corresponden a la Contaduría General de la Nación – Ministerio de Economía y Finanzas. Los datos sobre matrícula provienen de la ANEP.

^a Los gastos de funcionamiento corresponden a: retribuciones de servicios personales, cargas legales sobre servicios personales, materiales y suministros, etc. Cabe aclarar que los gastos de funcionamiento han representado en el período de referencia, durante todos los años, el 90% o más del gasto total. Los rubros retribuciones y cargas legales sumados han oscilado entre el 70% y el 80% del gasto educativo total. El resto corresponde a gastos de inversión y gastos en materiales y suministros.

Cuadro 7

**EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA
PRIMARIA^a, SECUNDARIA Y TÉCNICO-PROFESIONAL**
por años seleccionados (1950-2000)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Primaria	354 030	345 344	343 826	356 030	369 500	376 870	384 364
Secundaria	132 184	167 034	166 239	174 636	179 524	185 904	192 670
Técnico-Profesional	52 966	53 009	61 458	59 964	58 246	54 960	54 241
Total	539 180	565 387	571 523	590 630	607 270	617 734	631 275
Crecimiento (1985 base = 100)	100	104,9	106	109,5	112,6	114,6	117,1

Fuente: *Análisis de la matrícula de Educación Primaria Pública 1950-2000*, Gerencia de Planeamiento de ANEP, Cuadernos de Trabajo. Series de Estadística N° 5, Montevideo 2000.

^a Incluye alumnos de Educación Común.

VI. Recapitulación y conclusiones

A. Reforma

En resumen, la reforma impulsada por la ANEP durante el segundo gobierno de Sanguinetti se inscribe en los procesos de cambio que han venido experimentando los sistemas educativos de América Latina en los últimos años. Si bien la reforma uruguaya comparte con sus pares regionales algunas características definitorias comunes (preocupación por la calidad y la equidad de la enseñanza, incremento de la inversión pública, discurso técnico asumido por las autoridades), ella presenta a la vez una serie de rasgos que permiten catalogarla de "heterodoxa".

1. El programa reformista definido por las autoridades educativas uruguayas establecía, entre varias líneas de acción, cuatro metas principales:
 - universalizar la educación inicial (4 y 5 años) mediante el aumento de la oferta pública;
 - extender la educación primaria o básica de tiempo completo en los contextos más carenciados;
 - reformular el currículum de Educación Media, incrementando la carga horaria;
 - extender la formación de profesores en el interior del país, buscando así mejorar la calidad de enseñanza media y abrir espacios de educación terciaria para jóvenes de bajos recursos.

La ejecución de estas líneas de acción vino a ampliar el peso del estado en la educación, no sólo por el incremento del gasto público registrado entre 1995 y 1998, sino fundamentalmente por la expansión de la oferta educativa pública, a través del avance del sistema ANEP en la prestación directa de servicios. Las evaluaciones que se han realizado enfatizan esta característica distintiva de la reforma uruguaya (Braslavsky 2000, Mancebo et al. 2000). En ningún momento las autoridades educativas contemplaron la posibilidad de lograr los objetivos señalados recurriendo a instrumentos de corte liberal o del llamado "paradigma emergente": básicamente, la participación de instituciones privadas, el régimen de subsidios y la descentralización de la gestión educativa.

2. Este rasgo "heterodoxo" que distingue a la reforma uruguaya deriva del cuadro político en el que se inscribe, en el que – como hemos señalado - juegan de manera determinante los siguientes factores:
 - a) La competencia política entre los partidos y los sectores de partido, dentro de un esquema de pluralismo moderado, tanto por el número de unidades que componen el sistema, como por la distancia ideológica que los separa, que no da lugar a tensiones de polarización.
 - b) La posición de centro que cultiva el Presidente Sanguinetti y su sector partidario ("Foro Batllista" del Partido Colorado), en la campaña electoral de 1994 y luego como cabeza del gobierno en el período 1995-2000. Una posición que se ve afianzada por el perfil de la coalición de gobierno que se conforma con el Partido Nacional (en el cual predomina a su vez el sector más próximo al centro) y que se traduce en las estrategias de compromiso – precisamente centristas – que animan la acción gubernamental y las iniciativas de reforma durante el período de referencia.
 - c) En base a esto, habrá asimismo una alianza con profesores y especialistas de provenientes de la izquierda moderada – que participan en el proceso con distintas funciones y grados de responsabilidad - así como un apoyo inicial de sectores partidarios y gremiales de esa filiación, que posteriormente pasarán a colocarse en tesituras de oposición, de distinta intensidad.
 - d) La ecuación particular de liderazgo que moldea la reforma, que se funda en el enlace político e ideológico entre el Presidente y el Director de Educación. Aquí se anuda la autoridad del centro presidencial y su composición de gobierno, con el activismo "jacobino" e incluso "beligerante" del principal responsable directo de la educación pública, un especialista calificado, que oficia como "intelectual reformista".
 - e) La combinatoria de los factores indicados en los apartados anteriores se refleja a su vez en la integración del órgano colegiado de dirección de la ANEP (CODICEN) y de los elencos que ocupan los cargos de jearquía en las diferentes reparticiones competentes, en particular en aquellas que operan como usinas académicas o centros neurágicos de decisión para la puesta en obra de los programas de reforma.
 - f) A ello se agrega como pieza fundamental, el aporte técnico y el precedente de legitimación que provienen de la acumulación realizada anteriormente en esta materia por la Oficina de CEPAL en Montevideo, mediante la actuación de un equipo de expertos dirigidos por quien sería luego el Director de Educación, con una cartera de estudios empíricos y de orientaciones programáticas que luego respaldan y moldean las políticas públicas de reforma educativa.
 - g) Como elemento coadyuvante significativo, hay que tener en cuenta el hecho de que las orientaciones de la reforma y particularmente su vocación estatista, se anudan

con los fondos de cultura y las configuraciones de opinión pública que derivan de las matrices tradicionales del sistema educativo uruguayo, amasadas desde el *building* originario, desde fines del siglo XIX en adelante. Lo cual se compagina con los formatos de estado y los modelos de acción gubernamental que caracterizan los derroteros del siglo XX. Sin perjuicio de las innovaciones que aportan – que son de importancia - los diseños reformistas de la década de 1990 se conectan por lo demás con los planes articulados por el desarrollismo vernáculo en la década de 1960, en una atadura sugerente y con una coincidencia que alcanza a los basamentos sustantivos y a los propios actores participantes (incluyendo al mismo Director de Educación y a otros protagonistas de relevancia).

B. Ejecución

La ejecución del programa reformista optó por una estrategia de "*by-pass*", que implica a su vez el propósito de generar y también dar asentamiento a nuevas instituciones de planeamiento y de gestión. A estos efectos se procedió a:

- Reforzar tres programas con financiamiento externo (del BID o del Banco Mundial), que venían del período de gobierno anterior: Programas MECAEP, UTU/BID y FAS/ANEP.
- Crear una nueva oficina, paralela a la estructura de la burocracia regular, a fin de canalizar la modernización de la educación secundaria: Programa MESyFOD.
- A su vez se fueron inaugurando uno a uno los CERP regionales y se instituyó la Secretaría y el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (como parte del MESyFOD): una gran usina de formación y reciclaje del personal docente, que obró como uno de los núcleos estratégicos más importantes de la armazón reformista y tuvo desde el origen vocación de innovación y permanencia.

La apuesta a estos instrumentos generó varios frentes simultáneos de oposición y resistencia. De hecho, los sindicatos de maestros y profesores convirtieron a estos programas y a los equipos técnicos que en ellos trabajaban en uno de sus blancos predilectos, condenando a los miembros permanentes del plantel de funcionarios docentes e incluso a algunos dirigentes gremiales, que actuaron como "colaboracionistas" en los programas que la refoma puso en práctica.

1. El recurso a los programas externos como vehículo de las innovaciones tuvo resultados palpables en referencia a los objetivos propuestos por el gobierno y las autoridades de la enseñanza. Así se desprende de los datos presentados en el capítulo 5 de este trabajo, los cuales muestran saldos netamente positivos, en lo que respecta a la expansión de la cobertura en educación pública y en formación docente, en términos que implican algunas reformulaciones curriculares. Es posible concluir que estas medidas permiten un cierto avance en el plano de la equidad, quedando en pie las interrogantes con respecto a los logros en materia de calidad.
2. De todos modos, la opción por las prácticas de *by pass* pudo afectar o comprometer la continuidad y la consolidación institucional de algunas de las innovaciones de la reforma, incluso en el corto plazo. En este sentido, basta asomarse a las dificultades que han enfrentado en el siguiente período de gobierno, por un lado, la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media ("Experiencia Piloto" o "Plan 1996") y por otro lado, la política de expansión de la formación de profesores a través de los CERPs, así como la misma proyección de la Secretaría y el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente. En esto juegan los factores de orientación política y también las dificultades

para mantener las dosis de financiamiento externo e interno que los programas de reforma requieren.

3. Desembocamos aquí en los debates clásicos y las preguntas inevitables, acerca de los vicios y virtudes de las estrategias de reforma. El problema de la “sustentabilidad”, que en primer lugar depende de las posibilidades de mantener un determinado rumbo político a largo plazo (*long tenure*), más allá del período de gobierno en que se produce el lanzamiento inicial, teniendo por delante los requerimientos de estabilización y a su vez la profundización de los programas de reforma. Ligado a ésto y como una faceta crucial de las alternativas de continuidad, surge el cotejo de las estrategias de “*shock*” o de “*by pass*”, con las estrategias que “gradualistas” o incrementales, que navegan por la negociación política de los planes de acción, tratan de reformular los propios organismos regulares y los cuerpos burocráticos especializados, procurando por otros caminos la sedimentación institucional de los procesos de reforma.
4. Para responder a estas interrogantes –más allá de la discusión teórica sobre los modelos de reforma– sería preciso avanzar en la investigación de las políticas aplicadas por las autoridades que tomaron la posta en el período siguiente (2000-2005), las cuales mantuvieron las líneas generales de la reforma, pero con otra metodología política, una cadencia más moderada y menos conflictiva, bríos acotados y algunas correcciones en el curso reformista. Hay aquí una sintonía de continuidad, en la que se marcan no obstante las variaciones, teniendo en cuenta que estamos ante una coalición de gobierno formada por los mismos partidos, pero con una ecuación diferente en lo que toca a los sectores partidarios que la componen, el perfil presidencial, la integración del organismo rector de la enseñanza y la figura de su director. Ello se asocia a su vez a un cambio en la voluntad política y a las dificultades económicas sobrevinientes. Ambos elementos conjugados producen efectos restrictivos en los montos de inversión, el gasto y el endeudamiento público en el sector educativo, afectando de hecho la multiplicación y la ampliación del “reformismo permanente”.
5. Por añadidura, queda pendiente una pregunta a futuro en la medida de que existen serias posibilidades de una alternancia, que lleve a la izquierda al gobierno en las elecciones nacionales de 2004. Si esto llegase a ocurrir efectivamente, la izquierda encontrará en este terreno uno de sus desafíos más severos y habrá que ver que políticas aplican en materia de educación los sectores partidarios que en el ciclo de reforma que reseñamos mantuvieron una actitud de cierta duplicidad. Ubicándose en la oposición, con dejos radicales o moderados, contrarios a los mecanismos de *by pass* y a algunas de las medidas sustantivas. Pero con un disenso acotado, por las mismas características de las políticas aplicadas. En particular, por su estatismo y el fortalecimiento de la educación pública, con esa impronta heterodoxa, que supo ir contra las corrientes dominantes en los lances contemporáneos de América Latina.

Bibliografía

- Acuña, C.H., Smith, W.C. y Gamarra, E.A., 1994, "The Political Economy of Structural Adjustment: the Logic of Support An Oposition to Neoliberal Reform", en Acuña, C.H., Smith, W.C. y Gamarra, E.A. (comps.) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, University of Miami, T.P.
- Aguilar Villanueva, L., 1992, *La hechura de las políticas*, "estudio introductorio", Editorial Porrúa, México.
- ANEP, 2000, *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, ANEP, Impresores Asociados, Montevideo.
- ANEP/CODICEN, 1998, *La reforma de la educación. situación y perspectivas*, ANEP, Montevideo.
- _____, 1996, *Proyecto de presupuesto nacional, sueldos, gastos e inversiones. Período 1996-2000. Tomo I*, Montevideo.
- Bielschowsky, R., 1998, "Evolución de las ideas de la CEPAL", en *CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, octubre.
- Boix, Ch., 1998, *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*, Cambridge University Press.
- Bralich, J., 1995, *Breve historia de la educación en el Uruguay*, CIEP, Montevideo, 1987 Bralich 1987 y da Silveira.
- Braslavsky, C., 2000, *Informe de consultoría. Misión de administración del Programa de Modernización de la Enseñanza Secundaria y Formación Docente* (Montevideo: MESyFOD).
- Braslavsky, C. y Cosse, G., 1996, *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, en PREAL, N°5, Buenos Aires, julio.
- Brunner, J.J. y Sunkel, G., 1993, *Conocimiento, sociedad y política*, de. libros Flasco, Santiago de Chile.

- Camou, A., 1997, "Los consejeros del príncipe. saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, CEPAL, Santiago de Chile, marzo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – UNESCO, 1992, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Caps. de Resumen y Conclusiones, Santiago de Chile.
- Cosse, G., 2001, "El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina", en *Estudios del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari* (Rolando Franco coordinador), CEPAL, siglo veintiuno editores, México.
- Da Silveira, P., 1995, *La segunda reforma. Hacia una educación postvareliana*, Fundación Banco de Boston, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- De Armas, G., 2002, *Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1990-1999). Análisis político del proceso reformista*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad de la República, abril.
- _____, 2000, "Técnicos y política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", en *Técnicos y Política*, Editorial Trilce, Montevideo.
- Domínguez, J., 1997, *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Penn State Press.
- Evans, P., 1996, "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Vol.35, N° 140, enero-marzo.
- _____, 1997, "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, Volume 50, Number 1, octubre.
- Filgueira, F. y Moraes, J.A., 1999, "Political Environments, Sector Specific Configurations, and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay, *Research Network, Working Papers Series R-351*, Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Washington, marzo.
- Garcé, A., 1999, en "Ideas y competencia política: revisando el "fracaso" de la CIDE", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 11, Instituto de Ciencia Política – Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Garcé, A., 2002, *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- García Huidobro, J.E. y Cox, C., 1999, "La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto", en *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid.
- Gutiérrez, M., 1998, "Presupuesto y ANEP: itinerario de un presupuesto argumentado", en *Parlamento y Presupuesto. La Tramitación Legislativa del Presupuesto de 1995*, CLAEH, OEA, Montevideo.
- Hall, P., 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, abril.
- _____, 1989, *The political Power of Economic ideas: Keynesianism Across the Nations*, Princeton.
- Lanzaro, J., 2000, *La 'segunda' transición en el Uruguay*, Ed.FCU, Montevideo.
- _____, 1994, "Transition in transition: Parties, State and Politics in Uruguay. 1985-1993", *Working Papers*, N° 90, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- _____, 2001a, *Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política – DT.
- _____, 2001b, "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", en Jorge Lanzaro (ed), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (Buenos Aires: Clacso).
- Lindblom, Ch.E., 1991, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Editorial MAP, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Mancebo, M.E. et alt., 2000, *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas* (Washington DC: BID).
- _____, 2001, "La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa'. De la formulación a la implementación de políticas educativas", en Instituto de Ciencia Política, *Uruguay: La reforma del estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, Montevideo: Banda Oriental.
- _____, 1997-1998, "Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano 1985-1994", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10., Instituto de Ciencia Política – Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Markoff, J. y Montecinos, V., 1994, "El irresistible ascenso de los economistas", *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 133 (abril-junio).

- Martínez, J., 2001, "Poder y alternativas: la disponibilidad de agendas internacionales en las reformas de la salud en Costa Rica (1988-1998)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 12, EBO-ICP, Montevideo.
- Midaglia, C., 1997-1998, "El rendimiento de los `bay-pass` como instrumento de reforma social: el caso PRIS", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10., Instituto de Ciencia Política – Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Montecinos, V., 1997, "Ambigüedades y paradojas del poder tecnocrático en América Latina", en *Economistas: Técnicos en política*, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, N° 30, Madrid.
- _____, 1997, "El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política chilena", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.
- Operti, R., 1998, "Case Studies in Education in Uruguay", en *Case Studies in Education*, UNESCO, Paris.
- _____, 2000, "El proceso de la reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999", en *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, Vol. II, Reformas sectoriales y grupos de interés, Serie Políticas Sociales, N° 42, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.
- _____, 1997, "La reforma educativa en el Uruguay: la refundación del Estado de bienestar", en *Cuadernos del CLAEH, Número Cuarenta Aniversario*, Montevideo.
- Operti, R. y De Armas, G., 2001, "Reflexiones sobre la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)", en *Estudios del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari* (Rolando Franco coordinador), CEPAL, siglo veintiuno editores, México.
- Orren, G., 1988, "Beyond Self-Interest", en *The Power of Public Ideas*, (Ed. by Robert, B., Reich), Harvard University Press.
- Rama, G., 1998, *La reforma educativa en Uruguay*, Presentación ante el Indes-BID, Montevideo, ANEP.
- Vilaró, Ricardo, 1999, *Todo por la educación pública* (Montevideo: Banda Oriental).
- Weir, M. y Scokpol, T., 1993, "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión", *Zona Abierta*, N° 63/64.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L.1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L.1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L.1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L.1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L.1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L.1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L.1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L.1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L.1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. . [www](#)
- 78 Sandra Piszcz y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Sañz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 87 Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 88 Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 89 Nelson do Valle Silva, “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)” (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), junio de 2004. [www](#)
- 90 Gisela Zaremberg, “Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)”, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 91 Jorge Lanzaro, “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”, (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: