

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL URUGUAY

Condicionamientos de formulación e implementación

Dr. Luis Costa Bonino

Introducción

Las políticas educativas tienen evidentes especificidades dentro del conjunto de las políticas públicas. Por un lado, por su contenido y sus funciones sociales, se les atribuye un lugar central dentro de las actividades del Estado, por otro, la obtención de resultados en el largo plazo hace que las políticas educativas puedan ser muy raramente fuente de legitimación de la gestión de los gobiernos. En el mejor de los casos, los beneficios de una política educativa se ven algunos años después de transcurrido el mandato del gobierno que las generó. Esta doble característica de las políticas educativas produce una tendencia general a que los cambios que se introducen se procesen de una manera extremadamente cautelosa. Las sociedades se muestran, en todos los países, muy sensibles a las influencias que el sistema educativo promueve en los valores y creencias de niños y jóvenes, y están dispuestas, generalmente, a movilizarse para defender la permanencia de los principios que aseguraron hasta entonces el consenso.

En la perspectiva de los gobiernos, las políticas educativas audaces generan muchos más problemas que beneficios. Todo cambio importante en materia educativa implica una inversión grande de recursos. Recursos económicos, gasto público, para financiar las adecuaciones y capacitación en materia docente, administrativa y de materiales de trabajo. Recursos políticos, para generar consensos y legitimar los programas de acción educativa. Frente a todos estos costos, las perspectivas de beneficios son inciertas, generales y, sobre todo, lejanas.

Es poco atractivo, dentro de la lógica política de un gobernante, que los esfuerzos realizados durante su mandato sean capitalizados por otros sectores políticos que puedan estar eventualmente, años después, en el poder.

La alta prioridad social de la educación, y su baja rentabilidad política, hacen que las políticas educativas tiendan a constituirse en políticas de Estado antes que en políticas de gobierno. En este sentido tienen una lógica opuesta a otras políticas, tales como las políticas económicas, las cuales, más allá de que puedan presentar una continuidad en sus concepciones e instrumentos de administración a administración, siempre son percibidas y presentadas como políticas de gobierno, pues la altísima rentabilidad política potencial de los programas económicos hace que el gobierno se identifique con los aciertos, y la oposición lo identifique en sus errores.

El hábito de asimilar las políticas públicas a las políticas de gobierno, y la rareza relativa de políticas de Estado en otras áreas, salvo Relaciones Exteriores, ayuda a que las políticas educativas en el Uruguay sean percibidas, más que otras, como “no políticas”. Se percibe con alguna frecuencia, las políticas educativas como procesos con un gran peso inercial, en sus contenidos, métodos y objetivos, a los cuales se les da periódicamente ciertas pinceladas de ajuste para que no desentonen demasiado con el entorno social.

Una primera aproximación a los objetivos de nuestro trabajo se hizo a manera de acercamiento al sistema educativo para indagar sobre la existencia efectiva de esas políticas educativas, pero sobre todo para registrar la evaluación interna de los actores decisorios del sistema del proceso de formulación e implementación de las políticas sectoriales.

El tema de las políticas educativas en el Uruguay no puede abordarse sin hacer explícita, desde un principio, la particularidad más evidente de nuestro caso nacional con respecto de las referencias internacionales: la ajenidad notoria del Ministro de Educación y Cultura en la formulación de estas políticas. Este es sin duda el rasgo más llamativo y paradójico del funcionamiento de nuestro sistema educativo. No haremos aquí el seguimiento

histórico de este elemento central en las relaciones entre la política y la educación, pero diremos que se incluye en una preocupación histórica de la élite política de evitar las influencias partidarias en el curso de la tarea educativa. Esto no ha funcionado de acuerdo a los propósitos iniciales, pero ha contribuido a crear una mitología donde se establece tácitamente que la élite política debe dedicarse, en materia educativa, únicamente a preservar dos principios esenciales: la laicidad y la autonomía de la enseñanza.¹

Esta dificultad estructural en que las políticas educativas sean políticas de gobierno arrincona naturalmente los temas de educación en dos niveles extremos: por un lado el de políticas de Estado, donde se pautan las líneas educativas a un nivel extremadamente general, prácticamente filosófico, y por otro el del plano de los programas técnicos de acción educativa que enfoca el problema en un sentido estrictamente práctico, ocupándose del funcionamiento de la máquina educativa y de sus insumos y productos.

Este vacío de políticas educativas de gobierno, que llenen este vital espacio intermedio, no parece ajeno a la tendencia crónica del sistema educativo a aislarse de los otros sistemas de la sociedad, especialmente el productivo.

Nuestro trabajo se propone indagar en las condiciones de formulación y de implementación de las políticas educativas. En lo que concierne a la formulación, interesa señalar, como veíamos en esta discusión introductoria, dónde y quiénes formulan las políticas educativas y en qué nivel de análisis se sitúan. También interesa saber, en un sentido un poco más general, cómo se formulan esas políticas, cuales son los insumos para su elaboración, cómo se generan las decisiones en materia educativa, cómo son los objetivos, qué actores influyen en la gestión de la política. En lo que respecta a la implementación, se verán las condiciones organizacionales, administrativas y de recursos humanos. Trataremos de identificar los principales obstáculos que

¹ Apoya esta afirmación el testimonio del Sr. Juan Martín Posadas, quien en su calidad de Senador, integrante de la Comisión Parlamentaria de Educación, participó en la gestión de la Ley de Emergencia del año 1985

se interponen desde que se formula una política concreta hasta que se aplica efectivamente sobre el grupo objetivo para el cual fue concebida. Veremos cómo los procedimientos de legitimación de las políticas pueden condicionar los éxitos y los fracasos de los programas educativos en el terreno.

El presente análisis se ubica, en la perspectiva de la Cooperación Técnica, como un esfuerzo para comprender y mejorar los procesos que puedan incidir positivamente en el aumento de la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas que interesan al programa.

Con este objetivo se revisaron los procedimientos de elaboración de las políticas educativas, para ver si existen problemas de método que comprometan los resultados, sea a través de los estilos de formulación, sea a través de los procedimientos de legitimación, u otros. De igual manera se revisarán las vías de implementación de las políticas para detectar los factores de desviación o de neutralización de las decisiones y se propondrán técnicas para superar esas dificultades y desbloquear los canales previstos de aplicación.

Hemos trabajado orientados por un conjunto de hipótesis que presentaremos, a continuación, de manera sintética.

- 1) La existencia de normas legitimadoras, coaliciones políticas interesadas en la aplicación efectiva de una política, una comunicación específica bien articulada y el apoyo en movimientos sociales proclives a esa política, condiciona positivamente la implementación eficaz de la política.
- 2) El diseño de objetivos claros y precisos y el establecimiento de procedimientos de evaluación y de control precisos, favorecen la implementación eficaz de la política.
- 3) A mayor interés de la burocracia en la aplicación de la política, conocimiento de la política por los funcionarios, coherencia de los organigramas y adaptación entre recursos humanos y funciones, mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de la política sectorial.

Y por último,

- 4) A menor divergencia de la política con la rutina administrativa, capacidad de decisión de los cuadros intermedios, desvío entre implementación y política, y desvío entre organigramas formal y real, mayor probabilidad de alcanzar los objetivos trazados por la política.

Estas hipótesis han tenido el propósito de hacer avanzar el trabajo articuladamente. Pero no existe el propósito de generar demostraciones o pruebas categóricas para ellas. El procedimiento será evaluar esta serie de hipótesis y analizar la posibilidad de que los hechos ocurran de la manera que se ha postulado.

Más allá de los objetivos generales que anotábamos antes, el abordaje del estudio permitió sumar otros objetivos complementarios. En principio, y a un nivel intermedio de generalidad, se analiza la capacidad institucional del sistema educativo para generar y procesar eficazmente las políticas del sector. Pero también se puede reconocer y evaluar las actitudes y las creencias de los responsables del sistema educativo con respecto de las políticas que les conciernen. Este trabajo permite reconocer el diagnóstico interno del sistema por sus autoridades, y permite igualmente dibujar una especie de “mapa” de las zonas de consensos y disensos, útil para saber en qué terreno situar las propuestas.

La metodología utilizada en este trabajo ha sido básicamente entrevistas y análisis de documentos. Se realizó una encuesta entre las autoridades del sistema educativo. Fueron entrevistadas las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura y de la Administración Nacional de Educación Pública. Se realizó un análisis de contenido de estas entrevistas y se analizaron documentos pertinentes orientados por un modelo de análisis creado especialmente para este trabajo.

La presentación de los temas en este documento se ha organizado siguiendo la secuencia lógica y cronológica de los procesos asociados al desarrollo de una política pública. Primero se considerarán las circunstancias

en las cuales se identifican los problemas, luego se verán los procesos de elaboración técnica de soluciones a esos problemas, la toma de decisiones y la formulación de una política, después se tratarán los temas vinculados a la implementación de los programas, y por último lo que concierne a la evaluación de las políticas.

Hay que precisar que el estudio de estas etapas no supone el tratamiento analítico de cada uno de los pasos como tema en sí, trabajo que excedería largamente en tiempo y volumen este documento de trabajo. El ordenamiento según las bases de desarrollo de una política es simplemente un criterio de arquitectura del texto donde se incluyen los puntos más relevantes que aluden a nuestro tema específico.

PRIMERA PARTE

LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Lo que usualmente se designa como formulación de una política incluye un proceso donde pueden reconocerse varias fases.

En principio debe existir una situación que la autoridad competente haya definido como problema, es necesario igualmente que se le asigne la debida prioridad para que quede inscripto en la agenda de la autoridad pública como un hecho que necesita solución. Detectado ese problema se buscan las soluciones. Se harán probablemente estudios técnicos, se examinará la viabilidad de las propuestas, se diseñará un programa de acción, y se decidirá otorgarle a ese programa la fuerza de una norma.

En la realidad la formulación de una política puede recorrer todos esos pasos o no. Algunas veces, algunos pasos se suprimen o no se producen en ese orden. Otras veces los programas de acción se muestran tan desdibujados que es difícil reconocer claramente aún sus objetivos. Algunas rutinas administrativas parecen ser el efecto inercial de políticas olvidadas. En estos

casos es difícil determinar cuál es, por ejemplo, el problema concreto que hizo surgir ciertas normas.

¿POLÍTICAS O NO POLÍTICAS?

Al empezar la tarea de hacer un estado de situación de las políticas educativas, planteamos una primera interrogante a las autoridades del sistema: ¿existen verdaderamente políticas educativas en el Uruguay? Con este cuestionamiento desde la base del problema quisimos acercarnos a los diagnósticos internos y a las percepciones circulantes en los niveles de decisión.

Es interesante señalar que, aún en este punto, no existe consenso. Si bien la mayoría de los entrevistados opina que sí existen y mencionan como ejemplo la Ley de Emergencia aprobada en 1985, o la reforma del Ciclo Básico en el año 1986, pueden verse ciertas dudas que revelan la necesidad de efectuar algunos ajustes conceptuales. En principio, como lo señalara un Consejero de Educación Primaria, puede hablarse de estrategias en la mayoría de los casos, antes que de políticas. Los diferentes componentes del sistema educativo ajustan periódicamente sus estrategias, pero las grandes líneas de la política parecen estar trazadas con una continuidad firme a lo largo del siglo. En educación primaria la política educativa sería la formulada en el siglo pasado por José Pedro Varela, la que fue posteriormente complementada con ciertas reformulaciones, o estrategias adaptativas, para asimilar los cambios en el entorno.

Esta diferencia, sentida por los operadores del sistema educativo, entre políticas y estrategias, muestra, en nuestra opinión, la distancia notoria y la ausencia de estructuras de intermediación entre las “megapolíticas” o políticas de Estado, y las “mesopolíticas” o estrategias de acción educativa que orientan el funcionamiento del aparato educativo. En este punto se notaría la ausencia de “macropolíticas”, o políticas de gobierno, que acompasaran el sistema educativo a los propósitos y necesidades del país en cada época.

Este vacío se nota también en lo que concierne a la coordinación. Uno de nuestros entrevistados sostiene que no puede hablarse de la existencia de políticas educativas en un contexto de “falta absoluta de coordinación entre los distintos subsistemas”. Las estrategias, o los programas de acción educativa, se procesan en los distintos subsistemas, de acuerdo a sus perspectivas como organización, pero sin estar pautados por una instancia superior de coordinación efectiva que dé una coherencia al conjunto de las acciones educativas.²

LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EDUCATIVO

¿Cuándo es que un problema, presente en la sociedad, es percibido por la autoridad competente en educación como un problema que necesita una respuesta del sistema educativo? En este punto están en juego factores de distinta naturaleza. Por una parte, se trata de un tema que alude a los sistemas de información de que dispone el sistema educativo, por otro, está condicionado por el orden de prioridades que el sistema se atribuye, situación que a su vez, depende de los recursos disponibles y de pautas valorativas. Por último, es decisivo el carácter de las demandas que provienen de la sociedad, si estas demandas son bien articuladas o no; o si el sector social que las genera tiene alta o baja capacidad de presión sobre las autoridades.

Los sistemas de información del sistema educativo actúan, principalmente, como mecanismo generadores de datos. El análisis y la interpretación, sin embargo, se producen de manera más ardua, junto con los demás factores que convierten, o pueden convertir, estos datos en información pertinente y utilizable.

La estructura del sistema educativo tiene una construcción piramidal que, entre otras condiciones, tiene la de permitir una circulación rápida, vertical, de la comunicación. Existe una red formada, si tomamos el ejemplo de la

² Existe una instancia formal coordinadora que es la Coordinadora Nacional de la Enseñanza. Este organismo no tiene la capacidad real, sin embargo, de compensar las carencias anotadas aquí.

educación primaria, por maestros, directores, inspectores de zona, inspectores departamentales, inspecciones nacionales, etc. La información se transmite y permite conocer la situación educativa en lugares a veces muy apartados del país.

El sistema educativo utiliza también otras fuentes como insumo para conocer las circunstancias sociales en las que tiene lugar la acción educativa. Entre ellas están los informes sociales de organizaciones no gubernamentales, que proveen información, análisis, diagnósticos y propuestas que son manejadas por las autoridades del sistema. Existe también una vinculación que produce buenos resultados con las autoridades locales. Los municipios informan de las necesidades sentidas en materia educativa a nivel departamental. Por último, puede citarse la importante función de “antena” para captar los problemas, e incluso para proponer soluciones, de las asociaciones de padres de alumnos. Comisiones de fomento en la escuela primaria, asociaciones de padres y amigos del liceo en secundaria.

Este sistema de captación y transmisión de información, eficaz en muchos aspectos, tiene sin embargo el inconveniente mayor de que genera evaluaciones en instancias finales. Este aspecto lo desarrollaremos en la parte concerniente a evaluación, pero podemos adelantar que produce conclusiones evaluativas tardías. No existen sistemas eficaces de evaluación institucional in situ, que permitan corregir en tiempo debido las inadecuaciones y problemas a medida que surgen, en cada escuela o liceo.

Pero la definición de lo que es un problema educativo no depende únicamente de las redes de información. Existe un filtro valorativo de esa información que, condicionado por la disponibilidad de recursos, determina prioridades. La agenda oficial de los problemas educativos se elabora sobre ciertas líneas a priori. Así por ejemplo, los objetivos de universalización de la matrícula en enseñanza secundaria, hacen que se perciba como problema educativo prioritario el de los chicos que no van al liceo, y no el de la superpoblación o el de la compresión del horario de clase.

La “puesta en agenda” de las autoridades de un problema determinado está condicionada también por la demanda y la movilización de los sectores sociales. Así, por ejemplo, la rápida expansión del sector preescolar verificada a partir de la década del 60 estuvo impulsada por la presión de los grupos sociales que pudieron articular eficazmente sus demandas. Por eso la cobertura preescolar se vinculó a los sectores medios y altos, y se postergó a los sectores más carenciados que no pudieron ejercer igual presión. Recién en los últimos tiempos, se ha tratado de extender la cobertura preescolar a los sectores de nivel socio-económico más bajo.

Por último, el estilo de planificación condiciona el tiempo en el que son detectados los problemas y la capacidad de respuesta del sistema educativo. Como regla general el sistema educativo uruguayo actúa de manera reactiva, es decir responde al problema a posteriori de su presentación en forma aguda, y no, como también podría hacerse, en forma proactiva, es decir anticipándose a la manifestación de los problemas. Este estilo depende más de conceptos organizacionales y administrativos que de recursos económicos abundantes.

Es importante señalar, en este punto, gruesas ausencias que condicionan la percepción y la identificación de los problemas educativos. Enseñanza secundaria, por ejemplo, no tiene ningún departamento de planeamiento educativo ni administrativo. Esta carencia se compensa con la organización de comisiones de directores e inspectores que hacen estudios específicos, pero deben desatender, necesariamente, las tareas propias de su función.

CÓMO SE PROCESAN LAS SOLUCIONES

Es interesante ver el proceso por el cual se generan las propuestas de soluciones a los problemas desde la perspectiva de los actores que intervienen.

A primera vista podría pensarse, y una observación comparativa podría confirmarlo, que la generación de respuestas del sistema estaría determinada

por la acción de por lo menos dos tipos de actores: por un lado los “políticos” y por otro los “técnicos”. La función de los actores políticos sería la de establecer las pautas, según las necesidades de toda la comunidad, sobre las cuales deberían conducirse los trabajos de los técnicos. A su vez los técnicos deberían proveer las fórmulas, los procedimientos y los instrumentos para lograr los objetivos propuestos por los actores políticos, dentro de las pautas que éstos fijen.

En el Uruguay los roles de políticos y técnicos están, y es lo menos que puede decirse, desdibujados en materia educativa. La mitología plenamente incorporada en nuestra clase política, como veíamos en la introducción, de la laicidad y la autonomía, ha llevado a que el sistema político deje “todo el poder a los técnicos” en lo que concierne a educación. El miedo a la política ha llevado a comprometer las políticas. En la lengua inglesa, que distingue bien estos conceptos, podría llamarse *politics* vs. *policies*.

El resultado de esta pretendida separación entre la política y la educación no ha sido la supresión de las influencias políticas en los ámbitos educativos. Por el contrario, la ausencia de claras referencias macropolíticas ha fomentado el fraccionalismo, la política menor y las luchas entre pequeños feudos personalistas, situación que tiene como prototipo la Universidad de la República.

Una primera observación sobre el procesamiento de los problemas educativos del país es entonces la constatación del sobredimensionamiento de los actores técnicos. El peso de esta tecnocracia, dicho en sentido estricto, fomenta el aislamiento del sistema educativo con respecto de los demás subsistemas de la sociedad debido a la primacía de los actores que tienen una visión, por definición, sectorial.

Más allá del género de actores que intervienen en el proceso de encontrar soluciones a los problemas educativos, importa ver también en qué dirección se efectúa el estudio de los temas. Muchas veces las propuestas se tratan y se deciden en la cúpula del sistema, y se transmiten como normas a

ser aplicadas de manera vertical por las líneas de implementación de la estructura educativa. Este procedimiento tiene el mérito de la ejecutividad y de la celeridad, pero puede presentar serios problemas de legitimación si existe un cierto nivel de disenso en el resto de la estructura y en el terreno de aplicación de la acción concreta.

Además de este direccionamiento “vertical – descendente” en el tratamiento de los problemas educativos, existen algunas experiencias que funcionan en sentido contrario. A manera de ejemplo podrían citarse las Asambleas Técnico – Docentes que funcionan en toda la ANEP desde hace poco menos de dos años. En estas Asambleas los docentes recogen información, la analizan y elaboran propuestas que después pasan a los Consejos Directivos. El abordaje de los problemas educativos “de abajo hacia arriba” en la jerarquía del sistema educativo tiene la ventaja de proporcionar un muy alto nivel de legitimidad y de compromiso con las medidas que se adopten. En contrapartida, con este procedimiento las decisiones se hacen más arduas y las propuestas son, en muchos casos, inconsistentes con respecto de las estrategias generales de las autoridades del sistema. Sin embargo, cuando pueden tomarse ciertas decisiones sobre áreas donde se ha generado consenso, la aplicación de las normas resultantes multiplica su efectividad.

Es importante recordar que la política pública es el arte de lo realizable. En ese sentido hay que ver que no toda solución teórica es técnicamente posible, ni toda solución técnica es políticamente aceptable. Y eso aún sin mencionar el problema de la legitimidad de la solución, a los ojos del público concernido, que será objeto de análisis en la parte de implementación.

Para encontrar soluciones que cumplan con todos estos requisitos pueden tomarse varios caminos, y puede desplazarse el estudio del problema, desde el ámbito político al terreno de aplicación y viceversa. Lo que sí es imprescindible es que la solución propuesta tenga presentes los condicionamientos mencionados antes. Frecuentemente los trabajos técnicos soslayan los condicionamientos políticos, y presentan una solución única, sin otra alternativa, con lo cual transgreden las fronteras entre consulta y decisión.

El diseño de las soluciones propuestas es fundamental para su destino final. Un trabajo técnico debería mostrar un pequeño abanico de posibilidades, donde sus consecuencias estuvieran correctamente evaluadas, para que el decisor pudiera optar entre ellas. En todo caso, la pluralidad de las lógicas: técnicas, políticas y sociales, deben estar explicitadas. Sea por una pluralidad de opciones o por un compromiso donde la pluralidad se manifieste en la estructura interna de la propuesta.

El proceso de elaboración de propuestas y toma de decisiones puede depender muy fuertemente de las circunstancias políticas y sociales de la época. La reforma de la enseñanza secundaria del año 1963, por ejemplo, se generó a través de un proceso de consultas muy amplio a todo el cuerpo docente, si bien se excluyó de la consulta a los actores políticos y sociales, privilegiando lo "técnico". La reforma del año 1986 fue generada y decidida en la cúpula del sistema y aplicada verticalmente. En ese momento uno de los problemas educativos percibidos como centrales era la necesidad de desmontar rápidamente la estructura generada por la dictadura militar. En este caso la urgencia era un punto sensible y condicionaba el estilo de la formulación de la política. En los años 60, tanto los principios participativos como el acento en los aspectos técnicos formaban parte del espíritu de la época.

CÓMO SE TOMAN LAS DECISIONES

Existen tres tipos principales de actividades que conducen a la decisión: la formulación, la selección y la legitimación. La formulación es el proceso de transformación de un problema en soluciones o en cursos alternativos de acción. La selección es la opción que se toma por uno de esos cursos de acción. La legitimación es la actividad que ubica esa alternativa seleccionada en conformidad con un principio o criterio y que le da la fuerza de una norma.

Cuando se piensa en decisión es común representarse un decisor único que, frente a varios cursos de acción posibles, elige el más racional. Sin embargo, los procesos decisorios son normalmente mucho más complejos,

según los actores que intervengan, las características de los individuos, el mayor o menor peso relativo de las fases que conducen a la decisión, etc.

En principio existe un factor condicionante de la producción en materia de decisiones que es la pluralidad de actores. Cuanto mayor es el número de personas que intervienen en un proceso decisorio, existe una mayor legitimidad en las resoluciones, pero se multiplica el tiempo de negociación y se reducen las áreas posibles de compromiso. Las decisiones son en este caso arduas, y la lógica statuquoísta tiende a imponerse, pues al reducirse las zonas de consenso los posibles cambios tienden a ser cada vez menores. El Uruguay tiene una inclinación estructural a dotar sus administraciones de direcciones colegiadas, y el sistema educativo no escapa a esta tendencia. En estas circunstancias el peso de ciertos individuos se vuelve determinante para descompensar el exceso de equilibrios que deja maniatado al sistema. Este fue el papel que cumplió Juan Pivel Devoto en la anterior administración, y que permitió que ciertas políticas de urgencia se procesaran rápidamente.

La decisión está condicionada también, como habíamos advertido antes, por el proceso de formulación de las soluciones. Frecuentemente la formulación invade terrenos decisorios, no se presenta en varios cursos de acción alternativos, sino en una única propuesta, en cuyo caso la selección no existe. Esta imposición de hecho de la decisión puede ocurrir por el trabajo técnico que invade áreas que deberían estarle vedadas, o por un encadenamiento de acciones administrativas donde todo el sistema impone su lógica. En este caso, el decisor responsable puede hacer a lo sumo ciertos ajustes o inflexiones dentro de un margen muy estrecho de posibilidades.

Estos factores, que hacen que muchas veces sea difícil saber quién decide, se complementan con otros, que corresponden a qué cosa se decide, que hacen especialmente difusa la atribución de responsabilidades efectivas. En este sentido es muy corriente observar que la formulación de decisiones toma un grado tan alto de generalidad que necesita, para hacerse operativa, de una serie de nuevas decisiones no previstas, con lo cual se traslada esta facultad decisoria a instancias de implementación.

Este problema puede detectarse tanto a nivel micro como macro. En términos generales, la excesiva amplitud en las formulaciones es uno de los problemas de las políticas educativas en el Uruguay. Según el ex – Ministro de Educación y Cultura, Dr. Guillermo García Costa, en la ley del año 85 está definida la política educativa nacional, y agrega textualmente: (la ley) “dice cuáles son los objetivos educativos. Es cierto que, cuando se leen, se ve mucho de poesía, de literatura diría, en términos de objetivos (...) los objetivos en la educación se formulan en términos muy generales. Y a veces muy poéticos si se quiere...”

“Los organismos del Estado, en este caso los dos grandes entes autónomos que se dedican a esto, ANEP y Universidad de la República, están regidos por dos leyes, la ley del 85 y la ley del 58. Los dos tienen su ley orgánica que les dice lo que tienen que hacer. Naturalmente, en el desarrollo natural que tienen organizaciones de este tipo, a veces, se invaden sin querer, o queriendo, poco importa, el ámbito de lo que es decisión formal a cargo de los órganos de gobierno del Estado. No a cargo de los ejecutores de la política. Pero eso es natural, y esa colisión a veces se produce. Nunca es áspera, y generalmente se limita al acto educativo, al hecho educativo”.³

Es natural que si la estructura legítima de decisión deja vacíos decisivos importantes, estos sean llenados por otras estructuras, normalmente las ejecutoras. Este problema puede solucionarse, generalmente, con decisiones precisas y completas. Sin embargo, a nivel del sistema educativo global, el problema es mayor y proviene de la particular distribución de funciones entre las instituciones, la cual se ha ido pautando a través de décadas.

Por último hay que considerar el proceso de legitimación, que es lo que convierte una opción de políticas en una decisión con poder de norma. En este punto hay que diferenciar la legitimación formal y la legitimación efectiva. Se hace la legitimación formal cuando el decisor firma su resolución, cuando se

³ Dr. Guillermo García Costa. Entrevista del autor, 20 de junio de 1992.

aprueba formalmente la norma. Se puede rastrear este momento por la lectura del diario oficial, o por un comunicado de prensa o por un documento de la institución concernida. Sin embargo, la fuerza efectiva para aplicar una norma se consigue cuando los actores implicados en la decisión aceptan el contenido de esa disposición. Para eso, además de decidir, es necesario convencer a los individuos que componen la cadena de implementación y a las personas que inciden en el terreno de aplicación de la norma, de los beneficios, o la necesidad, de la política aprobada.

La legitimación efectiva es básicamente un problema de comunicación. Es indudable que pueden existir normas difíciles o imposibles de legitimar. Esto sucede habitualmente cuando las disposiciones generadas atacan directamente o indirectamente los intereses de las personas encargadas de aplicarlas. El problema clásico que se presenta al modificar planes de estudio, y que veremos en detalle en la segunda parte, es, por ejemplo, cuando los docentes se oponen a cambios que implican una reducción en horas y por lo tanto en salario, para las materias que enseñan.

Además de gestionar los conflictos de intereses, la legitimación implica un proceso de comunicación que haga que los actores administrativos y el personal de ejecución tengan un conocimiento preciso de qué es la norma, por qué la norma y qué debe hacerse para aplicar correctamente la norma.

Las técnicas de comunicación pueden ser variadas: publicaciones, charlas explicativas, debates abiertos, asambleas, seminarios, campañas de comunicación en medios masivos de difusión, etc. Los objetivos de estas acciones deben ser obtener el grado necesario de notoriedad, identificación, comprensión y apoyo para la norma que se quiera aplicar.

En las páginas que siguen trataremos los problemas específicos de implementación de las políticas educativas. Ahí retomaremos y haremos más concreta la descripción de las actividades de legitimación. Estos procesos no son, obviamente, siempre sucesiones ordenadas. Aquí los ordenamos simplemente de una manera conceptual. Esta enumeración permite, sin

embargo, tomar en cuenta de manera sistemática los pasos necesarios para la formulación e implementación de una política, y en ese sentido tiene el valor de un método de análisis y de síntesis de las políticas educativas.

SEGUNDA PARTE

LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

El tema de la implementación de las políticas es especialmente crítico, pues no es suficiente tomar buenas decisiones, adecuadas a la realidad y al momento, sino que es necesario traducir esas decisiones en hechos. En términos ideales, debería existir una unidad decisora, un nexo de comunicación, y una unidad ejecutora. Esta última convertiría en acciones concretas sobre el terreno de aplicación, las pautas que, transmitidas fielmente por los debidos canales, haya concebido una unidad decisora.

Este modelo es, normalmente, poco reconocible en la realidad. Los decisores no deciden libremente, la mediación administrativa desfigura frecuentemente las pautas que vienen de la dirección, los individuos encargados de la ejecución toman a menudo sus propias decisiones, en vez de aplicar las orientaciones recibidas. Esta especie de itinerario del fracaso no es, sin embargo, inevitable. Existen técnicas que pueden reducir los desvíos entre la intención de quien decide y los resultados concretos. La implementación perfecta sólo existe, de todas maneras, en el plano de lo ideal.

En esta parte veremos, de manera ordenada, los principales problemas en la implementación de las políticas educativas, y las posibles maneras de hacer una buena gestión de esos problemas. Las áreas que aborda esta fase del funcionamiento de las políticas son variadas; incluye temas administrativos, organizacionales, de recursos humanos y de comunicación. La presentación

no se hará, sin embargo, siguiendo un criterio disciplinario, sino funcional, tomando en cuenta los diferentes tipos de condicionamientos que afronta una decisión cuando se lleva a la práctica.

LOS FACTORES DE NEUTRALIZACIÓN

La neutralización de una decisión ocurre cuando los individuos que tienen una función ejecutora, aún sin oponerse explícitamente a la decisión, desarrollan acciones que tienen una lógica contraria. Los actores que participan en las estructuras de implementación pueden mostrar su desacuerdo explícita o implícitamente con las orientaciones superiores, o incluso simplemente ajenedad, pero todas estas actitudes pueden llevar a la neutralización de las políticas que pretenden impulsarse. Por eso es claro que los individuos y órganos decisores deben tener instrumentos fiables de evaluación y de control, si quieren conocer realmente la suerte que corrieron sus decisiones. En muchos casos ocurre, sin embargo, que los individuos situados en niveles de dirección se conforman con mostrar sus decisiones bien impresas en programas de acción, en la creencia de que su gestión se percibirá más por la difusión de la normativa creada que por los resultados efectivamente obtenidos.

El ejemplo más simple de neutralización es cuando un funcionario no comparte el parecer de un superior cristalizado en una orden, y lo neutraliza impidiendo su aplicación efectiva. Este problema no parece grave, considerado aisladamente, pues podría suponerse que habrá otros pareceres que sí comparta, y en el conjunto habrá un cierto volumen de tareas que serán llevadas realmente a cabo.

Las dificultades se hacen notoriamente más agudas cuando existen bases estructuradas para la organización del disenso, como pueden ser las ideologías, los intereses específicos de la burocracia, del cuerpo docente, u otros. En esos casos puede ocurrir que el desacuerdo entre decisores y ejecutores sea sistemático, y que la voluntad de neutralizar las indicaciones de sus superiores jerárquicos se haga permanente.

Las políticas educativas se sitúan en un terreno especialmente vulnerable al bloqueo por motivaciones ideológicas. Se atribuye a la tarea educativa el poder de promover valores y creencias en los sectores más jóvenes de la sociedad. Desde todos los ámbitos sociales se ha tratado de limitar este poder con vetos y compensaciones. En el proceso de implementación de las políticas educativas en el Uruguay, han tenido un peso especial las pautas ideológicas de las organizaciones gremiales del sector. En nuestro país ha ocurrido, tradicionalmente, que los modelos ideales de país, e incluso las visiones del mundo, han sido radicalmente diferentes entre los responsables del sistema educativo y las direcciones gremiales. Ha habido una percepción en estos últimos de que una ganancia de unos implicaba necesariamente una pérdida de los otros, en un juego de suma cero. Esta visión ha alimentado permanentemente actitudes de resistencia a los cambios de parte de los sectores gremiales.

Este aspecto lo hace notar un consejero de Educación Primaria: “existe una resistencia al cambio que viene fundamentalmente de los sectores gremiales (...) cada vez que uno opera, a veces siendo incisivo en algunos aspectos, la primera reacción es la del no. Esa es la más notoria. Hasta por una metodología de trabajo. Primero la oposición, y luego discutimos si algo de la propuesta servía. Primero el no, después vamos a ver...”⁴

Además de los condicionamientos ideológicos, existen otros factores que pueden organizar sistemas de creencias hostiles al cambio, o a las orientaciones de políticas decididas en la cúpula del sistema educativo. En este sentido los intereses, o más bien lo que se percibe como intereses, de tipo laboral, actúan muy fuertemente para promover el mantenimiento del statu quo. Por regla general existe en el cuerpo docente un temor difuso, o a veces muy específico, a las modificaciones curriculares que impliquen una pérdida de horas para su materia, o directamente su eliminación. Para el cuerpo docente la enseñanza es un medio de vida, antes que una condición para el desarrollo u

⁴ Consejero José Carlos Cardoso. Entrevista del autor, 5 de agosto de 1992.

otro objetivo general que quiera atribuírsele. Es natural entonces que se perciba más, desde la perspectiva docente, la enseñanza como fuente de ingresos, muy modestos pero seguros, que como función social indispensable para el país.

Refiriéndose a la reforma educativa del año 1986, el Director General de Enseñanza Secundaria señalaba que había generado resistencia entre los docentes por la forma en que había sido impuesta, sin un proceso de desarrollo y consulta. En cuanto al debate en sí, el Licenciado Daniel Corbo hacía notar cómo “la discusión quedaba en función de si “pierdo horas o no”, y no en términos de si esa política era la que servía al país o no. En torno a eso se dio el gran enfrentamiento más que con la filosofía de la reforma. A medida que pasa el tiempo se ha visto claramente que todo el mundo está de acuerdo con la reforma”.⁵

Existe otro factor de decisiva importancia en la neutralización de las políticas, que es el conjunto de hábitos y tradiciones que poseen las organizaciones, o las estructuras de implementación o de puesta en práctica de las decisiones. A este conjunto de valores y creencias, costumbres y formas habituales de proceder se les llama frecuentemente “cultura” de las organizaciones. Cuando, con el paso del tiempo, y la acumulación de rutinas, se genera un modus operandi estable y rígido, es muy difícil que las decisiones innovadoras logren llevarse a cabo. Los funcionarios saben que las direcciones pasan y las administraciones quedan y que, en el largo plazo, los cambios que no se desean se aíslan y se olvidan.

Tomando un ejemplo de la educación primaria, el Consejero José Carlos Cardoso reconoce esta dificultad: “La tradición es tan pesada acá, que cualquier cambio puede pasar por ser una novelería, y no realmente un cambio. A veces se considera...- bueno, eso es una novelería de este Consejo. Dicen los maestros a veces, - a este Consejo se le dio por esto. Y no

⁵ Director General de Enseñanza Secundaria, Lic. Daniel Corbo Longueira. Entrevista del autor, 4 de agosto de 1992.

identifican que, de pronto, se está operando realmente un cambio. Entonces hay una resistencia que es: - ¡ah! ¡esto se hizo así toda la vida! O - ¡Esto siempre fue así! Y cómo es que ahora se está cambiando?!”⁶

Esta enumeración de los principales tipos de problemas que obstruyen la puesta en práctica de las políticas tiene el objetivo de mostrar la dependencia entre decisión y aplicación. Siempre que se “compra” un cambio de políticas se “compran” las dificultades de implementación. Es decir que el planificador debe tomar en consideración todo el proceso en su conjunto si no quiere hacer meramente política simbólica. Cada cambio de políticas debe incluir una estrategia de desbloqueo de las vías de aplicación. Hay que tener en cuenta que los problemas de aplicación surgen principalmente cuando quieren implementarse nuevos programas de acción. Los cambios significativos necesitan el establecimiento de nuevas capacidades organizacionales, cuando no de nuevas organizaciones. Como mínimo un cambio en las políticas necesita de nuevos comportamientos en las organizaciones ejecutoras. Y generar nuevos comportamientos en las organizaciones es especialmente difícil.

En definitiva, cuando se concibe un cambio de política en la cúpula del sistema, debe hacerse un diagnóstico de las resistencias que esa decisión generará. Deben evaluarse las posibilidades y los mecanismos de superación de esas resistencias y, sobre todo, deben tomarse en cuenta los costos que supone vencer esas dificultades, en relación con los beneficios esperados. Es importante tener en cuenta que siempre pueden existir caminos o procedimientos alternativos que reduzcan las resistencias y los costos o, en todo caso, que hacer funcionar bien lo que ya existe puede ser más novedoso y productivo que dar un destino incierto a nuevas normas.

⁶ Consejero Cardoso. Entrevista citada.

LOS FACTORES DE DESVIACIÓN

En el apartado anterior habíamos visto algunos entre los muchos condicionamientos adversos que puede tener una decisión de políticas públicas para ser llevada a cabo. En los casos típicos enumerados, la actitud de los implementadores se suponía que era de hostilidad o, en el mejor de los casos, ajenidad con respecto de las decisiones superiores.

El contenido y la concepción de una política pueden ser, sin embargo, desvirtuados hasta anularla en su intención, sin que exista una real oposición a la norma. Es posible imaginarse un conjunto de funcionarios administrativos y docentes que apoyan de manera entusiasta un nuevo programa, pero que por su interpretación de las normas, por sus hábitos de trabajo y por su capacitación específica terminan haciendo algo totalmente diferente a lo diseñado por el planificador.

Considerando aquí como desviación la divergencia, o la distancia entre el resultado final de una política deseado por el planificador y el resultado final realmente obtenido. Esta desviación puede apreciarse claramente, en su acepción espacial, cuando un programa que tiene como “blanco” prioritario una capa social, supongamos los sectores más cadenciados, termina “dando en el blanco equivocado”, por ejemplo sectores medios o altos. En estos casos es común que el problema no obedezca a desviaciones individuales de los implementadores sino a condicionamientos, llamémosles ambientales, en la producción de resultados.

Es un ejemplo típico de “desviación espacial” en los grupos objetivo de los programas, lo que sucede con los comedores escolares o con los jardines de infantes. Tanto unos como otros han sido pensados como elementos compensatorios de las desigualdades sociales. Se supone, con razón, que el déficit en la nutrición, y la falta de estímulo familiar para desarrollar motivaciones y destrezas, impone un pesado handicap a los niños de sectores sociales carenciados con respecto de los demás niños, a la hora del aprendizaje. Con esta premisa se pensaron programas de alimentación y de

educación preescolar para poner, en lo posible, en un pie de igualdad a todos los niños. Dando más a quienes más necesitaban. La idea era entonces promover, como acción compensatoria, comedores escolares y jardines de infantes en las zonas con mayor índice de pobreza.

Sin embargo, por un problema de desvinculación entre las instancias de decisión y de aplicación, los comedores y los jardines de infantes no asisten en prioridad a los más necesitados. En el proceso de instalación efectiva de un comedor o de un jardín inciden factores de recursos locativos y de articulación de demandas que terminan privilegiando a otros sectores sociales. Las asociaciones de padres y comisiones de fomento proveen, muchas veces, los locales en donde se instalan los jardines, y mediante demandas y presiones ante las autoridades logran la apertura de comedores. Lo que es evidente, en todos estos procesos, es que los sectores sociales más carenciados no son los que pueden llevar adelante estas acciones. Con lo que el objetivo social de la política se desvía hasta perder su sentido compensatorio.

La desviación de los objetivos de una política puede ocurrir por otras causas. Una de ellas puede ser que los propios objetivos no están bien formulados. Sea porque no son explicitados y jerarquizados suficientemente, sea porque son concebidos de una manera tan ambigua que generan una superposición posterior de objetivos divergentes, en las instancias de aplicación.

Un ejemplo del primer caso es el de los horarios de clase liceales. La ampliación de la cobertura en enseñanza secundaria masificó algunos liceos, básicamente montevideanos, como el Instituto Francisco Bauzá que tiene una matrícula de más de cinco mil alumnos. Para poder hacer frente a esta masificación se comenzó a funcionar en tres turnos, y para poder funcionar en tres turnos se redujo el horario total de clase a tres horas y media por día. Hasta aquí el objetivo parecía claro. Gestionar los condicionamientos de espacio y de tiempo para maximizar el impacto de la educación secundaria. Este objetivo se anula, sin embargo, cuando liceos del interior u otros liceos no masificados reducen igualmente el horario, con un criterio de igualación por lo

bajo, cuando no tienen ningún impedimento para impartir más horas de clase. Con lo cual se adjudica a liceos sin problemas las dificultades de los liceos masificados. Todo el mundo está de acuerdo en que tres horas y media de clase son insuficientes, pero la jerarquización de los instrumentos sobre los objetivos ha contribuido a inyectar un elemento de devaluación de la calidad educativa en todo el sistema.

La mala formulación de los objetivos puede ser parte de una concepción demasiado vaga o ambigua de la política en sí. Muchas veces las orientaciones que se transmiten tienen tal grado de amplitud, que se transfieren las decisiones concretas a los organismos y funcionarios encargados de la aplicación. La decisión se fragmenta y se traslada a lo largo de la cadena de implementación. El planificador diseñó un objetivo pero no previó todas las decisiones que tenía por delante, a las que consideraba actos de ejecución. Cada una de estas microdecisiones no previstas fue desviando poco a poco la política de sus objetivos primarios, hasta alcanzar objetivos totalmente diferentes y no deseados. En este sentido las cadenas de implementación de políticas tienen la misma lógica que el juego del teléfono descompuesto.

Por último queríamos referirnos a los fenómenos de desvío en donde las percepciones, los hábitos y las formulaciones específicas de los funcionarios “tuercen” la dirección de la política, llevándola a procedimientos, terrenos y concepciones más familiares y conocidas. Este tipo de desviación se produce en su máxima intensidad cuando se trata de implementar un nuevo programa y no se ha hecho la capacitación específica para llevar a la práctica ese programa. En esta situación las orientaciones superiores se reinterpretan según las pautas habituales, asimilando, de manera analógica, lo nuevo a lo más similar entre lo viejo, o entre lo ya conocido. Con lo que se produce una alteración significativa en la naturaleza y en la intención de la norma.

Este problema se hace especialmente agudo entre los funcionarios administrativos medios de nuestro sistema educativo, que han sido promovidos por antigüedad y no por méritos en el desempeño de su función. Es

significativo a este respecto el testimonio de la Directora del Consejo de Primaria:

“Alguna gente está, supuestamente, en el cargo in eternum. Muy difícil, por sanciones, salir de él. Esa gente puede llegar a ser el típico empleado que tiene ese cargo como podría tener cualquier otro, que detrás de cada papel no ve que hay un problema a resolver, que hay una solución, que no busca cuál es la solución más práctica (...) que está en los mandos medios por antigüedad, y a veces no por calificación. Entonces qué pasa, toda la masa crítica que está debajo de ese mando medio está mejor capacitada, y ese mando medio es un sándwich que no sabe qué hacer. Va a (...) seguir con su política de rutina, o sea también está contra el cambio. Porque todo cambio que venga lo va a tocar a él. Primero, cuida su forma de trabajar, su forma de estar, y todo lo que se proponga, aún un cambio en el formato de papel le implica un esfuerzo para lo que él no se preparó”.⁷

Para evitar, o controlar, la desviación al aplicar una nueva política, es imprescindible contar con un programa simultáneo o inmediatamente previo de capacitación específica. Los funcionarios del sistema educativo tienen un “repertorio” de acción administrativa o docente, y procesan mal las acciones que se ubiquen fuera de ese repertorio. La capacitación específica no solamente incorpora en el funcionario la idea de lo que se quiere conseguir con el programa, sino que también le provee los nuevos repertorios de acción administrativa o docente que necesita para procesar eficientemente la nueva política decidida por las jerarquías del sistema.

LOS FACTORES GENERALES DE INEFICIENCIA

En esta parte del trabajo hemos puesto un énfasis especial en analizar los condicionamientos y dificultades que experimentan las nuevas políticas en su implementación. Sin embargo, la aplicación de nuevos programas no constituye, normalmente, el grueso de los procesos de puesta en práctica de

⁷ Directora del Consejo de Educación Primaria. Inspectora Rosa Márquez. Entrevista del autor. 23 de julio de 1992.

políticas. Es necesario entonces examinar la capacidad institucional del sistema educativo, en su aparato administrativo y docente, para ejecutar las acciones específicas a su cargo.

Aquí jerarquizaremos dos aspectos del problema que son, en nuestra perspectiva, centrales. Por un lado el que se refiere a los sistemas de reclutamiento, y por otro el que hace a los mecanismos de capacitación de los funcionarios. Es pertinente aclarar que en este apartado, en los anteriores y en el que sigue, se relevan distintos factores de ineficiencia que, con el objeto de evitar reiteraciones, se mencionan sólo una vez. En esta parte mencionamos simplemente los más generales y notorios.

En la aplicación de las políticas educativas es el personal administrativo el que muestra mayores problemas vinculados a las formas de reclutamiento. En el sistema educativo predomina el procedimiento de selección universalista, por concurso, para los cargos docentes, y un procedimiento claramente particularista en base a la amistad o vinculación política, para los cargos administrativos.

El particularismo como sistema de reclutamiento, para los cargos de la burocracia estatal, ha sido tradicional en la vida del país a lo largo de toda su historia. Es sin duda el mayor lastre, cultural y de comportamiento, para el funcionamiento de las organizaciones públicas. A través de los años se ha mostrado tan nefasto para la vida económica y política del país, como difícil de erradicar, pues formaba la base de las dinámicas clientelistas de los partidos políticos y está profundamente arraigado en nuestra cultura.

Al reclutar personal sin atención a su capacidad y conocimientos se renuncia, de partida, a contar con una administración eficiente. En un libro dedicado al problema de personal se cita una afirmación de un experto en el tema: "Mi teoría es que sí uno tiene la persona adecuada en el lugar adecuado,

no tiene que hacer nada más. Si tiene a la persona equivocada en el puesto, no hay sistema de administración conocido que pueda salvarlo a uno”.⁸

El otro punto sensible, dentro de estos factores de ineficiencia, es el de la capacitación de los funcionarios. Este tema deriva naturalmente del anterior. La ineficiencia estructural, determinada por el sistema de reclutamiento, puede confirmarse o, por el contrario, compensarse, según el funcionamiento de los sistemas de capacitación. De todas maneras, y en el mejor de los casos, esta compensación es parcial, pues no elimina el handicap de formación y destrezas que determina un reclutamiento no universalista. Los mecanismos compensatorios se traban, además, por otros elementos aludidos antes, como la inamovilidad, de hecho, en los cargos y la virtual irrelevancia de los méritos en el desempeño de la función como factor de ascenso en la carrera administrativa. Estos últimos condicionamientos tienen un peso muy fuerte en los resultados de los programas de capacitación, pues no existe una real motivación en los funcionarios, en la medida que existen pocas ventajas en capacitarse y ningún riesgo personal en mantener altos niveles de ineficiencia en sus tareas específicas.

Los grandes problemas de ineficiencia sólo pueden ser abordados, con perspectivas de éxito, a través de una reforma administrativa que cambie las reglas de juego de la estructura. Este proceso debería asegurar un reclutamiento del personal por concurso, abierto e imparcial, de méritos, tendría que hacerse una evaluación adecuada del desempeño de cada funcionario y organizarse los sistemas de promoción y ascensos con atención a ese desempeño. Por otro lado tendría que eliminarse la inamovilidad de los funcionarios, para que quien no responda a las necesidades del organismo sea sustituido fácilmente.

Naturalmente, a la espera de que se cree un consenso sobre el tema y que se creen coaliciones políticas con impulso para aprobar la reforma, es

⁸ Jonatha Brock, *Managing People in Public Agencies* (Boston: Little Brown, 1984) p. 79 Citado por Steven Kelman: *La política pública en el Estado Moderno*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p.151 -152

necesario actuar para compensar los problemas más agudos, y en ese sentido los programas de capacitación son importantes. Algún camino se ha hecho, como lo refiere el Consejero de Primaria, José Carlos Cardoso, pero la subestimación de la capacitación administrativa frente a la docente sigue siendo un problema accesorio que colabora en enlentecer los cambios.

“En los últimos tiempos se ha incentivado el nivel de capacitación del personal administrativo. Un poco más al impulso de PRONADE que nuestro, esto hay que reconocerlo (...). El sistema administrativo de Primaria (...) está relegado. ¿Por qué? Porque siempre se da el mayor peso en la docencia. Entonces se ha ido relegando la capacitación. Hasta el ordenamiento jurídico del funcionario. Los ascensos, concursos del funcionario administrativo. Sin embargo eso, en el aspecto docente, funciona bien. Hay siempre una gran inclinación a dedicarse a lo docente y descuidar un poco lo no docente”.

“Normalmente los estatutos que regulan la actividad de los funcionarios parecen no pensados para la función, sino más bien pensados para los funcionarios”.⁹

Este problema de subestimación de los requerimientos administrativos frente a los de índole docente se potencia en circunstancias de extensión de la cobertura educativa, como es el caso de Enseñanza Secundaria en estos años. La Consejera Carmen Barrios Anza describe de esta manera la situación:

“Secundaria creció. Con los últimos liceos creció en un cincuenta por ciento. Nosotros creamos grupos, nombramos profesores. Este año se crearon más de veinte liceos nuevos. Los liceos están llenos de alumnos, y a lo sumo de profesores. Están vacíos de funcionarios. No hay ni funcionarios de servicio, ni funcionarios administrativos, ni adscriptos”.

“...hay determinados recursos que se agotan, prácticamente, en lo docente. Porque crece (la demanda). Ahora que tenemos cobertura total ya

⁹ Consejero J. C. Cardoso, entrevista citada.

no va a crecer más. Esperemos. Pero ahora como hay más exigencia, hay más repetición (...). Entonces van a estar más tiempo en el sistema. Vamos a seguir teniendo muchas contras”.¹⁰

Los factores estructurales de ineficiencia administrativa que hemos visto han hecho identificar, prácticamente, funcionarios administrativos con gasto superfluo. Con este criterio ha sido mucho más fácil amputarle al sistema su administración, que crear y aplicar reglas que promovieran la eficiencia. Se admite que los funcionarios, si bien son ineficientes, en compensación son pocos y ganan mal. Sin embargo esta estructura problemática es imprescindible para el buen funcionamiento del sistema, y los programas de mejoramiento educativo promovidos desde los órganos de dirección se verán permanentemente bloqueados mientras no se atienda debidamente este punto crucial.

Las formas y las estrategias para abordar este problema tienen un amplio consenso. Con diferentes matices, las bases de acuerdo son tres: universalismo para el reclutamiento, capacitación permanente en el cargo y ascensos por resultados. Con las palabras de la Inspectora Rosa Márquez: “Primero, formar una base ancha de reciclaje, y después estar en los cargos por contrato y por resultado. Con las reglas de juego sabidas de antemano”.¹¹

Nos hemos concentrado en el análisis de los funcionarios administrativos porque son, claramente, los factores más problemáticos en la estructura de implementación. El personal docente se recluta por concursos, y sus problemas específicos aluden a temas de capacitación permanente y retribución económica adecuada, para citar los más notorios. Otros temas importantes, como la provisión de cargos docentes por personal no debidamente calificado, dentro de un contexto de emergencia, como en el caso de Secundaria, no entran precisamente en la categoría de factores de ineficiencia. A lo sumo en problemas de eficacia en la calidad educativa.

¹⁰ Consejera de Educación Secundaria, Profesora Carmen Barrios Anza. Entrevista del autor, 21 de julio de 1992.

¹¹ Directora del Consejo de Primaria, Inspectora Rosa Márquez. Entrevista citada.

Puede decirse que un joven estudiante universitario que cumple funciones de docente precario es tal vez eficiente, en la medida que devuelve al sistema educativo más de lo que el sistema invirtió en él.

LA LEGITIMACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

El impacto de una política depende de muchos factores intervinientes, que hacen que un programa de acción se aplique con un mínimo de resistencias y de desviaciones y que llegue al grupo objetivo de la manera menos desnaturalizada posible. En esta serie compleja de procesos que hace eficiente y eficaz la implementación de una política existe un elemento central condicionante: es el grado de legitimidad que posee ese programa de acción. Por legitimidad entendemos el grado de apoyo que posee una disposición determinada en el conjunto de los actores que intervienen directa o indirectamente en su implementación. En el caso de una política educativa esos actores son: el personal docente y administrativo, los alumnos, los padres de los alumnos y su entorno social inmediato.

Naturalmente que una política no puede decidirse a la medida de sus apoyos, es decir, diseñarse sobre la base exclusiva de los consensos. También hay que tener en cuenta que un programa que genere el rechazo unánime, o largamente mayoritario, de los actores encargados de implementarlo, será una norma sin futuro, condenada al bloqueo y al olvido. Entre esos dos extremos hay un amplio espacio donde deberían situarse las políticas a implementar. Las áreas de consenso deben utilizarse como un terreno firme de partida, y debe generarse el consenso complementario que se necesite para la aplicación satisfactoria de la norma. El consenso existente, más el consenso generado, será el grado de legitimidad con que contará el plan de acción que se aplique.

De esto surge que la legitimidad de una política depende de la buena gestión del consenso existente, factor esencial a la hora de diseñar una política, y de la producción de consenso, dependiente de las acciones que en

este sentido se procesen, simultáneamente o posteriormente a la elaboración de la norma. Lo que aquí llamamos proceso de legitimación de una política educativa alude a las múltiples tareas necesarias a la generación de consenso favorable a la aplicación efectiva de la norma.

Esta legitimación, o búsqueda de consenso favorable a la aplicación de una política determinada, necesita de un conjunto relativamente complejo de acciones organizadas sobre dos pilares: comunicación y participación.

La obtención de acuerdos en torno a la norma a ser implementada es el objetivo estratégico de las acciones de legitimación. Para lograr este objetivo es necesario desplegar una acción articulada de comunicación y promover la participación de los actores aludidos por la política. Tanto la comunicación como la participación son elementos de cierta complejidad que merecen que nos detengamos un poco en su análisis.

La comunicación debe orientarse a obtener ciertos efectos beneficiosos para la legitimación de la política en cuestión. En principio debe darle visibilidad y notoriedad a la política. Todos los actores que interesan a la acción deben saber que ese programa existe, pues nadie apoya lo que no conoce. En segundo término, la comunicación debe permitir la comprensión del plan de acción. Por último debe buscarse que el plan convenza. Debe tener un efecto de seducción general, que puede provenir de la claridad y de la lógica de la argumentación, o de los valores y creencias que ponga en juego.

La visibilidad y notoriedad de un plan de acción es el punto de partida de una legitimación adecuada. Los medios comprometidos deben ser proporcionales obviamente a la importancia de las decisiones a implementar. Para esta fase es especialmente útil la distribución de material impreso donde pueda conocerse el texto de las disposiciones aprobadas. La organización de seminarios y otras actividades públicas sirve también, entre otras cosas, para generar atención y hacer notorio el plan de acción. El objetivo de esta fase de la comunicación es que todos los actores vinculados al proceso de implementación conozcan la existencia del programa.

Después que se obtuvo la notoriedad del plan, deberá asegurarse una buena comprensión del mismo. La sucesión de los hechos es simplemente conceptual, pues la comprensión se asegura desde la formulación de la política o aún antes, desde los trabajos técnicos. Existe cierta tendencia, muy nefasta, entre intelectuales y técnicos, a considerar que la solidez conceptual de los trabajos se relaciona positivamente con textos engorrosos y de difícil lectura, con palabras rebuscadas y jerga técnica, con profusión de cifras y cuadros, la mayoría de las veces sin análisis ni explicación. Este tipo de trabajos genera, por el contrario, vacuidad de conceptos, tautologías y complejísimas demostraciones de lo obvio y, en última instancia, productos de muy difícil divulgación y comprensión. La legitimación de las políticas exige sin embargo, que los programas de acción sean comprensibles, esto es, redactados en un lenguaje claro, accesible a todos, simple, con conceptos sólidos y articulados de manera lógica.

La acción de comunicación debe lograr también un efecto general de “seducción”, de convencimiento. En esta actividad la argumentación es un elemento central, pero también lo es la forma, la estética y la oportunidad. La argumentación es un ejercicio básicamente lógico, que apunta a convencer de la necesidad de ciertas acciones basándose en premisas ampliamente aceptadas. Este aspecto es muy importante, pero también debe cuidarse la presentación de los materiales de divulgación, que sean agradables de leer, que se ubiquen en la perspectiva del lector, que sean didácticos y accesibles.

Este trabajo debe hacerse en cada uno de los niveles del sistema educativo. Desde los inspectores nacionales, pasando por los inspectores departamentales, inspectores de zona, administrativos, directores, maestros, profesores y padres.

La tarea de legitimación de una política debe concentrarse en la comunicación de los aspectos del programa de acción que puedan ser vistos por los implementadores como disposiciones que están de acuerdo con sus intereses. Es evidente que si un plan educativo incluye resoluciones por las

cuales se aumentan los salarios de los docentes va a tener una amplia legitimidad. Este, lamentablemente, no es el caso en el contexto de nuestro país, pero el interés que motive el apoyo del personal interviniente puede ser de otro género. La ampliación de la cobertura en la enseñanza media, por ejemplo, es una política que tiene fuerte legitimidad, porque funciona a favor de los intereses de la mayoría, definidos en términos de valores, sean de solidaridad, de democratización de la enseñanza, u otros.

La otra gran línea de acción del proceso de legitimación es la inducción de la participación. No basta con que los actores administrativos y docentes estén de acuerdo con un programa determinado, es necesarios que se identifiquen, que se involucren, que se comprometan con los objetivos trazados. La participación obviamente no puede ser unidireccional, es decir, únicamente aplicación participativa de políticas. Debe haber participación en el debate previo a las decisiones de políticas educativas, en el análisis, el diagnóstico, y sobre todo, en las propuestas. Quien siente que participó en la gestación de una política la percibe como propia y, por lo tanto, va a esforzarse para que tenga éxito e impacto.

Es fundamental conseguir, igualmente, la participación de los padres de alumnos. Es muy difícil implementar políticas, y sobre todo, cambios, en contra de la opinión de los padres. Pero para conquistar a los padres, hay que tener consigo primero a los maestros. Según el Consejero José Carlos Cardoso, la resistencia natural de los padres a los cambios se amortigua “cuando el trabajo de los docentes es de cara, realmente, a la comunidad (...). Cuando hay un cuerpo docente relacionado, cuando hay un vínculo fuerte, estrecho, entre los padres y la escuela, entonces esos padres están más predispuestos a que se les explique y aceptar, si quieren, esos cambios”.

Como ejemplo de los buenos resultados en un proceso de legitimación seguimos citando a José Carlos Cardoso:

“El proceso de legitimación, si se da correctamente, es cuando, primero, el docente asume, interioriza el cambio (...). Cuando tenemos a esos maestros

concientizados, estos maestros son los que se tienen que encargar de hacerle ver a la comunidad que hay una necesidad (...). Cuando eso acontece, tenemos una experiencia brillante. Hay un barrio de Maldonado, por ejemplo, que se llama Villa Delia, donde funciona una escuela de tiempo completo, que es una experiencia formidable. Porque se operaron esos pasos...¹²

* * *

En este trabajo, donde analizamos el proceso de formulación e implementación de las políticas educativas, no apuntamos a hacer grandes descubrimientos. Este análisis es un esfuerzo de sistematización y ordenamiento de los pasos que hay que dar para obtener resultados satisfactorios de un programa de acción. Nos proponemos, antes que nada, mostrar que una política es un proceso, y que el decisor debe responsabilizarse por todo el proceso, y no únicamente por su decisión. Pues una política desarticulada es, la mayoría de las veces, una política no viable.

Ponemos este punto de atención aquí porque consideramos que la legitimación es una tarea que debe estar adosada, de manera inseparable, a la formulación de una política. Decisión y legitimación son las dos responsabilidades centrales de las autoridades que producen un plan de acción.

En las páginas que siguen veremos cómo se estructura las acciones necesarias al control de este proceso que llamamos políticas educativas. Estas acciones son el insumo que orienta el trabajo de las autoridades y, por lo tanto, algo así como una especie de radar, responsable de llevar la empresa a buen puerto, o de que se choque con escollos imprevistos o de que la política se pierda en el vacío o en la irrealidad. A este conjunto de acciones orientadoras le llamamos evaluación.

¹² Consejero J.C. Cardoso. Entrevista citada

TERCERA PARTE

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

La evaluación de una política es una función que consiste en apreciar los efectos atribuidos a una acción gubernamental. Esta acción puede ser juzgada a diferentes niveles. Se pueden tomar en cuenta los medios utilizados. Se verá si están en conformidad o no, con referencia a las previsiones iniciales. ¿Cuánto se ha invertido? También pueden apreciarse las realizaciones inmediatas, concretas, generadas. ¿Qué resultados son visibles? El analista puede interesarse también por el impacto final. ¿Hay una modificación, a mediano plazo, de la situación del grupo objetivo del programa en cuestión? Se puede medir también la eficiencia: ¿cuál es la relación entre los medios utilizados y los efectos generados? Se puede privilegiar la percepción de los grupos afectados por la política. ¿Ellos consideran que el problema está resuelto, o que la situación ha mejorado?

Con este preámbulo queremos mostrar que el proceso de evaluación puede situarse en registros muy amplios y muy heterogéneos. Por otra parte, la evaluación es una actividad de naturaleza fundamentalmente normativa. Los evaluadores actúan en función de sus marcos de referencia, de sus valores, de sus normas, de sus percepciones. Son extremadamente raras las situaciones donde los marcos de referencia evaluativos son reconocidos de manera unánime como pertinentes. Pensar en obtener criterios evaluativos que recojan el asentimiento unánime es utópico, pues el universo de la acción política es conflictual.

Una orientación general de evaluación de políticas es relevar e identificar quiénes, cómo, dónde y cuándo juzgan cierta acción gubernamental. Otra manera, más estructurada y acotada, supone que una política, al actuar sobre las variables x , y ó z , inducirá una modificación de las variables a , b , ó c . Aquí la evaluación supone un análisis de las correlaciones entre las variables, que permite inferir el grado de impacto real de la política en el terreno. En esta

perspectiva una política que no tenga objetivos precisos, unívocos y estables escapa a toda posibilidad de evaluación.

En el sistema educativo uruguayo existe un firme consenso alrededor de la necesidad de implementar sistemas evaluativos eficaces. Hasta ahora se han aplicado procesos evaluativos en una perspectiva generalmente terminal y en lapsos relativamente extensos de tiempo. A veces urgidos por alguna necesidad puntual. Este es el caso de la evaluación de las experiencias de escuelas de tiempo completo:

“...La evaluación la estamos haciendo con la urgencia de tener que ampliar la experiencia, y la congelamos para conocer la evaluación. Para saber si realmente podemos ampliarla, si seguimos transitando ese camino, o si hay que corregirlo e ir por otro lado. De pronto no está dando los resultados que se esperaban, o que se planificaron en los objetivos...”¹³

Tanto la necesidad de evaluar, como la lentitud de los procesos evaluativos reales, hacen unanimidad en la opinión de los máximos decisores del sistema educativo. Se considera que los procesos educativos se evalúan de una manera lenta e incompleta. Para la Inspectora Rosa Márquez, “ninguno de los sistemas han sido totalmente evaluados, hasta la fecha”. Y agrega: “ en general, se han hecho cambios, sin haber sido totalmente evaluados en todos sus aspectos (...). Se ha cambiado tomando como criterio hechos, o cosas, que van pasando. Es decir, si el francés se cambia por inglés, esa necesidad se percibe antes por la cantidad de institutos que se fueron formando afuera. Porque adentro no se interpretó el requerimiento a tiempo (...) Yo creo que las evaluaciones deben ser hechas en forma permanente...”¹⁴

La actividad evaluativo se vincula de una manera muy estrecha al estilo de producción de las políticas. Una evaluación ex – ante se asocia con un estilo proactivo, es decir anticipatorio de problemas, donde se puede modelar un estado de situación deseado. Una evaluación ex – post, a posteriori, se

¹³ Consejero J. C. Cardoso. Entrevista citada

¹⁴ Directora del Consejo de Primaria, Inspectora Rosa Márquez. Entrevista citada.

relaciona con un estilo reactivo, en el cual el sistema produce respuestas después que los problemas se presentaron y actuaron sobre la realidad. Un inconveniente accesorio que tiene el mecanismo de evaluación a posteriori es que presenta un panorama de lo que ya fue, y no, estrictamente, de lo que es. Con el peligro de correr perpetuamente la realidad desde atrás y desde lejos.

Una posible fórmula para evitar estas dificultades sería la implantación de sistemas de evaluación “in situ”, en los que los establecimientos de enseñanza, que permitieran una rápida “corrección del tiro”. La implementación de tales sistemas supone algún tipo de descentralización, por lo menos de las instancias evaluativas. Para el Dr. Juan Gabito, Presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP, este sistema de evaluación, hoy en día, “lamentablemente (...) no existe”.

El Dr. Gabito afirma que “uno siempre termina actuando en base a intuición, en muchos casos, y una de las ideas que ahora tenemos para desarrollar en un programa, en un proyecto de mejoramiento de la educación básica, que nos va a financiar el Banco Mundial, es el establecimiento de un sistema permanente de medición de calidad. Usted sabe que todos los sistemas tienen sus defectos y cosas cuestionables, pero es mejor tener alguno a no tener ninguno.”

“Creo que debería ser un monitoreo permanente para ir tomando decisiones (...). Porque además, ya está demostrado que no existe más la reforma educativa, sino que hay que ir haciendo ajustes constantes”.¹⁵

El proceso evaluativo tiene muchas complejidades, que no derivan únicamente de su condición normativa o de las múltiples perspectivas en que se puede situar. Una evaluación debe determinar de una manera muy nítida qué variables se quiere apreciar en su funcionamiento, y qué mecanismos hay para “aislar” experimentalmente esa variable con respecto de otras variables intervinientes. Muchas veces ciertos instrumentos educativos son considerados

¹⁵ Presidente del CODICEN (Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública), Dr. Juan Gabito Zóboli. Entrevista del autor, 21 de octubre de 1992.

ineficaces simplemente porque son aplicados en condiciones inadecuadas para su funcionamiento. Este aspecto del problema lo señala el Director del Consejo de Enseñanza Secundaria, Licenciado Daniel Corbo, aludiendo a la incorporación, por parte del personal docente, de una pluralidad de modelos pedagógicos.

“...Eso, que es un enriquecimiento, en realidad, de modelos pedagógicos, ha generado mucha dificultad en cuanto a los logros. Porque muchas veces los docentes incorporan novedades, sin una formación adecuada. Y entonces, esos métodos, aplicados adecuadamente, por personal capacitado, y en condiciones apropiadas, dan muy buen resultado. Esos mismos métodos aplicados por gente que no ha sido preparada debidamente y que, un poco, está funcionando al influjo de determinadas novedades, pueden dar resultados realmente lamentables...”¹⁶

Las evaluaciones suelen adolecer de los mismos problemas que otras actividades de las ciencias sociales. Uno de ellos, tal vez el más común, es el de sesgar la investigación, el análisis, o las preguntas de los cuestionarios, según los valores, las creencias, los deseos, o las opiniones del investigador. De esta manera se “descubre” en el trabajo evaluativo lo mismo que se pensaba antes de empezar la evaluación. Estos descubrimientos falaces son multiplicados al generar opinión en los ámbitos técnicos, y diseminan prejuicios con una supuesta validación empírica.

En una entrevista con una autoridad del sistema educativo oímos esta afirmación, teñida de optimismo:

“...El informe de Rama hizo una encuesta a mil quinientos familiares donde contestó la familia y los alumnos. Y ahí después hay un planteo de los chicos. Entonces...! Es precioso!...El chiquilín quiere estar ocho horas en el liceo. Quieren tener más horas de clase. Quieren que se les exija más...”

¹⁶ Director de Enseñanza Secundaria, Lic. Daniel Corbo Longueira. Entrevista citada.

Algo sorprendidos de que se pudiera hablar, con tanta precisión, de la voluntad de un sujeto colectivo (“los chicos”), quisimos ir a la fuente que sustentaba esta afirmación, un pasaje del informe de CEPAL sobre enseñanza secundaria. Ahí no había ninguna evidencia de que “los chicos” quisieran estar ocho horas en el liceo, si bien esto se sugería por los recuadros, la titulación y la argumentación. En el recuadro Nº 30 de la página 225 se titula “los estudiantes y las familias quieren más horas de clase”, y se señala que “Una sexta parte de los liceales quisieran estar hasta 8 horas diarias de clase y de actividades de talleres y extracurriculares...” Lo curioso, en términos metodológicos, es que se privilegie en la argumentación a los 16 estudiantes en 100 que quieren esto, y no a los 84 que no lo quieren. Evidentemente esos dieciséis estudiantes cuentan con la simpatía del investigador, pero en términos de información eso no debería contar. Pues es, a todas luces, más significativo que el 84% de los estudiantes no quiera las ocho horas.¹⁷

En la página anterior se sostiene que “la actitud de la mayoría de los jóvenes frente al liceo es francamente positiva”, y se fundamenta esta afirmación por el número de respuestas afirmativas a la siguiente pregunta: “si el liceo o escuela técnica ofreciera otras actividades (deportes, talleres, estudios dirigidos), y se pudieran mejorar las actuales, ¿te gustaría pasar más tiempo en el establecimiento? Esto es casi un prototipo de las preguntas que inducen respuestas afirmativas, pues es evidente que si se ofrece una ganancia alta (actividades divertidas, actividades mejores) a cambio de una inversión en tiempo no precisada (¿cuánto más tiempo? ¿un minuto, una hora?), la respuesta será globalmente “positiva”. Lo que queremos significar es que estas afirmaciones del trabajo de CEPAL, más allá de que correspondan o no a la realidad, no pueden ser probadas con este método.

El peligro de usar ciertos instrumentos de análisis sin la debida cautela es que, al difundir interpretaciones discutibles como hechos de la realidad, más que acumular información se acumula desinformación y, por lo tanto, se hace más brumosa e incierta la perspectiva para la toma de decisiones.

¹⁷ ¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media? Montevideo, CEPAL, 1992, pág. 224 y 225

En términos generales podemos afirmar que es imprescindible, para el desarrollo articulado y racional de una política educativa, contar con algún tipo de proceso evaluativo. Pues como dice con toda lógica el Dr. Gabito, es mejor tener algún sistema a no tener ninguno. Existe un importante consenso en que esta evaluación debe ser permanente. Sería altamente deseable también que fuera ágil y oportuna, para lo cual sería necesario contar con instrumentos de evaluación descentralizados que pudieran funcionar en los establecimientos de enseñanza. Es importante definir con precisión qué variables se evalúan y cómo se evalúan, para no apreciar incorrectamente ciertos sistemas o procedimientos por la interferencia de otros factores intervinientes. Por último, es imprescindible aplicar un máximo de rigor y solidez a los métodos utilizados, y ser extremadamente prudentes en las conclusiones, pues siempre es mejor disponer de incertidumbres precisas que de certidumbres falsas.

* * *

CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo hemos visto los principales problemas en el funcionamiento real de la estructura del sistema educativo, en su tarea de formulación e implementación de políticas y programas de acción. Este análisis es el complemento necesario al estudio de la estructura formal y de la asignación legal de roles dentro del sistema.

Dentro de esta observación del funcionamiento real del sistema hemos registrado las percepciones y las opiniones que tienen los decisores sobre los problemas, y las alternativas de superación de esos problemas, tal como se presentan frente a ellos. En este sentido hemos relevado un diagnóstico informal interno de los principales problemas educativos, y hemos detectado ciertas áreas de consenso para la implementación de determinadas propuestas.

Conociendo las percepciones y opiniones de las personas situadas en instancias de decisión, hemos podido ver también aquellos temas que no constituyen una preocupación de las autoridades educativas y, en nuestra opinión, sí deberían serlo. En esta categoría entrarían el tema de la unidad y coherencia en todo el proceso de producción y aplicación de una política, o el de los esfuerzos de comunicación en el proceso de legitimación de un programa de acción, entre otros.

Este trabajo constituye también un esfuerzo por tratar de incorporar un enfoque analítico de políticas públicas para que sirva como herramienta de sistematización y de control de los procesos que conciernen a las políticas educativas en su conjunto.

Los puntos de apoyo: las áreas de consenso.

Toda acción de política pública, para obtener resultados concretos, debe tener en cuenta, como punto de partida, el estado de situación de consensos y disensos con respecto a los temas de debate que conciernen a esa política. El consenso del que no se dispone puede llegar a generarse, pero es, obviamente, más práctico relevar los consensos existentes para utilizarlos como puntos de apoyo para mover las estructuras y avanzar en la producción educativa.

Los puntos de consenso que nos interesan aquí son aquellos que existen en forma explícita en los niveles de decisión y, en forma más difusa, en las estructuras de aplicación, y que no han sido convertidos todavía en lineamientos de políticas, o en todo caso, que no han sido procesados convenientemente.

Las principales áreas de consenso que queremos señalar aquí son las que aluden a los problemas de coordinación, de capacitación, de legitimación (por lo menos en su vertiente de participación), y de evaluación. En estos puntos, centrales en los procesos de política educativa, existe un consenso

acumulado que debe ser aprovechado como combustible para impulsar los ajustes y reformas necesarias.

Las carencias en la coordinación entre los distintos subsistemas de la enseñanza, y entre las áreas temáticas de cada subsistema, son tal vez las más mencionadas. En lo que respecta a la falta de coordinación y síntesis entre las diferentes áreas de un mismo subsistema, la atención está centrada en la enseñanza secundaria.

“...Falta en la enseñanza secundaria alguien que haga la síntesis. Le presentamos al alumno la realidad como si fuera un armario con distintos cajones. En uno, abrimos, y hay historia. En otro, abrimos, geografía, en otro filosofía. Pero no hay comunicación. No hay una integralidad, de esa realidad que le presentamos al alumno.

En cambio el maestro, podrá estar dando matemática, geografía, historia, pero está siempre haciendo una síntesis de conocimientos...”¹⁸

Si bien existe consenso en que existen problemas de coordinación, se está lejos de alcanzar un consenso en los métodos para superar esa dificultad. El instituto de formación docente, y los propios profesores formados en esa lógica compartimentada, oponen serias resistencias cuando llega la hora de los cambios efectivos.

Existe consenso en considerar que cada uno de los subsistemas de enseñanza actúa con una lógica propia y desarticuladamente. En la que cada rama trata de alcanzar sus propios objetivos, pero sin ayudar a que los objetivos del subsistema siguiente se logren, aunque sea preparando debidamente a los alumnos para que aborden el subsistema “contiguo” con las capacidades y destrezas necesarias.

¹⁸ Lic. Daniel Corbo. Entrevista citada.

La necesidad de contar con mecanismo de capacitación y de reciclaje, o de actualización docente, idóneos, constituye otra de las áreas de consenso. Se considera necesario que el personal que implementa un programa educativo acceda a la formación requerida para aplicar debidamente modelos pedagógicos nuevos, para que se actualice en los nuevos conocimientos que debe transmitir, o para que puedan procesarse ágilmente las innovaciones de política educativa. Esta necesidad de capacitación está concebida, consensualmente, en lo que respecta básicamente al personal docente. El personal administrativo está claramente menos visualizado como grupo objetivo de los mecanismos de capacitación.

La legitimación, como proceso facilitador de la implementación de programas de acción educativa, es considerada de una manera casi unánime como un factor que merece una atención prioritaria. Existe consenso en cuanto a los hechos, no necesariamente en torno a la conceptualización, y está centrado, además, en el aspecto participativo de la legitimación y no en el comunicacional.

Por último, existe un importante consenso en que debe disponerse de buenos instrumentos de evaluación. Los acentos, en este caso, están puestos en la celeridad y en la permanencia de los sistemas evaluativos. Hay acuerdo en las cualidades que deben tener los sistemas, pero no en la configuración concreta y en el instrumental que deberían poseer.

Los debates necesarios: ¿autonomía o ajenidad?

Dentro de los numerosos temas que pueden plantearse al analizar el sector educación en el Uruguay, existe un núcleo particularmente sensible, sobre el cual se ha sedimentado toda una mitología y que condiciona varios puntos trascendentes, que es la autonomía. Este principio se ha constituido en una especie de dogma de la educación en el Uruguay. Generada para asegurar ciertos principios del liberalismo filosófico en la enseñanza, pluralismo, independencia con respecto de presiones político - partidarias,

libertad de cátedra, etc., se ha concebido como salvaguarda funcional e institucional de la laicidad.

Con el paso de los años, y condicionado por los vaivenes históricos, el concepto de autonomía ha ido teniendo deslizamientos de sentido y ha otorgado a la enseñanza, en el Uruguay, un fuerte sesgo de insularidad. Este aislamiento, ampliamente diagnosticado, del sistema educativo con respecto de los demás subsistemas de la sociedad, se aprecia en la ausencia de políticas educativas propiamente dichas, de gobierno y de Estado; en el papel claramente marginal que cumple, en materia educativa, el Ministerio de Educación y Cultura; y en general en la falta de respuestas del sistema educativo formal a muchas necesidades de la sociedad. El verdadero mito que se ha construido sobre el concepto de autonomía hace que, cada vez más, la educación se muestre ajena e inmune a la consideración de las instancias políticas, es decir aquellas instancias que se ocupan de la comunidad en su conjunto. Esta “suelta de amarras” de la educación con respecto del resto de la sociedad se alimenta de la reverencia acrítica y dogmática de la élite política frente al concepto mitologizado de autonomía, y mantendrá con toda seguridad a la educación en una ajenidad muy marcada frente a problemas centrales para el país, mientras no se revise en profundidad este concepto.

Tal vez uno de los puntos de partida más trascendentes de un ajuste en la macropolítica educativa sea promover un debate serio y profundo entre los sectores ligados a la enseñanza y la clase política en torno a la idea de autonomía, sus alcances, sus consecuencias, y el posible reajuste y redefinición del concepto, atendiendo a las necesidades del país y de los tiempos.

Existe un consenso latente, sin duda, sobre la necesidad de tal debate, que ha sido mitigada probablemente en su manifestación explícita, por la sensación de transgresión que acompaña a todo cuestionamiento, aún cauteloso, de la sacralizada autonomía.

Esta preocupación se advierte en la máxima autoridad de la Administración Nacional de Educación Pública, Dr. Juan Gabito:

“...Hay un problema que yo apunto desde hace mucho tiempo, que se refiere al rol que debería estar cumpliendo el Ministerio de Educación y Cultura, aunque parezca paradójal que lo diga yo, porque iría en detrimento de nuestro horizonte para tomar decisiones. Déficit, entonces, en cuanto a esa orientación, o por lo menos a esa explicitación, desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, de cualquier Poder Ejecutivo, el de este período, el anterior u otro. (...) Creo que el principio autonómico...debería existir, para la solución práctica, para la materialización e incluso para las decisiones técnicas. Pero decisiones que impliquen otras cosas, y pongo algún ejemplo: la participación mucho más activa y responsable del sector privado en la formación profesional, sobre todo la especializada. La capacitación. La generalización, y la obligatoriedad o no de la educación preescolar, y eventualmente la incorporación de modalidades de atención no tradicionales. La determinación de los niveles obligatorios de la enseñanza, es decir, ¿hasta cuándo es obligatoria la enseñanza? ¿Hasta tercero de liceo, hasta cuarto? Cosas de este tipo debieran ser objeto de una decisión y determinación de macropolítica”.¹⁹

Los flancos débiles: la desarticulación de las políticas

Si tuviéramos que diagnosticar, en una frase, el principal problema en el proceso de formulación e implementación de las políticas educativas en el Uruguay, diríamos que es la desarticulación entre las fases y entre las estructuras de implementación de esas políticas.

Este problema se manifiesta de dos maneras principales: por un lado existe una desarticulación entre las fases de desarrollo de una política, donde cada parte, formulación, implementación o evaluación, se lleva a cabo con

¹⁹ Presidente del CODICEN, Dr. Juan Gabito Zóboli. Entrevista citada.

relativa o total independencia de las restantes, sin apoyarse ni nutrirse mutuamente.

Por otro lado existe una notoria desarticulación, percibida usualmente como descoordinación, entre las diferentes estructuras que alimentan el proceso de las políticas educativas. Es casi habitual constatar las duplicaciones de funciones, las carencias en los flujos de comunicación entre las distintas dependencias en un mismo sistema, el trabajo hecho en sí y no para cubrir las necesidades de las otras estructuras del sistema y de la acción educativa global.

Parecería imprescindible hacer un trabajo de información, de difusión o de mentalización, para que todas las personas que trabajan en los distintos lugares del sistema educativo sepan para qué y con qué objetivos realizan cada tarea concreta. Esta especie de acción contra la alienación o la ajenidad en las funciones puede hacer las veces de catalizador, o de lubricante en la acción de las distintas partes para el mejor desempeño del conjunto. Este trabajo, subjetivo e interno al sistema, debe complementarse, obviamente, con una formulación clara y precisa de los objetivos educativos y de los recursos necesarios al cumplimiento de esos objetivos.

La desarticulación entre las fases de una política, la descoordinación entre las estructuras del sistema educativo, la ajenidad en el trabajo de muchos de sus individuos con respecto de la acción conjunta, son consecuencias de una dinámica que impone, en los hechos, una lógica fragmentaria y compartimentada, que compromete a su vez la unidad, la coherencia y, en última instancia, los resultados. Es llamativo que un sistema educativo que posee una estructura fuertemente centralista, tenga los problemas pero no los beneficios del centralismo, que son, básicamente, unidad y coherencia en las acciones.

Toda redefinición, o simplemente ajuste, en las políticas educativas debería otorgar una fuerte prioridad a la articulación y la unidad entre las partes que componen la producción y la aplicación de los programas de acción. Esta

lógica de conjunto es imprescindible, sin duda, en los niveles de decisión del sistema, pero es también totalmente necesaria en el universo de acción de los mandos medios, sin lo cual los programas languidecen, se desvían de sus objetivos, o simplemente desaparecen sin dejar huellas visibles en los grupos a los cuales estaban destinados.

Los posibles caminos: algunas propuestas orientadas a mejorar los resultados de las políticas educativas.

En el cuerpo del trabajo hemos relevado los principales condicionamientos en la formulación e implementación de las políticas educativas. Reconocer las dificultades es siempre el primer paso que debe darse para poder superarlas. Habíamos visto también explícitamente, algunas formas y técnicas concretas de gestionar, con buenas probabilidades de éxito, esos condicionamientos y dificultades. En esta parte queremos presentar, de manera sintética y ordenada, los principales puntos a tener en cuenta para procesar con efectividad las distintas fases de una política.

En este trabajo asumimos como principio orientador la supremacía de la formulación y la planificación de una política educativa sobre las demás fases. Se asume igualmente la imprescindible interrelación y dependencia entre las fases, pero siempre encauzadas por los objetivos planificados en la formulación. En este sentido retomamos la vieja idea de que “a un barco sin rumbo ningún viento le es favorable”. Para asegurar que se cumplan los objetivos se elaboran estrategias de legitimación y de desbloqueo de las vías de implementación. Para verificar que el impacto de una política corresponda a los objetivos trazados es que se debe evaluar una política. Pues una evaluación hecha sin relación con objetivos e independiente de la formulación es un simple rito sin destino.

Anotamos a continuación una serie de propuestas, principios, modalidades o hábitos que consideramos valiosos para maximizar los resultados en la formulación e implementación de las políticas educativas.

- Se formula para implementar, se evalúa para formular.
- Organizar todas las fases de una política en torno a los objetivos.
- Fortalecer los sistemas de información, principalmente en el análisis y en la conceptualización de los datos obtenidos. Ajustar la precisión de los mecanismos de recolección de datos.
- Trazar objetivos claros y precisos. Trazar objetivos pensando en la implementación y en la evaluación.
- Hacer los trabajos técnicos pensando en los decisores. Presentar pluralidad de propuestas.
- Responder antes a los objetivos de una política que a las presiones sectoriales.
- Tomar decisiones precisas y completas. Prever el grado de microdecisiones que introducirán los implementadores y controlarlas o acotarlas al máximo.
- No formular nuevas políticas sin formular estrategias de legitimación.
- Explicitar las posibles divergencias entre las lógicas técnicas y políticas y llegar a un compromiso entre las dos perspectivas.
- Definir los intereses de los implementadores e introducirlos como variables intervinientes en el proceso de implementación. Explicitar la forma de gestionar esos intereses.
- Legitimar las políticas con participación, pero también con comunicación.

- Identificar las posibles bases de estructuración del disenso. Formular estrategias orientadas a superar estos escollos.
- Relevar consensos, generar consensos, apoyar las políticas en consensos.
- No formular cambios importantes de política sin encarar transformaciones en las capacidades organizacionales y sin legitimar suficientemente los cambios.
- Dar visibilidad y notoriedad a la política. Seleccionar ejes argumentales y de persuasión. Difundirla en el sistema.
- Promover la participación de los sectores involucrados en una política, en el debate, en las propuestas y en la implementación.
- Fortalecer los sistemas de capacitación para docentes y administrativos, vinculándolos siempre con los objetivos trazados para la política.
- Equiparar al personal administrativo con el docente, en valorización y en los sistemas de reclutamiento. Tener presente que los funcionarios administrativos son tan importantes como los docentes en los resultados de las políticas educativas.
- Promover una reforma administrativa basada en el reclutamiento universalista (por concurso, por formación y capacidades) y promoción y permanencia en el cargo en base a resultados.
- Revitalizar las instancias formales de coordinación general y de orientaciones macropolíticas, existentes legalmente pero vaciadas de contenido en la práctica.

- Evaluar para controlar la realización de los objetivos y para nutrir la formulación de nuevos objetivos.
- Establecer sistemas de evaluación, aunque sean muy simples, en los establecimientos de enseñanza, para poder hacer ajustes en la marcha. Crear modelos descentralizados de evaluación.
- Tener presente que un buen sistema de evaluación endógeno, creado para las propias necesidades y objetivos, es mejor que otro sistema exógeno, “pret à porter”, de confección, aunque sea muy sofisticado, elegante y prestigioso.
- Tener una actitud cauta para interpretar los datos de encuestas y evaluaciones. Siempre son mejores las incertidumbres definidas que las certidumbres falsas.

* * *

En estas páginas hemos puesto un claro acento en la necesidad de preservar la unidad y la coherencia del conjunto de una política educativa. Hemos analizado, por otra parte, el tema de las políticas o programas de acción en su realidad generalmente conflictiva y problemática. Nos internamos en el análisis de esos condicionamientos y arriesgamos una serie de sugerencias para mejorar los resultados de estas políticas.

El propio universo en el que nos hemos movido ha modelado el tratamiento del objeto de estudio. Hemos visto la realidad mirando básicamente desde lo político, desde las instancias de decisión, desde “arriba” y desde lo global. Esta perspectiva ha tenido la ventaja, a mi manera de ver, de hacer un acercamiento macro a los problemas, para ver los principales

elementos que están en juego en todo el sistema. Hemos hecho una observación de la dinámica real del sistema educativo en referencia con las políticas y con los problemas inherentes a la formulación y aplicación de esas políticas.

La continuidad del trabajo parece presentarse naturalmente. Es necesario analizar e incorporar, por un lado, lo más estático y formal, la regulación legal que posee el sistema para hacer frente a los problemas señalados aquí. Ver qué se hace y qué no se hace de acuerdo a la estructura formal. Por otra parte sería necesario cambiar el lugar en donde se sitúa el análisis. El paso siguiente sería, tal vez, analizar la dinámica del sistema desde los mandos medios, y después desde el terreno de aplicación. Es necesario también afinar y desmenuzar ciertos análisis y propuestas hechas, todavía, con un grado demasiado alto de generalidad.

El Uruguay muestra, en los últimos años, una dificultad muy evidente de acumulación, de conocimientos, de experiencias, de trabajo. Mucho de lo que se produce se pierde, no se retoma, se duplica, y hay que partir nuevamente de cero. Esto se debe, en parte, a problemas de organización y de información, pero también incide una actitud que no busca la sistematización y que no se propone avanzar por condensaciones sucesivas de experiencias y aprovechamiento de lo que ya existe. Este trabajo ha sido hecho en un contexto pluridisciplinario, donde varios consultores abordan un mismo objeto desde diferentes perspectivas. Existe por lo tanto una lógica que organiza los distintos enfoques en un conjunto coherente. Sin embargo la verdadera utilidad, y la maduración del trabajo, está condicionada a que pueda enfrentar el aire de la realidad, a que logre ser leído, criticado, corregido y que se puedan condensar las observaciones en un producto posterior, captando algo de esa acumulación, a veces tan esquiva.

Se acostumbra que los agradecimientos se incluyan al principio de los documentos. Por algún motivo he creído necesario incluirlos aquí. Agradezco muy sinceramente a las autoridades del sistema educativo que tuvieron la generosidad de darme tiempo, testimonios y reflexiones que forman lo esencial

de los elementos positivos que puedan estar reunidos aquí. De todas maneras, la responsabilidad por las opiniones, por el análisis, e incluso por las declaraciones de las autoridades que pudieran haber sido citadas fuera de contexto, o de manera indebida, es enteramente mía.

Dr. Luis Costa Bonino

Noviembre de 1992

BIBLIOGRAFÍA

Las referencias bibliográficas incluyen únicamente los trabajos que han sido efectivamente utilizados para la elaboración de este documento. No es, por lo tanto, una bibliografía sistemática de políticas públicas o de políticas educativas.

Las entrevistas no han sido efectuadas, tampoco, de manera sistemática, si bien era ese nuestro propósito original. Ellas se limitan a las autoridades que pudieron otorgarnos audiencias. El Señor Director del Consejo de UTU, Prof. Eduardo Burghi, nos concedió, muy generosamente, una primera entrevista, que debía completarse con otra sesión de grabación, la cual no se llevó a cabo por dificultades totalmente ajenas a su voluntad y a la nuestra.

Todas las entrevistas fueron grabadas, con excepción de la correspondiente a la Consejera Dra. María Ester Cantonnet, quien respondió a un cuestionario por escrito.

* * *

ENTREVISTAS

Ministerio de Educación y Cultura

Ministro Dr. Guillermo García Costa (20 de julio de 1992)

Subsecretario Dr. Carlos Rodríguez Cabruna (22 de julio de 1992)

CODICEN (Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública)

Presidente Dr. Juan Gabito Zóboli (21 de octubre de 1992)

Consejo de Educación Primaria

Dir. General Inspectora Rosa Márquez (23 de julio de 1992)

Consejero Maestro José Carlos Cardoso (5 de agosto de 1992)

Consejo de Educación Secundaria

Dir. General Lic. Daniel Corbo Longueira (4 de agosto de 1992)

Consejeras Prof. Carmen Barrios Anza (21 de julio de 1992)

Prof. María Ester Cantonnet

Consejo de Educación Técnico Profesional

Consejera Prof. Fanny Aron (3 de agosto de 1992)

Publicaciones

Políticas públicas

- Bardach, E. The implementation game: what happens after a bill becomes a law, Cambridge, The MIT Press, 1977
- Costa Bonino, Luis, La política pública como proceso: el plan en favor de la infancia. Ponencia del Seminario "Políticas Sociales de Infancia", CLAEH. Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Octubre de 1992

- Dunn, W. N. Public policy analysis: an introduction. Englewood Cliffs. Prentice Hall, 1981
- Edwards, G. C., Sharkansky, I. Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre, Paris, Editions d'Organisation. 1981
- Grawitz, Madeleine - Leca, Jean. Traité de Science Politique, Vol 4. Les politiques publiques. Paris, P.U.F., 1985, 558 p.
- Grumm, J. – Wasby, S. ed. The analysis of policy impact. Lexington Books, 1980
- Kelman, S. La política pública en el estado moderno. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- Mayntz, R. Les bureaucraties publiques et la mise en oeuvre des politiques, in Revue Internationales des Sciences Sociales,XXXI, 4, p. 677 – 690
- Padioleau, J. L'Etat au concret. Paris, P.U.F 1982
- Palumbo, D.J. – Fawcett S. B. – Wright, D., ed. Evaluating and optimizing public policy. Lexington, Lexington Books, 1981
- Sabatier, P. – Mazmanian, D. The Conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. In Policy Analysis, 5, Otoño 1979, p. 481 – 504
- Wholey, J. S. et al. If you don't know where you go, then it doesn't matter which way you go. In Lyons, G.m. Ed. Social Research and Public Policies, Hannover, Dartmouth, 1975, p. 175 – 197

Políticas educativas

- ANEP – CEPAL. ¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media? CEPAL, 1992.
- Ardoino, J. Education et politique, Paris, Gauthier – Villars, 1977
- Girod, R. Politiques de l'éducation, l'illusoire et le possible. Paris, P.U.F. colección "Sociologies", 1981.

- Neave, G. Education policy in Western Europe, in Patricine Broadfoot, Witold Tulaszewicz y Colin Brock (ed.). Politics and educational change, London, Croom Helm, 1981.