

# La gobernabilidad de la educación. Análisis sociopolítico de la educación en el Uruguay

Rodolfo Lómez\*

Este trabajo es la versión escrita de una exposición videograbada realizada en el marco de las actividades académicas del Programa Educación del Instituto Universitario CLAEH.

Por lo demás, se trata de una versión relativamente *vieja*, de 2003, cuando la situación política y económica eran muy diferentes a las actuales, aunque era previsible su pronto cambio. En todo caso, pareció apropiado transcribirlo en su expresión original. Se agrega un breve posfacio con algunas consideraciones desde el *aquí y el ahora*, que, entre otras cosas, justifica esta trasmutación mediática y su publicación.

## PRESENTACIÓN

Un análisis sociopolítico de la educación en el Uruguay implica considerar la educación como un espacio o instancia en que se articula el poder, como causa o como efecto de un sistema de relaciones de unos actores que tienen intereses distintos y divergentes. Consideramos escasos los enfoques analíticos que utilizando las categorías de la política y de la sociología, interpelan la relación entre educación y sociedad, más allá de las miradas tradicionales orientadas a los contenidos, las prácticas áulicas y de gestión en los centros, la formación, los costos y beneficios, etcétera.

Nos centraremos en el análisis de las relaciones de poder, en las vinculaciones entre los estilos de

\* Ph.D., sociólogo, consultor internacional en temas socio-educativos. Director del Programa de Educación del Instituto Universitario CLAEH y coordinador de los posgrados en Educación.

✉ rlemez@claeht.edu.uy

construcción de la institucionalidad y sus efectos en los modos de la acción estatal, así como las cosmovisiones y las prácticas de los actores —y sus efectos— tanto en los paradigmas institucionales como en los sistemas políticos y jurídicos que sustentan al aparato educativo.

La legitimidad política de los debates relativos a la educación, así como la forma en que estos se han venido planteando y resolviendo, han estado en la base de los esfuerzos de la sociedad contemporánea para mejorar y actualizar la educación en este momento histórico, que algunos definen como la posmodernidad y que nosotros preferimos denominar como el de la consolidación del mercado mundial, de la sociedad del conocimiento y de la transnacionalización, también, de la educación. En todos los países de la región, las reformas educativas que tuvieron su auge en la última década del siglo xx han colocado fuertemente en su agenda a las formas concretas en que las políticas públicas y los aparatos estatales operan y resuelven la problemática educativa en el ámbito local, nacional o mundial. Pero en Uruguay, una de las características más notables en este aspecto es que se ha avanzado hacia una reforma educativa muy ambiciosa, con muy amplios alcances, pero que ha eludido de manera explícita, y sobre todo implícitamente, un debate serio, articulado y profundo sobre este tema, el de las condiciones sociales y políticas que se reflejan en las prácticas educativas, así como las modalidades que pueden asumir las formas y momentos de la «colocación» de los problemas, así como su resolución.<sup>1</sup>

Realizar una reforma supone afrontar un doble problema. Por un lado, la no consideración de aspectos vinculados a la lógica política de la educación puede poner en entredicho y afectar seriamente la eficacia de los esfuerzos que se realicen; y por otro lado, las dificultades por superar esta suerte de ocultamiento de la intencionalidad o del sentido básico de la reforma —teniendo en cuenta las características institucionales e históricas del sistema educativo uruguayo—, terminan cuestionando la legitimidad y la pertinencia de los esfuerzos realizados.

En términos generales, las consideraciones que estructuran esta presentación se organizan en dos partes; una, de tipo general, orientada a establecer las categorías analíticas básicas, así como aquellas que están marcando la discusión actual en América Latina; y una segunda parte centrada en el análisis de las políticas educativas en el Uruguay y las condiciones sociopolíticas de su emergencia y de su consolidación, realizando el diagnóstico correspondiente y estableciendo los escenarios esperables, dados los impactos de las categorías analíticas expuestas, en la realidad.

---

1 Al respecto, el informe de OPP/BID, *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector* (2000), no duda en afirmar que «[...] ni siquiera en una etapa de reformas profundas en educación como lo ha sido la de 1995-1999 ha estado en la agenda política la sanción de un nuevo marco legal. En este sentido Uruguay marca una diferencia con lo sucedido en muchos países de la región en que se han promulgado nuevas leyes de educación general, como indicador nítido de la intención refundacional que se ha extendido por el continente» (p. 37).

## LAS CATEGORÍAS ANALÍTICAS BÁSICAS

En este espacio pondremos «sobre la mesa» algunas de las categorías analíticas en debate cuando se analiza de la educación en términos de su especificidad sociopolítica. Hacerlo implica considerar a la educación como práctica social, como práctica histórica de construcción, conservación y distribución desigual del conocimiento; en definitiva, como una cuestión política. Es decir, una cuestión que hace a la polis, una cuestión de la sociedad y por tanto política —también es un tema de *policy* vinculado al representante de la sociedad, de acuerdo con las teorías contemporáneas— del Estado que, en tanto asociación política representativa de la sociedad, se ocupa y define la agenda de aquellos temas que por sus dimensiones y sus características técnicas, así como por sus aspectos económicos y de recursos en general, trasciende la posibilidad de ser dilucidada en forma directa por los sujetos particulares.

La educación es, por definición, necesariamente, una cuestión política. En principio se puede justificar esta afirmación sobre la base de cuatro grandes argumentos.<sup>2</sup>

El primero de ellos remite a que la educación es una cuestión política por la función que cumple en toda sociedad. En cualquier caso se trata de la impartición de saberes y la distribución de las posiciones sociales de los futuros ciudadanos, o de los ciudadanos que ingresan al sistema para recibir de ella conocimientos, códigos de funcionamiento y también los elementos básicos de legitimidad de un sistema articulado de dominación. Una de las funciones de la educación es estratificar, distribuir posiciones sociales legitimadamente y educar para el desempeño de esos roles, así como para asegurar su respeto.

El segundo argumento, vinculado con el anterior, tiene que ver con el hecho de que la educación es el mecanismo social por excelencia para definir y generalizar la normativa social. La educación siempre tiende a *normalizar* el sistema de creencias. Así como suele decirse que el Derecho no es sino un subconjunto explícito, escrito y codificado del sistema de comportamientos que es tenido como válido por la sociedad, la educación cumpliría un rol similar con relación al sistema general de normas y de creencias, en tanto su núcleo orgánico y normatizado se trasmite a la sociedad por el sistema educativo, así como también las actitudes, los saberes, las prácticas, las herramientas analíticas y conceptuales que tal sistema de creencias y de valores conlleva.<sup>3</sup>

Hay un tercer punto para justificar la afirmación relativa a la *politicidad* de la educación, vinculado a su rol frente al cambio social. En general, la educación es vista como una herramienta de gestión del cambio social, en la medida en que explicita los modos por los cuales el *statu quo* define las maneras de ejercer la acción pública, legitimando por

2 H. Weiler: «La economía política de la educación y el desarrollo», en: *Perspectivas*, vol. XIV, n.º 4, París, UNESCO, 1984.

3 Javier Corrales: «Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones», en: Sergio Martín y Marcela Pardo (eds.): *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago, CIDE/PREAL, 2001.

un lado determinados comportamientos, a la vez que cuestionando a otros, en el sentido de gestionar —ordenadamente— la transformación social. Es decir que la educación genera en quienes se benefician de determinado orden social y también en quienes no se benefician pero lo consideran válido, una función legitimadora que cumple un rol retardatario fuertemente comprometido con el orden preexistente.

Y por último, se debe destacar que en tanto cosa pública, como acción llevada a cabo por y desde el Estado, la educación involucra fondos públicos, ya sea para su impartición directa por el aparato estatal, como para la supervisión de la ejercida por agentes privados. Si la pagamos todos, es necesariamente una cuestión pública, aunque no se tengan en cuenta los argumentos anteriores.

Dicho esto, hay una segunda línea argumental relacionada con el carácter político del planeamiento de la educación y con la ejecución de las políticas educativas, que tienen directa relación con la *colocación* de los temas en la agenda, la provisión de los cargos técnicos, la determinación de metas, la ejecución y la evaluación de las políticas, etcétera. Cada uno de estos temas, en clave sociopolítica o en clave de política pública, tiene connotaciones de inclusión y de exclusión. Dicho de otra manera, los actores que participan, por ejemplo, en la determinación de los temas de los cuales se ocupa la educación, no son cualesquiera, sino que son básicamente técnicos y, sobre todo, políticos.

Más allá de haberse democratizado relativamente, la provisión de los cuadros necesarios para la determinación e implementación de las políticas es esencialmente selectiva. Y esta selectividad se define mediante el acuerdo o el desacuerdo de los actores con las metas, por lo que la propia determinación de las metas así como su ejecución y evaluación asumen un carácter fuertemente político.

Por último, se podría agregar que siendo la educación un tema político por excelencia, sus resultados también deben ser medidos en términos estrictamente políticos, más allá de que puedan y deban ser medidos en otros términos: curriculares, pedagógicos, económicos, etcétera. Lo anterior tiene relación con las discontinuidades que se pueden verificar entre lo que se planifica y lo que se ejecuta. Hay un conjunto de temas vinculado a la asignación y la utilización de los recursos, muy especialmente los referidos a la dimensión internacional en la determinación de la propia agenda y el rol de los actores externos, fundamentalmente los organismos multilaterales de crédito y fomento.

También cabe analizar la influencia política de la burocracia, que tiene aspectos positivos y negativos y que remiten a una determinada manera de dirimir lealtades en el manejo de la cosa pública, que se expresa en la educación en la medida en que existan mandatos, explícitos y legítimos, o no los haya. La burocracia será proactiva si está involucrada en un cronograma coherente, ordenado y básicamente legítimo, o tendrá una influencia retardataria si estos elementos no están explicitados y hay un fuerte reflejo de apego a los medios en sustitución de los fines, todo lo que define fuertemente la acción estatal, también en educación.<sup>4</sup>

---

4 Rodolfo Léméz: «La inercia como estilo educativo», en: *Punto 21*, n.º 45, Montevideo, Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP), Montevideo, 1988.

Si la educación es una cuestión pública por los cuatro argumentos que fueron expresados en las páginas precedentes, entonces es una cuestión de Estado, lo que implica dilucidar el lugar del Estado en la definición de la cosa pública.<sup>5</sup> El lugar del Estado es directamente el lugar del poder. Cuando actúa, aplica de hecho o en forma encubierta acciones de coerción. Tiene como objetivo básico, en tanto instancia política, la función de articular un sistema de dominación social. Los atributos que emplea para articular un sistema de dominación social son cuatro, también, y remiten, por un lado, a la necesidad de externalizar su poder, a institucionalizar su autoridad, a diferenciar su control y a generar la internalización de la identidad colectiva en la población que está bajo su esfera atribucional.<sup>6</sup>

La *estatidad* es un proceso complejo, multicausado y opaco, ya que el aparato estatal se afecta por el desarrollo de un patrón contradictorio de relaciones sociales. Dicho de otra manera, habitualmente se considera al Estado como un sujeto unívoco que no es lugar de tensiones internas, que organiza sus acciones en función de unos mandatos, con unos recursos y a partir de una cierta planificación, y se impone sobre la ciudadanía a través de determinados mecanismos de legitimidad. Si bien esto es tema de la teoría política, como elemento analítico a recuperar para aplicarlo al caso educativo importa mucho señalar que este supuesto aparato orgánico, coherente y articulado, no lo es tanto. El aparato estatal se «carga» de las tensiones de la dominación que articula, y por tanto es un producto contradictorio del desarrollo de un patrón también contradictorio de relaciones sociales que admiten diversas formas de resolución, en el tiempo y en el espacio. Todo lo cual hace difícil definir al Estado como sujeto de una política estable, que no ofrezca espacios de contradicción y coherencia entre los diversos ámbitos de su aplicación.<sup>7</sup>

Establecidas estas premisas o supuestos, se intentará ver la forma en que se especifican actualmente en América Latina los procesos contemporáneos vinculados a la *reforma* de la educación. Estas reformas no surgen por generación espontánea; son también el resultado de una lógica compleja, multicausada, que tiene que ver al menos con dos o tres órdenes de factores.<sup>8</sup>

El primero de ellos, y que remite directamente a la dimensión económico-productiva, tiene que ver con el hecho consumado del fin de una época; la etapa de desarrollo económico que se denomina como el desarrollo del «modelo de crecimiento hacia adentro», o de sustitución de importaciones. Ese fin de un ciclo histórico supuso tensiones en

---

5 Luis F. Aguilar Villanueva: *Problemas públicos y agenda de gobierno, Estudio introductorio*, México, D. F., Miguel Ángel Porrúa, 1993.

6 Charles E. Lindblom: *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, D. F., Miguel Ángel Porrúa, 1991.

7 José Joaquín Brunner: «Educación, escuela y democracia», en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, volumen xv, n.º 4, México, D.F., Centro de Estudios Educativos (CEE), 1985.

8 Gustavo Cosse: *Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones*, Buenos Aires, mimeo, 1999.

el sistema jurídico, político, económico y, desde luego, el educativo, articulados en función del modelo anterior, lo que nos acercó fuertemente a las crisis de los setenta y de los ochenta; y su correlato: la emergencia y la consolidación de las dictaduras, del terrorismo de Estado, de los mecanismos de disciplinamiento y de control social.

Adicionalmente, esta crisis existencial de un modelo se procesó en un contexto de exasperación de la bipolaridad entre el *mundo occidental* y el *mundo socialista*, y sus luchas por posiciones de poder que, en América Latina, enmarcó a la doctrina de la seguridad nacional, la doctrina de las fronteras ideológicas, que vino a potenciar los componentes de conflictividad, por un lado y, por otro, a implantar una manera concreta de resolución de los problemas de la divergencia social. También implicó lo que todos conocen en términos de ruptura del orden institucional, de la privatización de la vida social, del retroceso de los niveles de vida, más allá de las dimensiones más explícitas y mucho más terribles de la persecución política, de la tortura, de la desaparición forzada de personas, procesos que siguen sin lograr formas definitivas para su superación, si es que esto es posible.

En todo caso, las reformas educativas surgen cuando refluye el autoritarismo, cuando por diversos motivos los regímenes militares dejan de ser efectivos, dejan de ser funcionales a la lógica que previamente les dio sustento, básicamente porque las premisas ideológicas en el que se articulaban se caen.

Con el colapso de la Unión Soviética y de sus países satélites, toda la articulación ideológica y sociopolítica basada en la antinomia libertad-totalitarismo queda girando en el vacío, mientras que, por otro lado, los propios sistemas políticos autoritarios habían generado ya la suficiente cantidad de *contracuerpos* o *anticuerpos*, como para caer por su propio peso, pasado cierto tiempo.

Cuando eso sucede, los uruguayos se enteran a cabalidad de la noche que acababan de vivir, de los costos políticos, económicos y sociales que tuvo ese período, pero también del por qué llegó a él. Se enteran de que están en otro momento de la historia, donde ya no pueden seguir pensando ni en los mercados, ni en los modos habituales de hacer política ni de hacer economía y, por tanto, tampoco, de hacer educación. Y que de lo que se trata es de orientar la vida social en un escenario marcado por la incertidumbre —o en todo caso, marcado por la certidumbre de que los modos conocidos hasta ahora no son necesariamente los válidos para el futuro—, por lo que debe pensarse en nuevos ámbitos, fuertemente multinacionalizados, donde las lógicas de definición y de toma de decisiones quedan claramente afuera de la región, que requieren por lo tanto de una sociedad y de unos ciudadanos distintos.<sup>9</sup>

Emergemos a la vida democrática después de las dictaduras con una fuerte legitimación de un *pacto político-democrático* que supone la igualdad jurídica de los ciudadanos. La Constitución uruguaya —como las de los demás países democráticos—, en términos más o menos similares, establece que la República Oriental del Uruguay es «la asociación política de los habitantes que residen en su territorio». En tanto asociación política tiene que

---

9 Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro: «¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?», en: *Propuesta Educativa*, n.º 17, Buenos Aires, FLACSO, 1996.

darse unas normas de juego que pasan por el aseguramiento de la condición de igualdad de todos en el ejercicio de los derechos políticos, de los derechos de ciudadanía.

Este pacto de ciudadanía que iguala a todos en un modelo que pretende desterrar —y hasta ahora lo viene logrando— las prácticas autoritarias más retrógradas, también se basa en un pacto de igualdad ciudadana, es decir que a la ciudadanía política se asocia la ciudadanía social, una pretensión de igualar —o por lo menos disminuir las desigualdades— a individuos y grupos en el acceso a determinados bienes y servicios que la sociedad produce en su conjunto, pero que distribuye de manera desigual entre sus miembros.<sup>10</sup>

Los estudios contemporáneos constatan una distancia importante entre la igualdad política y la igualdad social, por lo que la educación es concebida como aquel mecanismo que, entre otras cosas, debe generar y promover la legitimidad y la conciencia de la necesidad de profundizar los sistemas de igualdad jurídica, procurando a su vez un sistema instruccional de creencias y de valores que acerque hacia el punto de igualdad la profunda distancia social que además se había visto fuertemente incrementada por el golpe de estado y sus etapas previas.

A la educación se le atribuyó la tarea no menor de generar las herramientas cognitivas y prácticas como para que los sujetos, en el ejercicio y el goce de su igualdad jurídica y política, puedan *achicar* los espacios de desigualdad social que se hacen explícitos más que nunca en la historia del país. Estos son los escenarios en los que se instala el debate y las prácticas de la reforma educativa de fines del siglo xx en la región, basados en la calidad, la equidad, la eficiencia, la necesidad de incorporar a los excluidos, asumiendo la necesidad de integrar y trabajar con un número mucho mayor de personas, con una diversidad de códigos culturales que antes no se expresaban dentro de la escuela. Para ello es necesario proveer a la educación de los recursos materiales, de las nuevas *miradas* y las nuevas formaciones como para poder trabajar con semejantes niveles de complejidad.

## EL CASO URUGUAYO

Como primer paso, es necesario realizar una genealogía de la educación uruguaya para entender algunas de las peculiaridades que asumen el sistema educativo y las políticas educativas nacionales.<sup>11</sup> La primera cuestión, en este sentido, tiene que ver con las formas en que se gesta y cuál ha sido la performance del sistema educativo como política estatal orientada explícitamente al desarrollo de una práctica social que se relaciona con los aspectos vinculados a la *estabilidad*.<sup>12</sup>

10 Ernesto Ottone: «La equidad en América Latina en el marco de la globalización: la apuesta educativa», en: Sergio Martinic y Marcela Pardo (eds.): *Economía política de las reformas educativas...*, o. cit.

11 Rodolfo Léméz: «La educación uruguaya: situación actual y alternativas futuras», en: *Punto 21*, n.º 54, Montevideo, CIEP, Montevideo, 1990.

12 Oscar Oszlak: *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Estudios CEDES, vol. 1, n.º 3, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1978.

Todos los Estados dirimen prácticas de dominación y resistencia —que suelen ser opacas, confusas, complejas—, es decir, una semisuma de estrategias de poder, en función de unas miradas específicas sobre la realidad. En ese sentido, en el caso uruguayo, compartiendo las características de otros países de la región, fundamentalmente la Argentina, y en parte Chile y el sur de Brasil, el Estado que se crea en el primer tercio del siglo XIX es relativamente precario, basado en una cáscara institucional que tiene escasa correlación con el «país real». En buena medida, ello se debe al todavía incipiente debate en el terreno del derecho constitucional y del derecho vinculado a la organización política de un Estado republicano, en un mundo dominado por Estados autoritarios y monarquías absolutas, con las excepciones de la experiencia norteamericana y el fugaz pasaje de la primera república francesa, pronto transformada en un imperio y luego retrotraída a la monarquía absoluta, hasta que emerge la segunda república a mediados del siglo XIX.

En el caso uruguayo, además, eran escasos los sujetos a los que esta institucionalidad se aplicaba. Se trataba de un país casi vacío, con una clase dirigente escindida entre intereses vinculados a la producción pecuaria y los vinculados a la importación y exportación de bienes, con una fuerte escisión también en lo atinente a la condición nacional. Debe notarse que el Uruguay tuvo una población no nacida en sus fronteras, que fue mayoritaria en muchos momentos del siglo XIX y todavía lo era en las urbes portuarias a comienzos del siglo XX.

Durante buena parte de su historia como país independiente, Uruguay estuvo fuertemente incidido por el contexto regional. Así, en esos primeros años, la historia del Uruguay es también la historia de la Argentina, la historia del sur del Brasil, la historia del Paraguay. Es la historia de la región desde 1810 hasta terminada la Guerra de la Triple Alianza, cuando los episodios sucedidos en uno u otro de los escenarios territoriales de los respectivos Estados tenían directa implicación en los demás. Uruguay era, como sus vecinos, un país débil en lo que tiene que ver con la correspondencia entre sus estatutos de legitimidad sociopolítica y la realidad social y productiva, con una débil identidad nacional resultante de sucesivas oleadas migratorias, sobre todo de personas pobres y de bajo capital cultural, originarias de España, Portugal, Italia y, en menor medida, de otros países europeos, así como de la región.

En este sentido, el primer mandato que el Estado atribuye a la educación es el de generar una identidad colectiva, así como proveer recursos humanos para la gobernabilidad del país, es decir, para la incorporación de ciudadanos al aparato de gestión estatal que probablemente fue el sector de provisión de empleo más importante durante —por lo menos— ciento treinta años de historia.

Cabe señalar que la educación estatal surge «desde arriba hacia abajo», creada por el gobierno, para y hacia la sociedad civil, con una finalidad instrumental y que empieza por sus tramos superiores. En otras palabras, se dispone de una Universidad creada prácticamente en simultáneo con el Estado y que es la única institución que se ocupa de brindar educación institucionalizada una vez que el país comienza a normalizarse luego de la Guerra Grande: esto fue así durante cuarenta años, hasta la creación del Departamento de Instrucción Pública, que luego se configuró como Ministerio de Instrucción Pública a mediados de la década de 1870.

Durante los primeros cuarenta o cincuenta años de vida independiente se careció de un sistema de educación primaria, media o técnica básica, más allá que sí existían los gérmenes de lo que luego serían estos sistemas: las escuelas parroquiales, las escuelas de comunidad, la Escuela de Artes y Oficios, casi como un correccional de menores. Es recién cuando se consolida el escenario político y cultural en que descollan diversos actores —todo lo que posibilita un debate del que la historia oficial rescata a José Pedro Varela en forma excluyente— cuando se implanta un *sistema* dotado de cierta lógica, un sistema nacional de organización de los que se consideraban en la época los saberes básicos (lectoescritura y cálculo básico), con una función adicional de igualación de generación de un sentimiento común de pertenencia, para los hijos de personas que en verdad tenían poco en común, nacidos afuera de la región, con distancias culturales, étnicas y valóricas.

En todo caso, se puede decir que es a partir de la década de 1870 cuando se implantan en el país las bases del sistema educativo que todavía hoy se reconocen. Con la Universidad por un lado (que incluía una sección de estudios secundarios), un sistema de educación primaria y, por otro lado, una Escuela de Artes y Oficios —que luego se convertiría en una Escuela Industrial (en un principio dependía del Ministerio de Guerra y Marina, y posteriormente, en 1913 pasó a la órbita del Ministerio de Industrias). Todos ellos fueron evolucionando hasta convertirse en los consejos autónomos y luego desconcentrados-concentrados que se conocen hoy.

Durante más de cuarenta años, de 1877 a 1919, la educación estuvo centralizada en el Ministerio de Instrucción Pública, como lo estuvo en la mayoría de los países de la región durante mucho tiempo. Funcionaba bien, cumpliendo eficazmente con los cometidos que se le habían encargado, y ofreciendo a ese conjunto creciente de personas que provenían de diversos lugares del mundo elementos de identidad, de *cultura general*, de comprensión, herramientas lingüísticas y conceptuales, así como hábitos y habilidades que fueron convirtiendo a la educación en un efectivo y fortísimo canal de movilidad social ascendente de tipo intergeneracional, logrando que los hijos dispusieran de mejores capitales culturales y también ocupacionales y socioeconómicos que sus padres (una temprana expresión cultural de este fenómeno la constituye la obra de Florencio Sánchez *M'hijo el doctor*, que se estrenó en Buenos Aires en 1903 y que muestra con claridad el sentido de ascenso social que el inmigrante y el criollo depositaban en la educación).

Sin embargo, hay un hecho que marca fuertemente las características de la educación contemporánea y que tiene que ver con la historia política del país. Sintéticamente, durante todo el siglo XIX, aun cuando se puede hablar de una cierta consolidación de la *estabilidad* en la segunda mitad del siglo, cuando el país dirime con cierta eficacia sus aspectos más conflictivos, se vive de guerra civil en guerra civil, de alzamiento en alzamiento y de motín en motín. La desobediencia civil superaba en convocatoria y eficacia a la obediencia, durante todo el siglo XIX hasta entrado el XX.

Esto implicaba la existencia de dos Estados dentro de uno solo, al estilo del México de principios del siglo XX, donde coexistían dos ejércitos con posibilidades de victoria. Esto puede verse con claridad en las guerras civiles que vivió el país entre 1885 y 1904, año en que muere Aparicio Saravia en combate, según dicen, casualmente. En todo caso, ya era evidente para las clases dirigentes que este estado de cosas debía finalizar,

y la revolución saravista culminó en la Paz de Aceguá, con la firma de un estatuto de coparticipación a negociar en una futura Constitución, que asegurara la inclusión de los dos bandos en pugna, en un régimen de minorías y mayorías, además de incorporar a la agenda la libertad del sufragio.

Se tardó cierto tiempo, entre 1904 y 1918, en ir debatiendo los alcances y formas de esta reforma institucional que finalmente se hizo realidad política cambiando algunos aspectos sustantivos de la vieja Constitución de 1830, fundamentalmente aquellos que hacen al lugar y el sentido del poder. La Constitución, aprobada por plebiscito en 1918, colegializó todos los espacios de poder. En el Poder Ejecutivo se creó un Consejo Nacional de Administración, las intendencias se convirtieron en juntas económico-administrativas, y las empresas estatales devinieron entes autónomos de los ministerios a los que antes pertenecían, integradas también por un sistema de representación en el cual la mayoría electoral obtenía dos tercios y la minoría el restante.

La educación, desde luego, no permaneció ajena a esta lógica, por lo que ya en 1920 se desprendió del Ministerio de Instrucción Pública el Consejo Nacional de Educación Primaria y Normal; en 1935 se desprendió de la Universidad el Consejo de Educación Secundaria; en 1943 se creó la Universidad del Trabajo del Uruguay, hoy Consejo de Educación Técnico Profesional. Cada uno de ellos se formó en régimen de empresa pública, aunque la Constitución dotó a estas «empresas» de un estatuto específico, como consejos directivos autónomos.

Lo anterior implica que el sistema educativo es *asistemático*, ya que no existe formalmente ninguna instancia de planificación y de organización al estilo de la que existiera antes dentro del Ministerio de Instrucción Pública. Así, hasta 1958, el único ente que siguió dependiendo directamente del Ministerio de Educación fue la Universidad de la República. No obstante eso, a pesar de la disociación de los entes deconcentrados por la vía de los mandatos institucionales, el Ministerio de Instrucción Pública tenía determinadas potestades «dealzada» para definir políticas orgánicas, para operar en el ámbito de lo contencioso y, sobre todo, disponía de iniciativa desde el punto de vista presupuestal, por lo que, aunque de manera rudimentaria y poco eficaz, existía una seudoinstancia de coordinación de macropolíticas que luego se implementaban sectorialmente en el marco de los distintos Consejos.

Pero en 1958 se produjo la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad, cuando no era previsible por la inexistencia de momentos contestatarios fuertes o un contexto de crisis sociopolítica —que sí se verificó diez años después. Ella incorporó unos elementos de autonomía en la gestión que son radicalmente distintos en forma y contenidos a las autonomías contempladas para los otros espacios de la gestión estatal en educación.<sup>13</sup> Se implantó un régimen *sui generis* de cogestión, diferente en esencia

---

13 Desde luego que la ley que consagra la autonomía universitaria y todo su proceso de gestación no surgió de la nada. A los efectos de este artículo solamente se consigna el fenómeno, que es interpretado y analizado como un intento del sector progresista del Partido Colorado por generar un *locus* de poder en momentos en que por primera vez en la historia ese partido había perdido las elecciones nacionales por mayoría absoluta de votos del lema contrario. Quitar al emergente

a los que el constituyente estatuyera en los artículos 202 y 203 de la Constitución, en los que el poder político nombra y nombra a sus representantes en los diferentes Consejos. Por el contrario, la Universidad se «autonomiza» del propio Parlamento —y por ende, de la única instancia representativa de la soberanía popular— para asumir por sí y ante sí la representatividad del «saber superior».

Este hecho termina de pulverizar el escaso espacio sistémico de la educación nacional, generando una *asistematicidad orgánica*, donde ya es imposible la planificación y la organización de una estrategia educativa capaz de implementar escenarios, organizar esfuerzos, coordinar acciones intra e inter niveles y espacios, a escala nacional.

Esta posibilidad desaparece definitivamente en 1958 y, ya en 1962, el informe de la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE), creada en la segunda administración nacionalista, realiza consideraciones fuertemente críticas sobre estos aspectos de inviabilidad y asistematicidad de la educación, haciendo referencia por un lado a la historia de la progresiva descentralización y, por otro lado, aludiendo a los efectos catastróficos que la escisión de la Universidad estaba generando, no solamente como elemento de fortalecimiento del desajuste, sino como factor de contagio en el resto del sistema, que buscaba en la autonomía resolver aspectos de ejecutividad y de mejor gestión, postergando y sobre todo olvidando que la educación institucionalizada no puede existir ni tiene razón de ser si no opera a partir de una matriz de estructuración de visión, esfuerzo, uso y determinación de recursos materiales y humanos y sobre todo, articulación y coordinación.

Así plantea la necesidad de una nueva Ley de Educación, de la reformulación o la incorporación de una instancia de coordinación y de gobierno de la educación como sistema, un Consejo Superior de Educación, donde el Estado defina las políticas nacionales y sectoriales de educación, las actividades de planeamiento y de gestión, respetando las respectivas autonomías pero entendidas como los espacios de gestión de las grandes decisiones tomadas en un nivel superior, de la implementación concreta de las prácticas.

Es importante señalar que el informe de la CIDE se produce en momentos en que la ecuación política vigente durante todo el período colegialista se había alterado. Históricamente, el Partido Nacional fue minoría en estas coaliciones ejecutivas, pero en ese momento pasaba a ser mayoría y, si bien el mencionado informe probablemente fue el canto del cisne del pensamiento desarrollista, que todavía suponía que era posible seguir avanzando en el modelo de sustitución de importaciones sobre la base de profundizar el planeamiento y la racionalización de las acciones —y no se percibía que era el escenario mundial el que había cambiado—, ya el diagnóstico temprano de la necesidad de la

gobierno nacionalista el control político de la institución educativa más emblemática de la historia occidental, era un factor que ese sector de un partido en mutación hacia el autoritarismo, valoró como muy positivo y, desde luego, contó con el apoyo entusiasta de una izquierda académica que en las urnas, seis años más tarde obtuvo un escuálido 5% de los votos. Pero las cosas se desbarrancaron y, con una más ajustada visión de futuro, portadores de un modelo de gestión más adecuado a los fines perseguidos, la izquierda se hizo del control de ese *locus* de poder muy rápidamente, hasta arribar a mediados de la década del sesenta con una casa de estudios superiores totalmente en sus manos, situación que se ha perpetuado desde entonces.

planificación educativa y su ejercicio sistemático muestran la asincronía y la ineficacia de un sistema polarizado y además fuertemente partidizado.

Estas cuestiones se debatían y se hacían públicas en 1962. Desde entonces y hasta el año 1970 —tan solo ocho años después— se instaló en el país la debacle social, productiva y política, y su corporización, la crisis económica con el autoritarismo, primero, y el terrorismo de Estado, más tarde, como reflejo de la agonía de un *modo de vivir* de la sociedad.

La anomia sociopolítica en el país llevó a que el Uruguay de fines de los cincuenta se convirtiera en el Uruguay de fines de los sesenta: con muertos; con estudiantes en las calles, con formaciones violentistas de signos opuestos enfrentadas en la vida cotidiana en todos los ámbitos, con una fuerte agitación y politización al interior del sistema educativo, sobre todo en su tramos superiores, con una fuerte necesidad del Estado de controlar, luego en el ámbito de la doctrina de la seguridad nacional, aquellos elementos de perturbación.

Los planteos de la CIDE acerca de la necesidad y pertinencia de una Ley de Educación que articulara y organizara a la educación como sistema terminaron desvirtuados en tanto y en cuanto en 1972 se aprobó una ley destinada a disciplinar y penalizar, que se ocupaba de poner orden en un espacio que había devenido en escenario de representación política de la política y no de la educación. Es la denominada Ley Sanguinetti, la número 14.101, que tiene muy poco del espíritu de la CIDE y muy poco de lo discutido en las comisiones de educación de las cámaras legislativas con motivo de la elaboración de la reforma constitucional de 1966.

Luego vino la dictadura, respecto de la cual no se hará referencia, salvo recordar sus efectos nefastos en términos de la redistribución regresiva de los ingresos, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, la desindustrialización, la privatización autoritaria de la vida cotidiana y con el rol de la educación como espacio de persecución y exclusión ideológica primero, y, luego, de cambio de *la mentalidad social*. Salidos de ella, el lugar central que ocupó la educación en la CONAPRO y en la discusión sobre la nueva institucionalidad, así como los inmensos espacios de desacuerdo, solamente posibilitaron pactar una Ley de Emergencia que, no obstante su título, se mantuvo hasta hoy. Esta es la causa de muchos males ya que afecta decisivamente los aspectos —externos e internos— de gobernabilidad de la educación.<sup>14</sup>

En este escenario de fuerte reivindicación social, para reparar el daño inflingido por la dictadura, donde a los males de antaño habíanse agregado los males de hogaño, las fuerzas políticas y sociales que asumieron la primera conducción democrática lo hicieron maniatadas o, al menos, con el sentimiento de estar maniatadas, a partir de los pactos de gobernabilidad establecidos previamente con un poder militar que todavía poseía fuerza (o se creía que aún la poseía) y que había impuesto condiciones de exclusión a partidos, a personas y a modelos políticos.<sup>15</sup>

14 Rodolfo Léméz: *Gobierno y administración de la educación en el Uruguay. Un análisis sociopolítico del «campo» de la administración educativa: características de su constitución y consolidación*, Documento de Trabajo PRIIE/UCUDAL (capítulo I. «Aspectos de teoría»), Montevideo, PRIIE/UCUDAL, 2001.

15 Rodolfo Léméz: «Las políticas educativas en la transición/consolidación democrática», en: *Punto 21*, n.º 44, Montevideo, CIEP, Montevideo, 1988.

En este contexto, la política educativa del primer quinquenio de gobierno luego de la dictadura se dedicó a «no innovar», salvo en algunos aspectos vinculados a la redefinición del plan de estudios del Ciclo Básico de Educación Secundaria. Recién en el segundo gobierno posdictadura, ya consolidada la gobernabilidad y la institucionalidad, cuando se asistió a una redefinición de la educación como política social fuertemente vinculada a la equidad y la inclusión, que procura incorporar el espacio de la ciudadanía social al de la ciudadanía política.

Dado que los recursos del Estado eran escasos y muchas las necesidades, se empezó a recurrir al financiamiento externo. En tanto no existía un mecanismo institucional adecuado para la planificación y la gestión —lo que sigue siendo un «debe» desde la época de la CIDE—, los elencos que pasaron a funcionar en esta suerte de desarticulación entre una Universidad hiperautónoma y de consejos desconcentrados fuertemente concentrados desde el punto de vista disciplinario y del control, y se asistió a una especie de «importación» de la palabra del saber hacia técnicos contratados que operan por afuera del sistema, a través de mecanismos implantados por los organismos de cooperación externa. Progresivamente se dieron las experiencias que implicaron primero al informe de la CEPAL sobre *Qué aprenden y quiénes aprenden*, para luego ingresar al Programa UTU-BID, al programa INFED 2000 y, más recientemente, el MEMFOD y el MECAEB,<sup>16</sup> que son los «sistemas operativos» con que cuenta el aparato de gestión «de línea» pero que funcionan con fondos externos y que implican una suerte de *ad-hocracia* ortopédica, es decir, un cuerpo de especialistas que funcionan por afuera del sistema, que son resistidos por muchos de sus actores —sobre todo en el espacio docente— en la medida que son visualizados como tecnócratas con escasa capacidad de involucrarse con la educación y, por otro lado, bajo sospecha de formar parte de una suerte de plan multinacional de dominación, de los organismos multilaterales de crédito.<sup>17</sup>

Más allá de que esto pueda parecer, y de hecho sea una simplificación de la realidad, lo cierto es que ha implicado una enorme complejización de las maneras de hacer política educativa en el país, que no ha podido sincerar las ecuaciones institucionales por las cuales en los demás países de la región y del mundo comenzaron las reformas educativas, es decir, discutiendo y recolocando, en los umbrales del siglo XXI, el lugar del Estado, el lugar de la sociedad civil, el sentido social de la educación, los ejes orientadores de esta, los instrumentos propositivos acerca del porqué el Estado educa, cómo lo hace, cómo lo financia, qué espacio le deja a la acción de privados, qué espacios le deja a la sociedad civil organizada, como forma especial de concebir *lo privado* generando acciones desde *lo público*. Todo ello da lugar a una enorme confusión y a una discusión que

---

16 Ello sin considerar a los macroprogramas PRIS y FAS, que en las gestiones de Lacalle y de Sanguinetti (su segundo mandato) fungieron de «versión moderna» del informe de la CIDE y dedicaron a la educación cuantiosas páginas y, sobre todo, cuantiosos recursos en concepto de retribución de consultorías.

17 Fabián Repetto: «¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana», en: *Reforma y democracia*, n.º 16, Caracas, CLAD, febrero de 2000.

asume el formato del diálogo entre sordos, por el cual la reforma pedagógica, la reforma curricular, la reforma que tiende a proveer insumos en cantidad y de calidad para dotar de mejor educación a más personas peor dotadas en un país más pobre, empiezan a fracasar desde su base misma, que hace a la legitimidad de estos esfuerzos.<sup>18</sup>

Los debates sobre la reforma educativa, especialmente la implementada entre 1995 y 2000, son muy conocidos y manidos, y, en general, no se orientaron a determinar si tal o cual medida es buena o mala, sino a si la reforma (*in totum*) es buena o si es mala, si es legítima o si no lo es, lo que tiene directa vinculación con las formas de gestión de la educación a través de un sistema que, a falta de una estructuración y una legitimidad debatida y aprobada por una ley, con potestades y funciones claras y definidas, debió apelar a las lealtades políticas y partidarias. Ello terminó por incrementar las tendencias a operar desde una gestión fuertemente politizada y, sobre todo, partidizada y faccionalizada.<sup>19</sup>

Los entes educativos se integran cada vez más por cuotificación política en un escenario además donde ya no son dos los partidos o fuerzas políticas que compiten por el poder, sino tres, en una estrategia de «uno contra dos», donde los tres partidos conforman en realidad dos alternativas, dos partidos coaligados, por un lado, y otro, por otro lado, en un escenario que prevé el acceso inminente del partido emergente al gobierno, todo lo que ha cargado también a la educación de expectativas de control y de manejo de las lealtades políticas para promover o excluir las posibilidades de que uno u otro grupo puedan tener éxito en el manejo de la cosa pública. Particularmente, se destaca el mecanismo tradicional de cogestión y control, que ahora se carga de la ecuación: [participación – control – exclusión del tercero no deseado], todo lo cual viene a generar el privilegio del *locus* del poder sobre su finalidad última, en este caso, gerenciar e impartir la educación. Este componente tiene directa influencia en la desmedida cuota de poder decisorio trasladado a la ortopedia *ad-hocrática*, que sin pedirlo, se convirtió en la portadora de la «palabra de orden» en términos de diagnóstico y determinación de la agenda de las políticas, así como de su directa implementación.

Esta situación hizo esencialmente ingobernable a la educación, lo que, habida cuenta de su asistematicidad preexistente, permite culminar estas reflexiones planteando que en realidad este sistema está muerto hace tiempo, aunque todavía muchos no se hayan dado cuenta; y lo que es más: que de lo muerto no se puede esperar vida. Este sistema no funciona más porque ya no es legítimo. No es reconocido como tal ni por el sistema político, ni por los sindicatos, ni por los actores, ni siquiera por los consultores que integran el espacio de la *ad-hocracia*. Y el recurso del préstamo externo permanente así como la incorporación de demandas crecientes que generan un estrés institucional enorme a un personal cada vez más desmotivado, con menores recursos y con menores alternativas de formación —por problemas de falta de identidad acerca de los modelos de docencia y de los modelos de

---

18 Marilee Grindle: «La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso», en: Sergio Martinic y Marcela Prado (eds.): *Economía política de las reformas educativas...*, o. cit.

19 Rodolfo Léméz: «La educación en el Uruguay entre 1990 y 2000. Constitución y consolidación del campo de la administración educativa», en: *Cuadernos del ClaeH*, n.º 86/87, 2.ª serie, año 28, Montevideo, CLAEH, 2003/1-2, pp. 69-102.

educación que se pretenden— con actores institucionales absolutamente desarticulados, luchando todos contra todos por el cien por ciento de los recursos disponibles. Todos estos son factores que dejan entrever un escenario de caos generalizado, que deberá ser revertido contra viento y marea para no perder lo logrado en todos estos años, y para que lo hipotecado a los años futuros no se pierda finalmente.

Obviamente, esto no debe suceder. No se puede —ni se debe, si ello fuera posible— ofrecer una *receta* dogmática o unívoca para evitarlo, pero sí hay que generar una señal de alerta, orientada a la comunidad educativa y a la comunidad científica, de modo de ayudar y apoyar el proceso analítico y reflexivo, así como coadyuvar en la orientación de las acciones impostergables. Para que cada quien pueda colaborar, en la medida de sus posibilidades y desde los lugares en que se encuentre, tanto funcionales como políticos y personales, para revisar el estatuto de gobernabilidad de la educación, como condición previa para avanzar en la determinación, el planeamiento, la implementación y la evaluación de futuras —e imprescindibles— políticas sectoriales y generales.

## POSFACIO

Hoy, a fines de 2006, las cosas han cambiado, por lo menos en términos de las ecuaciones políticas vigentes, así como de los diferenciales de sensibilidad y la participación social. Los paradigmas de la *no revisión* dan lugar a la *revisión imprescindible* en casi todos los órdenes de la vida pública.

Estas líneas se escriben en simultáneo con la realización de un debate educativo inédito en la historia uruguaya, al menos por sus aspectos cuantitativos. Debate —él mismo— en debate, por consideraciones de pública notoriedad, que tienen directa relación con las ya argumentadas afirmaciones acerca de la politicidad de la educación. No se sabe de qué manera culminará el debate, pero sí se sabe que no puede fracasar. Podrá triunfar una u otra visión o versión, o ecuaciones más o menos eclécticas de posiciones y de puntos de vista (lo más probable). Pero, más temprano que tarde, los ciudadanos que representan a todos —los legisladores— se verán abocados a la ardua responsabilidad de redactar y aprobar una ley de educación.

Esto marcará un hito histórico, porque será la primera vez en ciento ochenta y seis años de historia independiente que el país tendrá una ley de educación. Las anteriores eran leyes que crearon y dieron cometidos a entes educativos pero nunca englobaron a la educación como el todo integrado que es. Y a no equivocarse, que en el mediano plazo en esto le va la vida a la comunidad. Curiosamente, el país ha tenido dos reformas educativas, ambas «a caballo» de dos siglos. La primera, impetuosa, confiada, mirando hacia adelante, fue una reforma para crecer, en un país que tenía todo por ganar. Planeó y gestionó con sapiencia los desafíos del presente y del futuro predecibles, y funcionó mucho más que aceptablemente durante dos —hasta tres— generaciones. La segunda fue una reforma de la derrota y de la resignación. Fue una reforma que miraba para atrás, que intentaba arreglar los desbarajustes del modelo económico neoliberal, que se hizo para remendar, para sostener los desequilibrios de una política faccional que reconoció y trató de trabajar la exclusión social que había generado un modelo socioeconómico que —aunque menos visible— todavía está vigente.

En esta coyuntura, habrá que afiliarse a una visión que, en espíritu y en propósito, esté mucho más cerca de la primera que de la segunda reforma. Porque de lo que se trata es de crecer con equidad. Todo ello lleva a validar la afirmación respecto a que la educación es la práctica más política y la política más política de todas las políticas. Porque la educación, sobre todo la compleja estructura de la educación institucionalizada, es la forma en que construimos nuestro presente y planificamos nuestro futuro. Y si bien las cosas no son blancas ni negras, se puede asumir que, en términos generales, la pobreza y la exclusión son el resultado de una comunidad que no ha incorporado —o ha perdido— los códigos de solidaridad social que posibilitan el poder y el deber compartir; así como ha extraviado los modos adecuados para disponer de la información y la capacitación necesarias para enfrentar los desafíos de un futuro complejo, pero a nuestra altura y a nuestro alcance.<sup>20</sup>

Ambos son los temas centrales de la educación. Solamente ella podrá lograr implantar, en las próximas generaciones, un sistema valórico donde la exclusión y las prácticas egoístas de la *lógica del mercado* aplicada a los bienes de ciudadanía, la exclusión y el desprecio merezcan repudio moral y eventualmente puedan constituir alguna figura delictiva tan fuertemente descalificadora como lo son hoy la violencia doméstica, el abuso de menores y la trata de personas. Y de igual manera, solo la educación podrá optimizar los mecanismos de transmisión adecuada de los diferenciales de formación, capacitación y habituación, para ambientar la maduración de seres humanos constructivos, críticos y con posibilidades de generar cambios cualitativos que incrementen sustantivamente las formas actuales de transformar la naturaleza —que no es sino eso el trabajo, a fin de cuentas— con el debido respeto y cuidado del entorno natural, escenario inseparable e indispensable de la existencia humana ayer, hoy, y siempre.

Y si ésta no es una cuestión política por excelencia, entonces ¿cuál lo es?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Problemas públicos y agenda de gobierno* (estudio introductorio), México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y OFICINA DE PLANEAMIENTO PRESUPUESTO (OPP): *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*, Montevideo, BID/OPP, 2000.
- BRALICH, Jorge: *Una historia de la educación en el Uruguay. Del Padre Astete a las computadoras*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (FCU), 1996.
- BRUNNER, José Joaquín: «Educación, escuela y democracia», en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, volumen XV, n.º 4, México, D.F., Centro de Estudios Educativos (CEE), 1985.
- CARNOY, Martín y Claudio DE MOURA CASTRO: «¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?», en: *Propuesta Educativa*, n.º 17, Buenos Aires, FLACSO, 1996.

20 Juan Carlos Tedesco: «Desafíos políticos de las reformas de la educación», en: Sergio Martinic y Marcela Pardo (eds.): *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago, CIDE/PREAL, 2001.

- CORRALES, Javier: «Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones», en: Sergio MARTINIC y Marcela PARDO (eds.): *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago, CIDE/PREAL, 2001.
- COSSE, Gustavo: *Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones*, Buenos Aires, mimeo, 1999.
- DE ARMAS, Gustavo y Adolfo GARCÉ: «Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)», en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 14, Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política (FCS-udelar), 2004.
- FILMUS, Daniel: «Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina», en: *Propuesta Educativa*, n.º 17, Buenos Aires, FLACSO, 1996.
- GRINDLE, Marilee: «La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso», en: Sergio MARTINIC y Marcela PARDO (eds.): *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago, CIDE/PREAL, 2001.
- LÉMEZ, Rodolfo: «Las políticas educativas en la transición/consolidación democrática», en: *Punto 21*, n.º 44, Montevideo, Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP), Montevideo, 1988.
- «La inercia como estilo educativo», en: *Punto 21*, n.º 45, Montevideo, Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP), Montevideo, 1988.
  - «El sistema educativo: la apropiación diferenciada en el ámbito del "Bien Común"», en: *Punto 21*, n.º 47/48, Montevideo, Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP), Montevideo, 1989.
  - «La educación uruguaya: situación actual y alternativas futuras», en: *Punto 21*, n.º 54, Montevideo, Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP), Montevideo, 1990.
  - *Gobierno y administración de la educación en el Uruguay. Un análisis sociopolítico del «campo» de la administración educativa: características de su constitución y consolidación*, Documento de Trabajo PRIIE/UCUDAL (capítulo I. «Aspectos de teoría»), Montevideo, PRIIE/UCUDAL, 2001.
  - «La educación en el Uruguay entre 1990 y 2000. Constitución y consolidación del campo de la administración educativa», en: *Cuadernos del Claeh*, n.º 86/87, 2.ª serie, año 28, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 2003/1-2, pp. 69-102.
- LINDBLOM, Charles E.: *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- MANCEBO, María Ester: «La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas», en: María Ester MANCEBO; Pedro NARBONDO y Conrado RAMOS (comps.): *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*, Montevideo, Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política (FCS, udelar), 2002.
- OSZLAK, Oscar: *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Estudios CEDES, volumen 1, n.º 3, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1978.
- OTTONE, Ernesto: «La equidad en América Latina en el marco de la globalización: la apuesta educativa», en: Sergio MARTINIC y Marcela PARDO (eds.): *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago, CIDE/PREAL, 2001.
- REPETTO, Fabián: «¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana», en: *Reforma y democracia*, n.º 16, Caracas, CLAD, febrero de 2000.
- TEDESCO, Juan Carlos: «Desafíos políticos de las reformas de la educación», en: Sergio MARTINIC y Marcela PARDO (eds.): *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago, CIDE/PREAL, 2001.
- WEILER, H.: «La economía política de la educación y el desarrollo», en: *Perspectivas*, vol. XIV, n.º 4, París, UNESCO, 1984.

## Resumen

Este trabajo se propone avanzar en la determinación teórica y epistemológica de las condiciones sociopolíticas que afectan a la educación institucionalizada, así como a los efectos específicos que las formas de plantearlos y resolverlos generan tanto a la sociedad como a los propios sistemas institucionalizados de educación en las sociedades contemporáneas, y específicamente en el Uruguay.

Para ello, la estrategia expositiva avanza desde la consideración de las categorías analíticas que articulan estos debates, en primer lugar, para ingresar luego al análisis de los debates en que estas categorías se especifican y, finalmente, intentar el análisis y la descripción de la realidad uruguaya, intentando exponer tanto los principales órdenes causales, como los escenarios más probables que en función de ellos, habrán de sucederse en el corto y mediano plazo.

**Palabras clave:** Uruguay, educación, política educativa.

## Abstract

This work intends to advance in the theoretical and epistemological determination of the sociopolitical conditions that affects formal education, as well as on the specific effects that the ways to handle them generate on society, on the formal education systems in contemporary societies and particularly in Uruguay.

Therefore the expositive strategy advances firstly from the consideration of the analytical categories that articulate these debates, to analyze secondly the debates in which those categories are specified. Finally it will try to analyze and describe Uruguayan reality, trying to show the main causal orders as well as the most probable scenes that, based on them, will take place in the short and medium term.

**Key words:** Uruguay, education, educative policy.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.