



El proceso de elaboración de la Ley General de Educación 18.437: apuntes para comprender la falta de apoyo en el marco de una apuesta incrementalista¹

Matías Ruiz Díaz

matiasruizd@gmail.com

Resumen

Con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional en 2005, la elaboración de la política educativa adquirió un tono incrementalista. Uno de los elementos centrales de la política educativa en la primera administración frenteamplista fue generar cambios institucionales a través de la sanción de una Ley General de Educación sustitutiva de la Ley de Emergencia de 1985. El proceso de elaboración de la nueva ley se estructuró en tres etapas: un debate societal, una negociación al interior del partido de gobierno, y la aprobación parlamentaria. En cada una de las etapas se generó un producto: el informe del Congreso Nacional de Educación (producto de la etapa societal), el proyecto de ley enviado al Parlamento (producto de la negociación al interior del partido de gobierno), y la Ley N° 18.437 (producto del debate parlamentario). Este trabajo tiene por objetivo comparar las propuestas contenidas en los tres productos generados en el proceso, y explicar sus diferencias atendiendo a la configuración de actores, recursos y reglas de juego que enmarcaron las interacciones en cada etapa.

Palabras clave: política educativa, incrementalismo

¹ Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 15, 16 y 17 de setiembre de 2015)

1. Introducción

Con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno en 2005, hubo cambios en la forma de elaborar la política educativa. A diferencia del carácter racionalista y top down que caracterizó a la reforma propuesta en la segunda mitad de la década del noventa, liderada por Germán Rama como presidente de ANEP², el primer gobierno del FA apostó al incrementalismo (Mancebo, 2007; Bentancur y Mancebo 2010). Uno de los elementos centrales de la política educativa fue generar cambios institucionales a través de la sanción de una Ley General de Educación sustitutiva de la Ley de Emergencia de 1985.

Paradójicamente, pese a la apuesta incremental, la ley se aprobó solo con votos del partido de gobierno -ni siquiera con el voto de todos los legisladores del partido de gobierno- y no contó con el apoyo de los actores no partidarios. Este trabajo, si bien no pretende dar cuenta de las razones por las que la Ley General de Educación N° 18.437 contó solo con el apoyo de parte del partido de gobierno pese a la apuesta incrementalista, ofrece algunos elementos que ayudarían a comprender esta cuestión.

El proceso de elaboración de la nueva ley se estructuró en tres etapas: un debate societal, una negociación al interior del partido de gobierno, y la aprobación parlamentaria. En cada una de las etapas se generó un producto: el informe del Congreso Nacional de Educación (producto de la etapa societal), el proyecto de ley enviado al Parlamento (producto de la negociación al interior del partido de gobierno), y la Ley N° 18.437 (producto del debate parlamentario). Este trabajo tiene por objetivo comparar las propuestas contenidas en los tres productos generados en el proceso, y explicar sus diferencias atendiendo a la configuración de actores, recursos y reglas de juego que enmarcaron las interacciones en cada etapa. Como se verá, cada producto refleja ideas de los actores ganadores de la etapa en que se generó.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan los postulados teóricos sobre las variables que explican las políticas públicas. En segunda instancia se repasan los aspectos metodológicos. Luego, se procede al análisis propuesto: se describen las principales ideas de los actores de la arena de política educativa respecto a seis dimensiones institucionales, se comparan los productos de

² Administración Nacional de Educación Pública.

cada etapa del proceso de elaboración de la ley, y se describe el juego de poder que llevó a definir a cada uno de ellos. Por último se presentan algunas reflexiones sobre el carácter incremental de la elaboración de la ley.

2. La política educativa como resultado de la interacción de actores, recursos y marco institucional

Una política pública es aquel conjunto de decisiones y acciones de un gobierno particular (Aguilar Villanueva, 1994). Este conjunto de acciones está orientado a solucionar problemas definidos como públicos, incluyendo tanto aquellos actos como no actos de una autoridad pública frente a un problema de su competencia (Meny Thoenig, 1992). La bibliografía sobre políticas públicas desarrolla la idea de que las políticas son resultado de un proceso que va desde la definición del problema, la inclusión en la agenda, la adopción de soluciones, su implementación, y la posterior evaluación (Subirats 2008). No se trata de un proceso lineal sino que cada una de estas etapas se encuentra en constante interacción con el resto.

Son dos las grandes tendencias teóricas que describen la forma en que se generan los *outputs* procesados en los sistemas políticos (Bentancur 2012). Por un lado, las políticas públicas son el resultado de una serie de interacciones entre diferentes actores que movilizan sus recursos mediante estrategias de cooperación y conflicto en función de sus intereses –incrementalismo-. Por el otro, las políticas son el resultado de estrategias racionales en las que son consideradas todas las opciones de política y evaluadas en función de sus costos y beneficios –racionalismo-.

Según Bentancur (2012), existen tres tipos de factores que contribuyen a explicar los *outputs* de las políticas públicas: el diseño institucional o reglas de juego, las ideas, y los recursos y estrategias que emplean los actores en la arena de política

Desde la perspectiva pluralista, las políticas son producto de la política, es decir, del intercambio bajo modalidades de cooperación y conflicto entre distintos actores de la escena pública (Bentancur 2008). La toma de decisiones es un proceso complejo de interacción entre diversos participantes. Es necesario observar el comportamiento de los actores con diferentes intereses, recursos y racionalidades, que interactúan en un juego

político estructurado por reglas. A este juego se lo conoce como “juego de poder”. Tal interacción se encuentra regulada por normas que los actores perciben como legítimas.

La literatura destaca la relevancia de múltiples tipos de actores en el proceso de elaboración de políticas: gobernantes, empresas, grupos de interés, instituciones financieras internacionales, analistas simbólicos (Lindblom 1991, Camou 1997). No todos los actores actúan de manera directa en cada una de las etapas del proceso de elaboración de la política. Tampoco son seres absolutamente racionales, motivados por maximizar su utilidad. Su racionalidad está limitada por factores cognitivos, valorativos y actitudinales. Tampoco son capaces de anticipar los efectos de sus decisiones y no es habitual que definan sus objetivos de forma clara (Subirats 2008).

Cada uno de estos actores moviliza sus recursos para incidir en cada una de las etapas del proceso de elaboración. Subirats (2008) distingue varios tipos de recursos de los cuales disponen los actores. El peso relativo de los recursos puede variar de una arena de política a otra. Existen recursos jurídicos (el derecho), humanos (el personal), económicos (el dinero), cognitivos (la información), relacionales (la organización), confianza (el consenso), cronológico (el tiempo), patrimoniales (la infraestructura), mayoría (el apoyo político), y la violencia (la fuerza).

La arena de política educativa en Uruguay se caracteriza por la existencia de diferentes tipos de actores con capacidad de influir en el proceso de elaboración de políticas educativas (Bentancur 2012). El autor elabora un listado con los actores principales. Por un lado, las autoridades de la educación: el Poder Ejecutivo a través del MEC y los integrantes de los distintos Consejos de la ANEP. El recurso fundamental de estos actores es la autoridad legal para la formulación. En segundo lugar, los partidos políticos con representación parlamentaria. En tercer lugar, están los actores de la enseñanza privada. Estos tienen un peso menor que el resto de los actores de la arena de política educativa. Existen dos tipos de instituciones privadas: la Asociación de Instituciones de Enseñanza Privada (AIDEP), y la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC).

El cuarto grupo de actores se integra por los sindicatos de la enseñanza que se estructuran en federaciones: la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM), la

Federación Nacional de Profesores (FENAPES) y la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU). También se encuentran los gremios estudiantiles, tales como el Centro de Estudiantes de IPA (CEIPA), la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), la Federación de Estudiantes de Magisterio (FEM). Estos actores se articulan bajo la Coordinadora de los Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU). Su recurso de poder esencial deriva de su organización y movilización. Según el autor, el actor sindical en Uruguay ha alcanzado una fuerte identidad y presencia en el proceso de elaboración de políticas educativas.

Ahora bien, como se mencionó, los actores hacen sus transacciones inmersos en un marco institucional (Lahera 2008). Las corrientes neoinstitucionalistas ponen nuevamente a las instituciones en el centro. Más allá de sus matices, este tipo de corrientes coincide en que las instituciones influyen en el resultado final de política pública dado que limitan las estrategias de los actores. Además, coinciden en concebir el carácter inercial de las instituciones por su constitución histórica (Putnam (1993) citado en Bentancur (2012)).

Según Mancebo (2007), las instituciones inciden en el éxito de las políticas porque sus reglas de juego pautan el comportamiento de los actores conformando “arenas de poder” (Lowi, 1994) en tanto generan incentivos y oportunidades para los mismos. Los cambios institucionales suponen un proceso político en el que se redefine el mapa de poder, con los conflictos correspondientes a tal redefinición (Mancebo 2007).

Si bien es necesario tomar en cuenta que cuando consideramos el comportamiento de los actores ante un problema particular lo hacemos en un lugar y momento determinado, el marco institucional es producto de configuraciones de largo plazo. Desde el institucionalismo histórico –una de las corrientes del institucionalismo- lo relevante son las configuraciones organizacionales, así como las coyunturas críticas y procesos de largo plazo. Existen procesos de *path dependence* que generan inercia en la dimensión institucional (Pierson y Skockpol 2008).

Mancebo (2007) sostiene que el sistema institucional de la educación en Uruguay previo a 2008 tiene cuatro acumulaciones históricas. En primer lugar, una *impronta estatista* tejida sobre la base de una larga tradición iniciada en la segunda mitad del

siglo XIX con la reforma vareliana, la distribución de la matrícula predominantemente pública, y la regulación que ejercen las autoridades de la ANEP sobre todo el sistema - público y privado-. En segunda instancia, un *diseño peculiar y complejo* configurado por la combinación de varios elementos: la dependencia del MEC de la Presidencia de la República, la autonomía de la ANEP y la UDELAR, el lugar secundario que ocupa el MEC en el proceso de elaboración de las políticas educativas, y la diferencia en la fuente de legitimidad de la que gozan las autoridades de la ANEP y de la UDELAR -la primera derivada de la designación parlamentaria y la segunda ligada al cogobierno-.

En tercera instancia, en cuanto a la *participación*, los docentes cuentan con dos canales: las Asambleas Técnico Docentes (ATD) a nivel técnico y los sindicatos. Las ATD son órganos deliberantes con facultades de iniciativa y funciones consultivas del CODICEN o los Consejos Desconcentrados. La participación a nivel del centro educativo está limitada por la centralización en la toma de decisiones, la participación docente es de tono fundamentalmente macropolítico. Por último, el sistema institucional uruguayo se caracteriza por su alto nivel de *centralización*. Las decisiones respecto a la organización, administración de personal, la evaluación, los recursos financieros, son tomadas por las autoridades de ANEP radicadas en la capital, o por los órganos desconcentrados en sus asuntos de competencia.

3. Aspectos metodológicos

El argumento central de este trabajo es que existen diferencias significativas en el contenido de los tres productos generados en el proceso de elaboración de la Ley General de Educación N° 18.437 -el informe del Congreso Nacional de Educación (producto de la etapa societal), el proyecto de ley enviado al Parlamento (producto de la negociación al interior del partido de gobierno), y la Ley N° 18.437 propiamente dicha (producto del debate parlamentario)-. Estas diferencias se deben a que cada producto es el resultado de distintas configuraciones de actores, recursos, y reglas de juego que enmarcaron la interacción. Cada producto refleja ideas de los actores ganadores de la etapa en que se generó.

El presente trabajo es de corte cualitativo, la recolección de datos se realizó empleando

distintas técnicas en cada una de las etapas:

Cuadro I. Técnica de recolección de datos, según etapa del proceso de toma de decisión

Etapa	Técnicas de recolección
Etapa 1: Debate Societal	Entrevistas semiestructuradas con actores participantes de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) y el Congreso Nacional de Educación (CNE) Análisis documental de los aportes al Debate Educativo de los diferentes actores ³ .
Etapa 2: Negociación intrapartidaria	Revisión de prensa ⁴ .
Etapa 3: Definición parlamentaria	Análisis documental de los diarios de sesiones de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, el Plenario de la Cámara de Diputados, la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores, y el Plenario de la Cámara de Senadores ⁵ .

Fuente: Elaboración propia

4. Las ideas de los actores de la arena de política educativa

Previo a la comparación de los tres productos es necesario presentar las ideas de cada uno de los actores de la arena de política educativa. De esta forma, se podrá identificar las ideas de qué actores se ven reflejadas en los distintos productos, en función de una serie de dimensiones institucionales tomadas de Bentancur (2008b). Además, si no se identifican grupos de actores con ideas similares, el análisis del juego de poder pierde sentido. La cercanía de ideas, como se verá más adelante, permitió a los actores activar recursos relacionales y así llevar a cabo estrategias para que esas ideas queden definidas en los productos. El cuadro 1 da cuenta de las ideas de los actores en el plano institucional⁶.

³ En los Anexos 1 y 2 se ofrece la lista de actores entrevistados y la pauta de entrevista semiestructurada, respectivamente. En el Anexo 3 se ofrece un listado de los documentos analizados, todos ellos están disponibles en www.debateeducativo.edu.uy/REGISTRO%20DE%20APORTES.htm

⁴ En el Anexo 4, se presenta un listado de noticias consultadas.

⁵ En el Anexo 5, se presenta un listado con la fecha de cada una de las sesiones, así como los actores participantes en las Comisiones.

⁶ En esta oportunidad se han seleccionado documentos de los actores más relevantes del sistema

Cuadro 1. Aspectos institucionales propuestos en los documentos de aportes al Debate Educativo, según actor.

Actor	Aspectos institucionales*					
	Gobierno	Coordinación	Descentralización	Participación	Evaluación	Formación Docente
ANEP-CODICEN	Autonomía	Interna y externa	Descentralización administrativa y geográfica	Participación de los alumnos en la vida del centro Comunidad educativa	No limitarla a datos cuantitativos, sino evaluar calidad (pertinencia al proyecto social del país)	Profesionalizar Concurso como acceso Reorganización
Partido Colorado	Integración política partidaria de los Consejos	Sistema de educación terciaria con universidades privadas La ley de 1985 alcanza para coordinar				
FUM	Consejos integrados por docentes electos por docentes y representantes del poder político	Que no existan órganos de by pass a la ANEP (ej: MECAEP)		Carácter prescriptivo de las ATDs		Posgrados públicos Formación integral
FENAPES	Autonomía Cogobierno pleno Consejos integrados por docentes	Comisión coordinadora entre Consejos de ANEP y Udelar Control público sobre enseñanza privada No injerencia del MEC en la CCE		ATDs resolutivas Congreso Nacional de Educación Órganos consultivos Fortalecer vínculo liceo-comunidad		Profesionalizar Sistema único de Formación Incentivar investigación
AFUTU	Autonomía Cogobierno	Órgano coordinador del sistema de educación con representación de Consejos, Udelar y Universidad de Formación Docente	Autonomía a nivel de centro	Órgano consultor del Consejo de UTU con integración del PIT CNT y empresarios		Carácter universitario
ADUR	Autonomía Cogobierno SNEP estatal	Que el SNEP habilite los institutos de enseñanza privada Coordinación con actores externos Sistema de		Descentralización geográfica	Participación como principio	Participación de la Udelar en la formación docente

		Instituciones Públicas de Enseñanza Terciaria				
AIDEP	Autonomía	Ampliar potestades a la CCE	Autonomía a nivel de centro	Docentes, funcionarios y padres participar fines de asesoramiento	Carácter universitario con título de grado	
		Sistema integrado por Educación Estatal y No Estatal	Descentralización administrativa y territorial		Formación básica en Ciencias de la Educación compartiendo con instituciones no estatales la formación específica	
		Estrategias para coordinación entre subsistemas			Modificar sistema escalafonario	
AUDEC	Diferenciar roles de conducción y ejecución	Fortalecer la CCE	Centros educativos con capacidades de gestión	Participación comunitaria a nivel de centro en espacios institucionalizados	Participación de institutos universitarios en la FD	
	Que las autoridades del gobierno dirijan las políticas		Rendición de cuentas a nivel de centro	Incorporar docentes de la enseñanza privada en ATDs	Formación continua	
FEUU	Autonomía	Carácter público y nacional del SNEP	Descentralización	Congreso Nacional de Educación	Desarrollo de funciones universitarias	
	Cogobierno	La educación privada no pertenece al SNE.			Concurso como norma Adecuar planes de estudio a criterios universitarios	
UDELAR	Autonomía	Carácter estatal de la educación	Descentralización geográfica		Evaluación y mejora continua	
	Cogobierno	Regulación de la enseñanza privada				
		Coordinación con actores externos				
		Subsistema de Educación Terciaria Pública				Integración al Sistema de Educación Terciaria Pública

Fuente: Elaboración propia en base a documentos presentes en el Anexo 3

*Dimensiones tomadas de Bentancur (2008b)

En cuanto al *gobierno* del sistema de educación, todos coinciden en que debe haber autonomía. Las diferencias pasan por la integración de los órganos de conducción, están quienes sostienen que debe haber cogobierno pleno entre los actores de la educación, excluyendo a los actores político partidarios (FENAPES, FEUU, ADUR, UDELAR). Por otra parte, se encuentran quienes sostienen que la integración debe ser exclusiva de los integrantes políticos (PC, AUDEC). En un punto intermedio se encuentran quienes sostienen que la integración debe ser mixta (FUM).

En lo que respecta a la *coordinación* del sistema, las propuestas son diversas. Las principales diferencias pasan por el rol del poder político en la coordinación. Existen actores que sostienen que hay que dar mayor protagonismo al MEC fortaleciendo su rol en el organismo coordinador –la Comisión Coordinadora de la Enseñanza- (AIDEP, AUDEC), otros sostienen que el MEC no debe tener injerencia en la educación (FENAPES). Otras de las diferencias giran en torno a la integración del sistema nacional de educación. Hay quienes defienden su carácter exclusivamente público y la subordinación de la enseñanza privada a la enseñanza pública (FEUU, UDELAR, FENAPES, ADUR), y están quienes defienden la integración de las instituciones de enseñanza privadas al sistema (PC, AIDEP, AUDEC).

La tercera dimensión refiere a la *descentralización* del sistema. No todos los documentos han profundizado en este tema. Sin embargo, existe cierta coincidencia en la necesidad de mayor descentralización territorial y dar mayor capacidad de gestión a nivel de centro (ANEP, AFUTU, AIDEP, AUDEC, FEUU, UDELAR). La *participación* tampoco es una dimensión en la que todos los documentos hayan profundizado. Al respecto, las propuestas son variadas. Existen coincidencias en dar mayor participación a los actores en la vida de centro (FENAPES, ANEP, AUDEC, AIDEP), la diferencia

educativo. Como se mencionó, según Bentancur (2012) los principales actores que constituyen la arena de la política educativa son: autoridades de la educación (Poder Ejecutivo a través del MEC, ANEP, consejos desconcentrados y UDELAR), los partidos políticos con representación parlamentaria, los sindicatos de la enseñanza (FUM, FENAPES, AFUTU), y –con menor peso- actores de la enseñanza privada y otras organizaciones (AIDEP, AUDEC). A esta completa lista, quisiéramos agregar a los gremios estudiantiles (FEUU, CEIPA) dada su participación activa tanto en la organización como en el desarrollo del Congreso Nacional de Educación. No se dispone de documentos aportados por el Partido Nacional y el Partido Independiente.

radica en el carácter consultivo o resolutivo de su participación. Además, se propone el carácter prescriptivo o resolutivo de las ATDs (FUM y FENAPES, respectivamente), y hasta se propone institucionalizar el Congreso Nacional de Educación (FENAPES).

Por último, respecto a la *formación docente*, todos coinciden en profesionalizarla y universitarizarla o darle participación a institutos universitarios en la misma. Esto implica el desarrollo de funciones de investigación y extensión en la formación de los docentes. Las diferencias se presentan en la naturaleza de la formación docente, hay actores que sostienen que debe ser pública (FENAPES, FUM, ADUR, FEUU, UDELAR), y hay quienes sostienen que la educación privada puede aportar a la formación docente (AUDEC, AIDEP).

La similitud de las ideas entre algunos de los actores es un elemento que permite que desarrollen recursos relacionales y ejerzan actitudes de cooperación en el proceso, como se verá más adelante. Los mismos actores reconocen mayor o menor cercanía entre unos y otros. En el plano partidario, existen aspectos comunes entre los partidos de oposición. Por otro lado, existen posiciones similares entre el Frente Amplio, los sindicatos de la educación y gremios estudiantiles, lo contrario ocurre entre estos y los partidos de oposición. Además, existen actores que se mantienen al margen de vínculos formales, por más que tengan posiciones cercanas a la de los partidos de la oposición, como lo son los institutos de enseñanza privada.

Una vez identificados los actores con ideas similares, estamos en condiciones de analizar las configuraciones de actores, recursos y reglas que nos permita dar cuenta de nuestro argumento central: que las diferencias entre los productos se debe a que expresan ideas de distintos actores ganadores de cada etapa del proceso.

5. Los tres productos del proceso de toma de decisión

El proceso de elaboración de la Ley General de Educación se dividió en tres etapas. En cada una de ellas se generó un producto. Por un lado, se introdujo un *debate societal* que definiría los lineamientos de la nueva ley. Para ello, se convocó un Debate Educativo en el que participaron los diferentes actores de la arena educativa. De este proceso surgió

un informe final con las resoluciones de un Congreso Nacional de Educación –CNE– (producto 1), instancia final del Debate Educativo. La segunda etapa, *la negociación al interior del partido de gobierno*, corresponde a la elaboración del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo (producto 2) que finalmente fue enviado al Parlamento. La tercera etapa fue la *aprobación parlamentaria* de la Ley N° 18.437 (producto 3).

Siguiendo a Subirats (2008), cada uno de los productos generados en las diferentes etapas presenta líneas de continuidad y ruptura con los productos que lo anteceden. En este apartado se presenta una comparación de los tres productos del proceso de toma de decisión, en base a las seis dimensiones de análisis presentadas anteriormente. En los cuadros 2 a 7 se presentan las principales propuestas.

Cuadro 2. Comparación de los productos 1, 2 y 3, según dimensión gobierno

Informe del CNE	Proyecto de Ley	Ley 18.437
Autonomía técnico-pedagógica, financiera y administrativa en todos los niveles	Principio de autonomía. Consejos Directivos Autónomos	Principio de autonomía.
Cogobierno	Integración de los docentes a los órganos directivos (CODICEN y Consejos), electos por docentes	Consejos Directivos Autónomos
Autoridades electas por padres, docentes, funcionarios, estudiantes (rechazo a designación del Poder Ejecutivo previa venia de la Cámara de Senadores)	Designación del Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores de tres autoridades del CODICEN y dos en cada Consejo	Integración de los docentes a los órganos directivos (CODICEN y Consejos), electos por docentes
No subvenciones a la educación privada		Designación del Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores de tres autoridades del CODICEN y dos en cada Consejo
Consejo Central con Consejos autónomos como el CDC de la Udelar	Redefinición de los Consejos: (CEIP, CEMB, CEMS, CETP)	Redefinición de los Consejos: (CEIP, CEMB, CEMS, CETP)

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta al *gobierno* de la educación, mientras que el CNE planteaba el cogobierno entre los actores de la educación y su rechazo a la designación de los integrantes de los órganos de conducción por parte del Poder Ejecutivo, tanto el proyecto de ley como la Ley N° 18.437 planteaban la integración de dos docentes al CODICEN y un representante del orden docente en cada uno de los Consejos desconcentrados. El resto de los integrantes del CODICEN y los Consejos serían

designados por el Poder Ejecutivo previa venia de la Cámara de Senadores. Por lo tanto, el producto 1 refleja ideas de los actores sindicales y gremiales, mientras que los productos 2 y 3 incorporan una combinación de ideas cercanas al partido de gobierno, los partidos de oposición y a los actores sindicales.

Cuadro 3. Comparación de los productos 1, 2 y 3, según dimensión *coordinación*

Informe del CNE	Proyecto de Ley	Ley 18.437
SNEP integrado solo por organismos de educación pública	SNEP integrado por MEC, ANEP y Udelar	SNEP integrado por MEC, ANEP y Udelar
Sistema integrado de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria	Comisión coordinadora del SNEP	Comisión coordinadora del SNEP integrada por MEC, UDELAR, CODICEN, institutos autónomos que crea la ley.
Integrar educación no formal al SNEP	IUDE e ITS como entes autónomos	IUDE e ITS en la órbita del SNEP
Integrar educación militar y policial al SNEP		

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la *coordinación*, las principales diferencias entre el producto 1 y los productos 2 y 3 pasan por la incorporación del MEC en el SNEP⁷. Esta diferencia es relevante dado que refleja distintas concepciones sobre la autonomía de la educación, pese a que en todos los productos se presenta como un principio. El contenido del producto 1 refleja ideas cercanas a los actores sindicales, mientras que los productos 2 y 3 reflejan ideas cercanas a la de los partidos políticos. En cuanto a la *descentralización*, es una dimensión en la que existen líneas de continuidad en los tres productos. Se comparte la descentralización geográfica así como la capacidad de desarrollo de los proyectos educativos a nivel de centro. En esta dimensión se reflejan ideas compartidas por la mayoría de los actores.

Cuadro 4. Comparación de los productos 1, 2 y 3, según dimensión *descentralización*

Informe del CNE	Proyecto de Ley	Ley 18.437
Descentralización geográfica	Descentralización funcional	Descentralización funcional
Centros desarrollen su propio		Descentralización territorial (Comisiones

proyecto (no autonomía a nivel de centro en “sentido neoliberal”)	Descentralización territorial (Comisiones Coordinadoras Departamentales)	Coordinadoras Departamentales)
	Leve autonomía a nivel de centro (capacidad de llevar a cabo su proyecto educativo, mantenimiento de locales, firma de convenios interinstitucionales previa autorización)	Leve autonomía a nivel de centro (capacidad de llevar a cabo su proyecto educativo, mantenimiento de locales, firma de convenios interinstitucionales previa autorización)

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5. Comparación de los productos 1, 2 y 3, según dimensión *participación*

Informe del CNE	Proyecto de Ley	Ley 18.437
ATDs prescriptivas	Principio de participación de estudiantes, docentes, familias y sociedad.	Principio de participación de estudiantes, docentes, familias y sociedad
Asambleas de padres, estudiantes, funcionarios, docentes.	Institucionalización del Congreso Nacional de Educación	Consejos de Participación integrados por padres, estudiantes, docentes e integrantes de la comunidad
Insitucionaliza el Congreso Nacional de Educación	Comisión Nacional de Educación con representantes públicos y privados.	Institucionalización del Congreso Nacional de Educación
Consejos Asesores a nivel de centro	Comisiones consultivas de funcionarios, padres, estudiantes, empresarios y trabajadores de la enseñanza técnica, a los Consejos.	Comisión Nacional de Educación con representantes públicos y privados.
	Derecho a iniciativa de las ATDs con carácter preceptivo	Comisiones consultivas de funcionarios, padres, estudiantes, empresarios y trabajadores de la enseñanza técnica, a los Consejos.
		Derecho a iniciativa de las ATDs con carácter preceptivo

Fuente: Elaboración propia

En lo que refiere a la *participación*, la principal diferencia pasa porque el proyecto de ley y la Ley incorporan una Comisión Nacional de Educación (COMINE) con representantes públicos y privados, reflejando ideas de los actores privados y los partidos políticos de oposición como posiciones del Poder Ejecutivo. En esta misma dimensión, todos los productos recogen la institucionalización del Congreso Nacional de Educación, el carácter preceptivo de las ATD, así como la creación de espacios de participación para padres, estudiantes, funcionarios y docentes, reflejando ideas de todos los actores.

Cuadro 6. Comparación de los productos 1, 2 y 3, según dimensión evaluación

Informe del CNE	Proyecto de Ley	Ley 18.437
	Instituto Nacional de Evaluación Educativa como órgano desconcentrado del MEC, con integrantes del MEC, ANEP, Udelar y la educación privada	Instituto Nacional de Evaluación Educativa como órgano desconcentrado del MEC, con integrantes del MEC, ANEP. Udelar y la educación privada, con competencia en educación pre universitaria

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7. Comparación de los productos 1, 2 y 3, según dimensión formación docente

Informe del CNE	Proyecto de Ley	Ley 18.437
Funciones de enseñanza, extensión e investigación	Creación del Instituto Universitario de Educación como órgano desconcentrado de ANEP	Creación del Instituto Universitario de Educación como órgano desconcentrado de ANEP
Sistema Nacional Único de Formación Docente		
Caracter universitario		

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, en el CNE no hubo definiciones que hicieran referencia a la *evaluación*. En cambio, tanto el proyecto de ley como la Ley 18.437 incorporan la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) como órgano desconcentrado del MEC, reflejando ideas propias del Poder Ejecutivo y –en parte- de los partidos de oposición. Por último, respecto a la *formación docente*, tanto el proyecto como la ley recogen el carácter universitario que propuso el CNE, lo cual implica el desarrollo de funciones de enseñanza, extensión e investigación. En este punto se reflejan ideas de todos los actores.

Cuadro 8. Ideas predominantes en los tres productos, según dimensión

Dimensión	Ideas predominantes		
	Informe el CNE	Proyecto de ley	Ley N° 18.437
Gobierno	Sindicatos docentes y estudiantiles	Mix	Mix
Coordinación	Sindicatos docentes y estudiantiles	Mix	Mix
Descentralización	Todos los actores	Todos los actores	Todos los actores
Participación	Sindicatos docentes y estudiantiles	Mix	Mix
Evaluación	-	Partidos políticos	Partidos políticos
Formación docente	Todos los actores	Mix	Mix

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro 8 se ofrece una síntesis de lo expuesto. Como se puede ver, en cada una de las dimensiones de análisis, los productos 2 y 3 son similares entre sí –reflejando un mix de ideas de todos los actores–, y en algunas dimensiones presentan diferencias sustanciales con respecto al producto 1 –que refleja ideas próximas a los actores sindicales–. Además de las diferencias, tanto el proyecto de ley como la Ley N° 18.437 incorporan algunos elementos que no estaban presentes en el informe del CNE. ¿Cómo se explican tales diferencias? En este trabajo se sostiene que tales diferencias se deben a que los tres productos fueron generados en ámbitos con distintas configuraciones de actores, recursos e instituciones.

6. Las configuraciones de actores, recursos y reglas

En cada una de las tres etapas en que se dividió el proceso de toma de decisión se dieron diferentes configuraciones de actores. Los actores de la arena educativa no participaron de la misma forma en cada una de las etapas. Esto se dio por dos motivos. Por un lado, debido a la exclusión de algunos actores en algunas etapas. Por el otro, debido a que, pese a participar en más de una etapa, los distintos actores no contaron con los mismos recursos en cada una de ellas. Además, cada etapa tuvo reglas de juego internas, las cuales favorecieron a algunos actores y perjudicaron a otros.

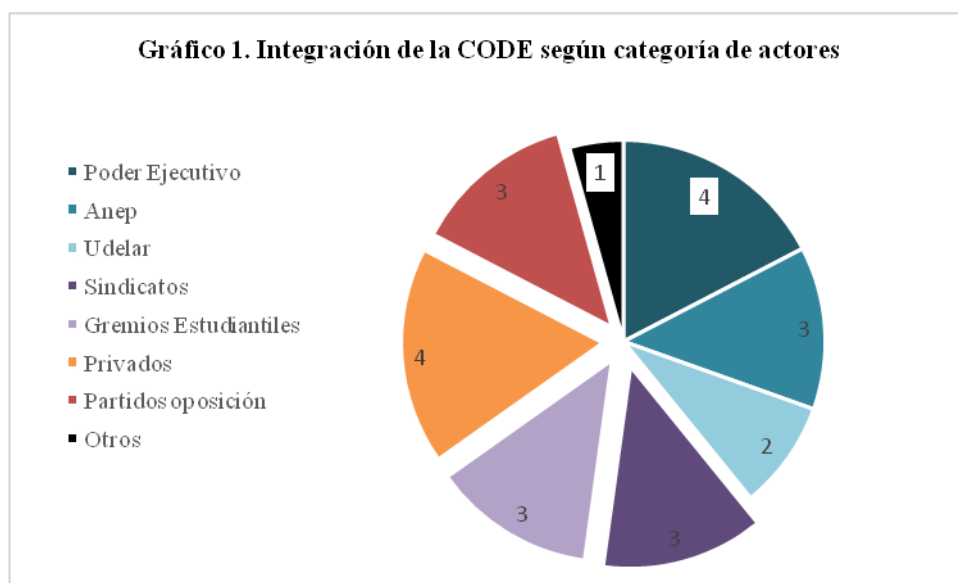
6.1 El juego de poder en el debate societal

El debate societal fue la etapa más amplia desde el punto de vista de la amplitud de los actores participantes. El MEC, junto con ANEP y UDELAR, convocaron un Debate Educativo en el que participaron todos los actores de la arena educativa. El proceso se inició con la instalación de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) que preparó el Congreso Nacional de Educación (CNE), instancia formal en donde se definieron las resoluciones de la definición societal. Tanto la CODE como el CNE tuvieron sus propios actores, que intercambiaron recursos bajo reglas de juego, por lo cual es necesario realizar un análisis separado de la configuración de actores en cada una de estas sub-etapas.

6.1.1 La configuración de actores, recursos y reglas en la CODE

La integración de la CODE fue definida por el MEC, ANEP y UDELAR. La misma se constituyó con veintidós miembros que fueron designados a propuesta de diferentes organizaciones. El trabajo de la CODE se estructuró de la siguiente manera: determinación de la metodología de trabajo, realización de encuentros en todo el país para recabar opiniones, sistematización de propuestas recibidas, organización del Congreso Nacional de Educación, y elaboración de informe final. La designación de la CODE fue un elemento estructurante del Debate Educativo dada su competencia formal de organizar el Congreso Nacional de Educación, ámbito en donde se definirían los resultados del Debate Educativo.

Si bien los integrantes de la CODE lo hicieron a título personal, su designación fue realizada a propuesta de organizaciones. El gráfico 1 muestra la integración final de la CODE según tipo de actor⁸. Como se ve, ninguna categoría de actores tuvo la mayoría absoluta de los integrantes de la comisión. Es por ello que las cercanías en cuanto a las ideas y los vínculos relacionales entre los mismos son fundamentales al momento de tomar las decisiones al interior de este espacio.



En la CODE, los actores hicieron uso de los distintos recursos de los que disponían. Si

⁸ En el Anexo 6, se detalla el nombre de cada uno de los representantes de organizaciones en la CODE.

bien todos los actores tuvieron como recurso la voz y el voto, el resto de los recursos estuvo desigualmente distribuido (cuadro 9). Naturalmente, el MEC dispuso del recurso de autoridad en tanto organizó y presidió el debate. Un elemento fundamental fue la desigual distribución del recurso relacional. Las trayectorias de vínculos entre los gremios estudiantiles, los sindicatos docentes y los integrantes del partido de gobierno tejidos desde la década del noventa en oposición a la reforma Rama, sumado a la similitud de sus ideas, les permitió alcanzar el recurso de mayoría en las definiciones más importantes de la CODE, tales como la designación de la integración del CNE.

Cuadro 9. Distribución de recursos en la CODE

Actor	Recursos					
	Autoridad	Relacional	Mayoría	Consenso	Voz	Voto
Poder Ejecutivo-MEC	X	X		X	X	X
Anep		X		X	X	X
Udelar		X		X	X	X
Sindicatos		X		X	X	X
Gremios estudiantiles		X		X	X	X
Instituciones privadas					X	X
Partidos de oposición					X	X

Fuente: Elaboración propia

Claro está que el uso de estos recursos y las interacciones entre los actores estuvo condicionado por las reglas de juego en que estos operaron. La CODE tuvo sus reglas de funcionamiento internas. Estas reglas internas incidieron en la definición de las reglas de funcionamiento y la estructura del Congreso, instancia de elaboración del producto final de la etapa societal. Las reglas principales en el seno de la CODE fueron las siguientes: la necesidad de un *quorum* de la mitad más uno de los integrantes para sesionar⁹, la organización del trabajo en subcomisiones -organización, apoyo técnico, relacionamiento-¹⁰, la presidencia de la CODE por parte del MEC y la toma de decisiones por mayoría simple.

Las decisiones más importantes de la CODE giraron en torno a la definición de la estructura del Congreso, decisión que implicó la exclusión de los partidos políticos de la

⁹ Acta n° 2 de la CODE

¹⁰ Acta n° 3 de la CODE

participación con voto en el mismo. La CODE decidió que el 75% de la participación estaría a cargo de delegados de las asambleas territoriales mientras que el 25% restante, a cargo de organizaciones que presentaron aportes al Debate Educativo¹¹. El cuadro 10 da cuenta de la integración final de la representación organizacional en el Congreso. Los gremios –sean docentes o estudiantiles- tendrían el 75% de la representación de las organizaciones. Las instituciones privadas quedarían en una posición minoritaria, pero con representación con voz y voto. Por su parte, los partidos políticos fueron excluidos de la posibilidad de tener voto.

Cuadro 10. Ponderación de los delegados al Congreso definidos por la CODE, según categorías de actores

Categorías	Delegados	Porcentaje del total
ATDs y gremios de la enseñanza	212	53
Gremios estudiantiles	100	25
Instituciones privadas	36	9
Gremios no docentes	30	7
Udelar	25	6
Total	403	100

Fuente: Bentancur y Mancebo (2010) en base a Acta N° 36 de la CODE

Los actores minoritarios, es decir los institutos de enseñanza privada y los partidos políticos de oposición, carecieron de recursos relacionales, pese a que en varias dimensiones sus ideas eran cercanas. Al carecer de los recursos relacionales, ante la posición minoritaria, algunos actores partidarios optaron por la vía de la salida. El 6 de octubre de 2006, el representante del Partido Independiente, José Rilla, envió su carta de renuncia. Más adelante renunciaría el representante del Partido Nacional, Juan Gabito. Los motivos alegados fueron expresamente la ponderación de los actores que integrarían el Congreso y la exclusión de los partidos políticos de su participación con voto.

Si bien la CODE tuvo sus actores ganadores y perdedores, su relevancia radica en que definió los actores incluidos y los actores excluidos del CNE así como las reglas de juego en el mismo. Fue la CODE quién diseñó la configuración de actores, recursos y reglas del CNE, otorgando ventajas a los actores ganadores en su propio seno. En otras palabras, los actores ganadores en la CODE generaron las condiciones para ser ganadores en la instancia de definición del debate societal: el CNE.

¹¹ Acta N° 36 de la CODE

6.1.2 La configuración de actores, recursos y reglas en el CNE

Como se mencionó, la configuración de actores, reglas e instituciones al interior de la CODE definió la integración y reglas de juego del CNE, espacio formal en el que se generaría el producto de la etapa societal de la elaboración de la política: el informe del CNE¹². Los actores del Congreso, como muestra el cuadro 11, fueron predominantemente actores gremiales, relegándose a un plano minoritario las organizaciones de educación privada y la UDELAR. Nótese la predominancia de actores con ideas cercanas en cada una de las dimensiones definidas anteriormente.

Cuadro 11. Ponderación de los delegados al Congreso según categorías de actores

Categorías	Delegados	Porcentaje del total
ATDs y AGC	125	23
Sindicatos	112	21
Gremios estudiantiles	100	19
Instituciones privadas	46	7
Asociaciones de profesionales	28	5
Organizaciones sociales y otras instituciones	131	24
Total	532	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.debateeducativo.edu.uy

Por su parte, las reglas del CNE fueron similares a las de la CODE: *quorum* de la mitad más uno de los delegados con derecho a voz y voto, la organización en quince comisiones temáticas y consideración en Plenario, y la toma de decisiones por mayoría. Esta última fue la regla principal. Nuevamente, la distribución de actores con ideas similares y los recursos relacionales serían fundamentales para obtener las mayorías. El cuadro 12 muestra la distribución de los recursos de cada uno de los actores.

¹² El Congreso de Educación se llevó a cabo entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006. Se trabajó en función de quince comisiones temáticas previamente definidas por la CODE. Siete informes de las quince comisiones fueron debatidos en un plenario general. Según el Informe Final del Congreso, estaban habilitados 1960 delegados de los cuales el 73% correspondía a Asambleas Territoriales y el 27% restante a organizaciones que aportaron documentos. En las Comisiones del Congreso participaron 1265 delegados, de los cuales el 63 % representaban a Asambleas Territoriales o Comisiones Zonales y Departamentales y el 37 % a organizaciones. En los plenarios la participación alcanzó a 1221 delegados de los cuales el 62.5% representó a Asambleas Territoriales o Comisiones Zonales y Departamentales (59% con voto y 3.5 % sin voto) y el 37.5 % a organizaciones (CODE: 2007).

Cuadro 12. Distribución de recursos en el Congreso, según categorías de actores

Actor	Recursos				
	Voz	Voto	Mayoría	Relacional	Consenso
Poder Ejecutivo	x				
Anep	x				
Udelar	x	x			
Sindicatos	x	x	x	X	x
Gremios estudiantiles	x	x	x	X	x
Instituciones privadas	x	x			
Partidos de oposición	x				

Fuente: Elaboración propia

Nótese que los partidos políticos no contaron con el recurso institucional principal: el voto. Por su parte, los actores gremiales, con ideas afines acerca de la educación, utilizaron sus recursos relacionales para obtener las mayorías necesarias en la aprobación de las mociones. La carencia de recursos relacionales no les permitió obtener mociones mayoritarias en las votaciones a los actores de la educación privada y la educación católica, pese a que estos contaron con el recurso del voto. Además, a diferencia de los actores gremiales y del Poder Ejecutivo, estos actores no contaron con la posibilidad de tener delegados en la Mesa del Congreso, lo cual no les permitió ejercer un control del orden del debate, asegurar que los oradores se remitan al tema de debate, ni proponer modificaciones en el orden del día.

Las reglas de organización también favorecieron a los actores gremiales. Ruiz, et. al. (2008), a través de la técnica observación participante a las comisiones temáticas del CNE, concluyen que el propio formato del CNE favoreció a los actores sindicales y universitarios dada la experiencia de los mismos bajo la modalidad asambleística. *“En términos generales, la asamblea es el instrumento que universitarios y gremios utilizan casi con exclusividad para dar formato a sus reuniones, para ejercer el cogobierno, tomar decisiones o posturas. No obstante, la diversidad de participantes, que excedían ampliamente los ámbitos académicos y gremiales, no tenían por qué conocer este modo de funcionamiento”* (Ruiz, et al, 2008: 58).

En síntesis, si se observan las resoluciones del CNE (producto 1) en cada una de las dimensiones presentadas en el cuadro 1, todas son ideas compartidas por actores sindicales -estudiantiles y gremiales-. La etapa societal, si bien involucró a todos los

actores de la arena de política educativa, generó actores ganadores y actores perdedores. Esto fue fruto de la desigual distribución de recursos entre estos y el resto de los actores, combinado a las reglas de juego en que operaron, tanto en la CODE como en el CNE.

Ahora bien, como se vio al inicio de este trabajo, el producto 1 difiere sustancialmente en cada una de las dimensiones respecto a los productos 2 y 3. Las diferencias se deben a que los productos 2 y 3 fueron generados en ámbitos en que cambió la configuración de actores, recursos y reglas de juego respecto a la etapa societal. Tanto en la negociación al interior del partido de gobierno como en el debate parlamentario, cambió el mapa de actores ganadores y perdedores. A continuación se dará cuenta de la configuración de actores, recursos y reglas en las etapas siguientes para comprender quienes fueron los actores ganadores y perdedores, y de esta forma entender las diferencias del producto 1 con los productos 2 y 3.

6.2 El juego de poder en la definición intrapartidaria

El segundo producto al que nos referimos en este trabajo es el proyecto de ley enviado al Parlamento en el año 2008. En esta oportunidad, el MEC elaboró un proyecto de ley que tendría en cuenta los lineamientos propuestos por la etapa societal de la elaboración de la ley. Como se planteó, el producto 2 difiere sustancialmente en algunas dimensiones respecto al producto 1.

El proyecto de ley fue elaborado por el MEC pero su definición no estuvo exenta del juego de poder a la interna del partido de gobierno. A diferencia de la etapa societal, en la que participaron todos los actores de la arena de la política educativa, en esta etapa los actores por excelencia fueron los sectores que integran el partido de gobierno, Frente Amplio (FA). El resto de los actores fueron excluidos del proceso. La exclusión de quienes habían sido ganadores en la etapa societal fue lo que posibilitó las diferencias entre los productos 1 y 2.

Al interior del FA, la principal divergencia al proyecto de ley fue planteada por el Partido Comunista (PCU). Este sector interactuó con el resto haciendo uso de recursos en el marco de reglas de juego internas al partido de gobierno. El cuadro 13 da cuenta de las objeciones, recursos y reglas institucionales en los que se dio el juego de poder.

El PCU se opuso en tanto consideraba que en el proyecto de ley se planteaba la violación del principio de autonomía, proponía el cogobierno pleno, se manifestaba en contra de la injerencia del MEC, y de la distanciamiento de los aportes del CNE.

Cuadro 13. Objeciones al proyecto de ley, recursos del PCU al proyecto de ley original y marco institucional

Objeciones	Recursos	Marco institucional
Violación de autonomía de la educación		
No hay cogobierno pleno	Amenaza de indisciplina	Reglas internas del Frente Amplio
Injerencia del MEC	Voto en el Parlamento	Disciplina partidaria
No se tomaron en cuenta las definiciones del Congreso		

Fuente: Elaboración propia

Dadas las diferencias, se decidió la formación de una comisión interna que salde las divergencias intrapartidarias. Sin embargo, las diferencias planteadas por el PCU no fueron consideradas y este sector solicitó a la Mesa Política del FA la autorización para votar en contra del proyecto. Finalmente, dicha petición no fue autorizada por la Mesa. El PCU no logró modificar la situación pese a tener como recurso la amenaza de indisciplina en la votación a nivel parlamentario.

El producto 2 -elaborado por el MEC- se diferenció del producto 1 en dimensiones sustanciales, como se vio anteriormente. En esta etapa hubo un actor perdedor, el PCU. El resto de los actores de la arena de política educativa no fueron ni ganadores ni perdedores, sino excluidos. Es por ello que el producto 1 difiere del producto 2. Las diferencias pueden explicarse por las distintas configuraciones de actores, recursos e ideas que tuvieron lugar en los ámbitos de generación de estos productos. Mientras que en la etapa societal el abanico de actores fue amplio, en la etapa intrapartidaria el abanico se restringió notoriamente.

En la medida que los actores ganadores de la etapa societal no tuvieron participación, el partido de gobierno pudo elaborar el producto 2 conforme a sus intereses, contemplando incluso las ideas de actores perdedores de la etapa societal. Nótese que el producto 2 no solo refleja ideas del partido de gobierno, sino que contempla una combinación de ideas de todos los actores en la mayoría de las dimensiones (cuadro 8).

6.3 El juego de poder en la definición parlamentaria

Hasta ahora se ha intentado argumentar que las diferencias entre el producto 1 y 2 identificadas al inicio del análisis se deben a las distintas configuraciones de actores, recursos y reglas de juego en los ámbitos de generación de esos productos. Sin embargo, el producto 2 y el producto 3 son muy similares en todas las dimensiones analizadas, pese a que ambos también son el producto de ámbitos con diferentes configuraciones de actores, recursos y reglas de juego. En esta oportunidad, la similitud de los productos se explica dado que el actor ganador del debate parlamentario es el partido de gobierno (FA), actor exclusivo de la etapa 2.

Al igual que en la etapa societal, en el debate parlamentario participaron todos los actores de la arena de política educativa. Lo que cambió fue la distribución de recursos y las reglas de juego. Como lo muestra el cuadro 14, en la etapa parlamentaria los actores por excelencia fueron los partidos políticos, todos ellos con el recurso del voto. Sin embargo, los actores del partido de gobierno contaron con un recurso institucional fundamental, la mayoría parlamentaria en cada una de las Cámaras. Los actores no partidarios solo tuvieron como recurso la concurrencia a las comisiones parlamentarias de cada una de las Cámaras para dar cuenta de las evaluaciones del producto generado por el MEC. Pese a la existencia del recurso relacional entre los sindicatos, gremios y el PCU, la minoría del sector en el partido de gobierno impidió que sus intereses estuvieran contemplados en el producto final dadas las reglas internas del ámbito parlamentario.

Cuadro 14. Distribución de recursos según actores de la etapa parlamentaria

Actor	Recursos			
	Voto	Voz en Plenario	Voz en comisiones	Mayoría
Partido de gobierno	X	X	X	X
Partidos de oposición	X	X	X	
ANEP			X	
UDELAR			X	
Sindicatos			X	
Gremios estudiantiles			X	
Instituciones privadas			X	

Fuentes: *Elaboración propia*

Las reglas internas del Parlamento fueron el marco institucional que enmarcó las interacciones. La toma de decisiones por mayoría hizo que el recurso de la mayoría parlamentaria que ostentó el partido de gobierno incline la balanza a su favor. Sin embargo el marco institucional también supuso un freno a las pretensiones del partido de gobierno, llevando a la alteración de algunos elementos. Si bien en el proyecto de ley enviado al Parlamento, el IUDE y el ITS¹³ se crearon como órganos desconcentrados de ANEP, la idea original era el formato de entes autónomos. Para ello, era necesario el voto de dos tercios de cada cámara y el FA no contaba con dicho peso, por lo cual se cambió el formato.

Como se vio, el proyecto de ley contempló una combinación de ideas de todos los actores en la mayoría de las dimensiones de análisis. Sin embargo, esto no implicó alcanzar consensos. Prueba de ello son las objeciones que el resto de los actores de la arena de política educativa hizo al proyecto de ley. En el cuadro 15 se sintetizan las principales objeciones que realizó cada uno de los actores no partidarios en las comisiones, mientras que en el cuadro 16 se sintetizan las objeciones de los partidos de oposición y de los legisladores pertenecientes al PCU. Sin pretender entrar en detalle, los cuadros muestran que tanto los actores no partidarios como los actores partidarios centraron sus críticas en lo referente al gobierno como a la coordinación del sistema. En el caso de los actores partidarios, se hizo énfasis en el proceso, objetando problemas de representación de la etapa societal así como la falta de consensos al interior del sistema de partidos.

Más allá de las marcadas diferencias expresadas por el resto de los actores de la arena de política educativa, el FA hizo uso del recurso de la mayoría parlamentaria a pesar de no contar con el voto de la totalidad de sus integrantes. En la etapa parlamentaria, el actor ganador por excelencia fue el partido de gobierno (FA), el resto de los partidos y de los actores fueron perdedores. El resultado es que la Ley N° 18.437 (producto 3) refleja principalmente el interés de parte del FA, es decir, la combinación de ideas de todos los actores. Es por ello que el producto 3 es similar al producto 2. Aunque ambos sean resultado de diferentes configuraciones de actores, recursos y reglas de juego, el actor ganador fue el mismo en cada etapa.

¹³ Instituto Técnico Superior

Cuadro 15. Críticas de los actores no partidarios al proyecto de ley presentado por el MEC al Parlamento, según dimensión institucional

Actor	Dimensiones					
	Gobierno	Coordinación	Descentralización	Participación	Evaluación	Formación Docente
ANEP				Definir mejor las competencias de la COMINE y el Congreso Nacional de Educación Redefinir integración de la COMINE (menos cantidad de integrantes)	Independencia técnica y política al INEED Caracter externo al SNEP del INEED	Potestades a la ANEP para definir organización y funcionamiento al IUDE
UDELAR		Diversificar más el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública Crear una subcomisión coordinadora del SNETP que impulse convenios entre ANEP y UDELAR para crear institutos de enseñanza terciaria				Participación de la Udelar en la formación docente universitaria
ADEMU	Se violenta autonomía y cogobierno Cogobierno en CEIP	Burocratización Exceso de funciones y competencias del MEC COMINE no sea presidida por el MEC	Los Consejos de Participación traslada la responsabilidad del Estado a la comunidad			INEED no debe depender del MEC INEED no debe evaluar según criterios “neoliberales” de calidad
ADUR		Establecer obligatoriedad de la coordinación Excesiva burocratización				
FENAPES	MEC no debe designar autoridades del CODICEN y los Consejos Desacuerdo con la separación del CES en CEMB y CEMBS	Injerencia del PE a través del MEC Burocratización Desacuerdo con integración de la COMINE El MEC no debe integrar el SNEP		No participación de privados y empresarios en Consejos Consultivos Definir la integración del Congreso Nacional de Educación	INEED es injerencia del PE en ANEP	Autonomía de la formación docente EL IUDE debería formar docentes para educación terciaria
AFUTU	Viola autonomía y cogobierno					
AUDEC	Riesgo de corporativismo en los Consejos con la integración de los docentes al gobierno	Educación pública no debe supervisar a la educación privada	Fortalecer la figura del director			Dar espacio a la educación privada para la formación docente universitaria

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 16. Críticas de los actores partidarios al proyecto de ley presentado por el MEC al Parlamento, según dimensión institucional

Partido	Institucional						Proceso
	Gobierno	Coordinación	Descentralización	Participación	Evaluación	Formación Docente	
PN	Viola la autonomía de la ANEP La Udelar interviene en asuntos de la ANEP Debilita el CODICEN y fortalece Consejos Docentes no deben integrar órganos de dirección, fomenta la decisión corporativa. Los docentes no deben tener poder de veto Minimiza la integración política de la conducción	Burocratización Injerencia del MEC a través de la CCE Yuxtaposición de funciones No se toca la Ley Orgánica de UDELAR			INEED debe ser externo al sistema No hay independencia técnica	Habilitar a privados a dar formación docente privado	Debe ser política de Estado, no hay consensos con actores sociales ni en el sistema de partidos No se consultó a los partidos políticos, ni hubo debate en comisiones En el Debate Educativo participó el 1% de la población El Congreso menospreció a los partidos políticos Hay que reivindicar el sistema representativo y a los partidos políticos
PC	Se centra en el poder en la estructura del sistema Posición preeminente de corporaciones gremiales. Gremios no tienen legitimidad para conducir (se encamina hacia un Estado coporativo) Integrar oposición a órganos de conducción	Burocratiza					Faltan consensos No hubo participación de los sectores de la sociedad en el Debate Educativo sino grupos organizados
PI	No participación docente en el gobierno, sí para asesorar	Sobrecarga de organismos dificulta el ejercicio de gobierno Estructura centralizada y estatista No se diferencia rol de juez y parte de ANEP		Sobrecarga de órganos de consulta			No hubo debate partidario
FA (Espacio 1001)	Los actores de la educación son quienes deben conducirla educación Viola autonomía	Injerencia del MEC en los Consejos					No se tomó como referencia al Congreso

Fuente: Elaboración propia

Las reglas internas del Parlamento fueron el marco institucional que enmarcó las interacciones. La toma de decisiones por mayoría hizo que el recurso de la mayoría parlamentaria que ostentó el partido de gobierno incline la balanza a su favor. Sin embargo el marco institucional también supuso un freno a las pretensiones del partido de gobierno, llevando a la alteración de algunos elementos. Si bien en el proyecto de ley enviado al Parlamento, el IUDE y el ITS¹³ se crearon como órganos desconcentrados de ANEP, la idea original era el formato de entes autónomos. Para ello, era necesario el voto de dos tercios de cada cámara y el FA no contaba con dicho peso, por lo cual se cambió el formato.

Como se vio, el proyecto de ley contempló una combinación de ideas de todos los actores en la mayoría de las dimensiones de análisis. Sin embargo, esto no implicó alcanzar consensos. Prueba de ello son las objeciones que el resto de los actores de la arena de política educativa hizo al proyecto de ley. En el cuadro 15 se sintetizan las principales objeciones que realizó cada uno de los actores no partidarios en las comisiones, mientras que en el cuadro 16 se sintetizan las objeciones de los partidos de oposición y de los legisladores pertenecientes al PCU. Sin pretender entrar en detalle, los cuadros muestran que tanto los actores no partidarios como los actores partidarios centraron sus críticas en lo referente al gobierno como a la coordinación del sistema. En el caso de los actores partidarios, se hizo énfasis en el proceso, objetando problemas de representación de la etapa societal así como la falta de consensos al interior del sistema de partidos.

Más allá de las marcadas diferencias expresadas por el resto de los actores de la arena de política educativa, el FA hizo uso del recurso de la mayoría parlamentaria a pesar de no contar con el voto de la totalidad de sus integrantes. En la etapa parlamentaria, el actor ganador por excelencia fue el partido de gobierno (FA), el resto de los partidos y de los actores fueron perdedores. El resultado es que la Ley N° 18.437 (producto 3) refleja principalmente el interés de parte del FA, es decir, la combinación de ideas de todos los actores. Es por ello que el producto 3 es similar al producto 2. Aunque ambos sean resultado de diferentes configuraciones de actores, recursos y reglas de juego, el actor ganador fue el mismo en cada etapa.

¹³ Instituto Técnico Superior

6.4 Comparación de la configuración de actores, recursos y reglas en las tres etapas del proceso de toma de decisión

El cuadro 17 ofrece una síntesis de cada una de las etapas. El mismo da cuenta del tipo de actores que participó de cada una, los recursos principales que fueron utilizados, las reglas que estructuraron el juego de poder, el producto final, y los actores ganadores y perdedores (aquellos cuyos intereses se vieron reflejados en el producto y aquellos cuyos intereses están ausentes, respectivamente). Como se ve, en cada etapa participaron diferentes actores. La regla de la mayoría fue esencial para la toma de decisiones en ámbitos formalmente estructurados. En este sentido, los recursos relacionales y consenso entre actores fueron recursos a movilizar para obtener tales mayorías.

Cuadro 17. Comparación entre las tres etapas del proceso de toma de decisión

	Definición societal	Definición intrapartidaria	Definición parlamentaria
Actores	Todos los actores de la arena educativa	Sectores del FA	Partidos políticos
Reglas principales	Internas CODE, internas CNE (mayoría)	Estatuto FA (disciplina partidaria)	Internas parlamento
Recursos	Relacionales, mayoría, consenso	Mayoría, consenso	Mayoría
Producto	Informe del CNE	Proyecto de Ley General de Educación	Ley General de Educación N° 18.437
Actores ganadores	Sindicatos docentes, gremios estudiantiles	Todos los sectores del FA, excepto PCU	FA (excepto PCU)
Actores perdedores	Privados, partidos políticos	PCU	Oposición, PCU

Fuente: Elaboración propia

Como se planteó al inicio de este trabajo, las diferencias entre el producto 1 y los productos 2 y 3, pueden ser explicadas por las distintas configuraciones de actores, reglas y recursos en cada ámbito de elaboración de los productos. El informe del CNE refleja las ideas de los sindicatos docentes y estudiantiles, actores ganadores del juego de poder en la etapa societal. Estos actores no estuvieron presentes en la etapa de elaboración del proyecto de ley, que terminó reflejando las ideas de la mayoría de los sectores del partido de gobierno. Los sindicatos docentes y estudiantiles tampoco contaron con recursos en el debate parlamentario como para incidir en la ley aprobada. Esta reconfiguración del esquema decisional es lo que explica las diferencias entre productos.

Por su parte, el producto 2 y 3 son muy similares entre sí, a pesar de que ambos son el resultado de diferentes configuraciones de actores, recursos y reglas. Sin embargo, tal similitud también se explica por la configuración decisional. La razón de la similitud es que el actor ganador de la etapa parlamentaria, el partido de gobierno, fue aquel que había resultado ganador -por ser el actor exclusivo- de la etapa intrapartidaria. Como resultado final, la Ley N° 18.437 refleja el interés de parte del partido de gobierno, es decir, la combinación de ideas de todos los actores de la arena educativa. Esto generó un fuerte rechazo tanto por parte de los ganadores de la etapa societal -actores sindicales-, pero también el rechazo del resto de los actores de la arena de política educativa.

7. Conclusiones

El principal objetivo de este trabajo ha sido comparar el contenido de los tres productos generados en las etapas en que se estructuró el proceso de elaboración de la Ley General de Educación N° 18.437, y explicar dichas diferencias en función de las distintas configuraciones de actores, recursos y reglas de juego en los ámbitos en que se generaron tales productos. En cada uno de esos ámbitos se generaron juegos de poder en el que ciertos actores resultaron ganadores y otros perdedores.

Como se vio, mientras que el producto 1 (el informe del Congreso Nacional de Educación) reflejó principalmente ideas cercanas a los actores sindicales –estudiantiles y docentes-, los productos 2 y 3 reflejaron una combinación de ideas de todos los actores. Las diferencias entre el producto 1, respecto a los productos 2 y 3 se deben a que los actores ganadores del juego de poder de la etapa societal fueron los actores sindicales y gremiales. Las similitudes entre el producto 2 y 3 se deben a que el ganador del debate parlamentario –la mayoría de los sectores del Frente Amplio-, fueron los actores exclusivos, y por tanto ganadores, de la segunda etapa.

La etapa societal se dividió en dos partes: la organización del debate en el ámbito de la CODE y la realización del Congreso Nacional de Educación. El juego de poder en el ámbito de la CODE determinó los actores incluidos y excluidos del Congreso posterior y, por ende, influyó en el producto de la etapa societal: el Informe Final del Congreso. Si bien la integración de la CODE fue plural, la presencia mayoritaria de actores con similares ideas acerca de las soluciones al problema (partido de gobierno, sindicatos

docentes, gremios estudiantiles) y la preexistencia de vínculos relacionales entre los mismos, llevaron a la predominancia de la composición territorial, sindical y gremial en el Congreso, así como a la exclusión de los partidos del mismo.

Ello fue posible dada la ausencia de vínculos relacionales entre los actores minoritarios (partidos de oposición, educación privada, educación católica). Por su parte, la combinación entre las reglas del Congreso -principalmente la toma de decisiones por mayoría a nivel de plenario-, la composición mayoritaria de sectores docentes y estudiantiles, la posición minoritaria de la educación privada, y la exclusión de los partidos políticos, tuvo como resultado un Informe Final con ideas afines a la de los sindicatos docentes y gremios estudiantiles.

Por su parte, la segunda etapa consistió en la elaboración del proyecto de ley. En esta ocasión el juego de poder se presentó a la interna del partido de gobierno. En esta oportunidad los actores del juego fueron los sectores del Frente Amplio. La principal discordancia la planteó el Partido Comunista, sin embargo no contó con los recursos suficientes como para introducir modificaciones al proyecto de ley. El proyecto enviado al Parlamento presentó líneas de ruptura claras respecto al producto de la etapa societal. Los principales quiebres giraron en torno al gobierno de la educación, a la injerencia del Poder Ejecutivo, y al rol de la enseñanza privada.

En la etapa parlamentaria, pese a la participación de todos los actores de la arena de política educativa, los actores preferenciales fueron los partidos políticos. El recurso institucional de la mayoría parlamentaria que ostentó el partido de gobierno, permitió que las modificaciones fueran mínimas respecto al proyecto de ley a pesar de que el PCU no actuó disciplinadamente. Los partidos de oposición no tuvieron recursos como para que sus consideraciones fuesen tomadas en cuenta.

Sin acceder a estrategias como la negociación, los partidos de oposición se dedicaron a atacar el proceso. Argumentaron contra el proceso de elaboración de la ley, alegando la falta de participación ciudadana en la etapa societal y la exclusión de los partidos políticos. El producto final, la Ley N° 18.437, pese a haber sido aprobada tras una apuesta incremental del proceso de su elaboración y pese a incorporar ideas de todos los actores de la arena de política educativa, contó solo con apoyo a la interna del Frente

Amplio -ni siquiera de todo el FA-. Esta situación lleva a realizar una reflexión sobre los alcances de los procesos incrementales.

Es conveniente reflexionar sobre el hecho de hasta qué punto un proceso incremental puede generar adhesiones en una política pública. El hecho de que el producto final contemple una combinación de ideas de distintos actores no implica haber alcanzado consensos. Los procesos incrementalistas son fructíferos para alcanzar adhesiones en la medida en que sean los propios actores quienes lleguen a acuerdos. Cuando el proceso se divide en una etapa societal -consultiva- y una etapa parlamentaria -decisiva-, en la que el partido de gobierno sea quien decida –pese a contemplar los distintos intereses–, el apoyo puede debilitarse o estar ausente. Ello fue lo que ocurrió con la aprobación de la Ley N° 18.437, pese a la apuesta incremental.

Por último, hay que destacar que el proceso no termina en la aprobación de la ley. Sería necesario seguir dando cuenta del juego de poder en las siguientes etapas, a saber, la implementación, la evaluación y la consecuente redefinición del problema. En la etapa de implementación se redefinen los actores y recursos. Lo cierto es que la ley, en tanto dispuso cambios institucionales, modificó las estructuras de poder. La implementación del nuevo entramado institucional supondrá la participación de los diferentes actores que tendrán capacidad de bloquear, acelerar o modificar las disposiciones establecidas en la Ley General de Educación.

8. Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L (1994) *La hechura de las políticas públicas*. México SF: Miguel Porrúa Editorial.

BENTANCUR, N (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Banda Oriental-FCS-CSIC.

BENTANCUR (2008b) “Apuntes para un análisis institucional del Proyecto de Ley General de Educación”, en ICP, *Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008*. Montevideo: Fin de Siglo.

BENTANCUR, N; MANCEBO, E (2010). “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Narbondo, Pedro y María E. Mancebo, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.

BENTANCUR, N (2012). "Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21. Montevideo: ICP-FCS.

CAMOU, A. (1997). “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en *Nueva Sociedad* n° 152, Caracas.

LAHERA, E (2008) *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: FCE

LINDBLOM, C (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Miguel Porrúa Editores

LOWI, T (1994) *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. México DF: Miguel Porrúa Editorial.

MANCEBO, E. (2007). “La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación”. En Bentancur, N. (Coord.) *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. Montevideo: MEC, 2007.

MENY, I; THOENING, J (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

PIERSON, P; SKOCPOL, T (2008) “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea.”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 17. Montevideo

PUTNAM, R (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

RUIZ, M; AZNÁREZ, L; FIGUEREDO, F; GREBERT, L; MANZONI, P; PRIETO, V (2008) *El Congreso Nacional de Educación. Una lectura a partir de observaciones de*

las Comisiones Temáticas. MEC-FHCE-UDELAR

SUBIRATS, J; KNOEPFEL, P; LARRUE, C; VARONE, F (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Ariel

Otras fuentes consultadas:

Página Web del Debate Educativo. www.debateeducativo.edu.uy

Anexo 1. Actores entrevistados

Robert Silva- Asesor en Educación del Partido Colorado

Jorge Carbonell- Integrante de la CODE a propuesta del MEC, en representación del Partido Colorado

José Rilla- Integrante de la CODE a propuesta del MEC, en representación del Partido Independiente

Agustín Cano- Integrante de la CODE a propuesta de la FEUU

Zózima González- Presidenta de AIDEP

Eduardo Tornaría- Integrante de la CODE a propuesta de AIDEP

Anexo 2. Pauta de entrevista semiestructurada

Actores del sistema educativo con ideas afines y actores con ideas distantes.

Evaluación sobre funcionamiento de la CODE.

Evaluación sobre funcionamiento del Congreso Nacional de Educación.

Vínculo entre integrantes de la CODE.

Partidos políticos fuera del Congreso.

Distanciamiento del MEC de las resoluciones del Congreso.

Evaluación de la Ley N° 18.437.

Anexo 3. Documentos analizados*

Resolución del Consejo Directivo de la ANEP- 094

Debate Educativo, el Partido Colorado- 281

Antecedentes y Balances- FUM TEP- 389

Integración- FUM TEP- 388

Principios y fines- FUM TEP- 387

Documento definitivo FENAPES- 312

Documento final Ley de Educación para Congreso, AFUTU- 424

Aportes preliminares de ADUR- 454

AIDEP al Debate Educativo- 429

Aportes de la Educación Católica al Debate Educativo- 347

Documento de la FEUU para Debate Educativo- 377

Documento final CODE- AGC, UDELAR- 434

*Estos documentos están disponibles en

www.debateducativo.edu.uy/REGISTRO%20DE%20APORTES.htm. El número que luce a continuación del nombre del documento corresponde al número de serie.

Anexo 4. Noticias de prensa consultadas

La República- 01 de diciembre de 2008. “Con cambios a su texto original, la Cámara analiza Ley de Educación”

<http://www.lr21.com.uy/politica/343378-con-cambios-a-su-texto-original-la-camara-analiza-ley-de-educacion>

El Espectador- 02 de diciembre de 2008. “Diputada del PCU: la Ley de Educación debe ser conocida por los que la van a aplicar”

<http://www.espectador.com/politica/138454/diputada-del-pcu-la-ley-de-educacion-debe-ser-conocida-por-los-que-la-van-a-aplicar>

La Onda Digital- “El maestro Soler opina sobre el proyecto de Ley de Educación”

<http://www.laondadigital.uy/LaOnda/405/A1.htm>

Anexo 5. Versiones taquigráficas consultadas.

Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes:

18 de junio de 2008- MEC

05 de agosto de 2008- CODICEN y Consejos Desconcentrados

12 de agosto de 2008- UDELAR

04 de noviembre de 2008- ADEMU

27 de noviembre de 2008

Plenario de la Cámara de Representantes: 01 de diciembre de 2008

Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores.

03 de diciembre de 2008- MEC, ADUR, ADEMU

04 de diciembre de 2008- FENAPES, UDELAR, AUDEC, AFUTU

09 de diciembre de 2008

Plenario de la Cámara de Senadores: 10 de diciembre de 2008

Anexo 6. Integrantes de la CODE y organismo proponente

Jorge Brovetto- Ministro de Educación y Cultura

Carlos Acuña- UDELAR

Carlos Barceló- FENAPES

Mario Bengoa- AUDEC

Harley Bonilla- AFUTU

Víctor Brindisi- MEC

Agustín Cano- FEUU

Teresita Capurro- FUM

Jorge Carbonell- MEC, en representación del Partido Colorado

Daniel Corbo- Consejo de Rectores de Universidades Privadas de Uruguay

Juan Gabito Zóboli- MEC, en representación del Partido Nacional

Luis Garibaldi- MEC

Elsa Gatti- UDELAR

André Gonnet- MINTUR

Elisa Lockhart- CODICEN- ANEP

Carlos Piedra Cueva- CODICEN- ANEP

Juan Prato- CEM

José Rilla- MEC, en representación del Partido Independiente

Diego Silva- Asociación de Educadores Sociales de Uruguay

Miguel Soler- CODICEN- ANEP

Sergio Sommaruga- CEIPA

Eduardo Tornarúa- AIDEP

Anexo 7. Comisiones temáticas del Congreso Nacional de Educación

Educación Inicial y Primaria.

Educación Secundaria.

Educación Técnico Profesional.

Educación Terciaria y Universitaria.

Formación y Perfeccionamiento Docente.

Educación Rural

Educación de Jóvenes y Adultos.

Educación No formal.

Inclusión Educativa y Educación Especial

Educación, Democracia y Derechos Humanos.

Educación, Trabajo, Ciencias y Tecnología.

Educación y Salud.

Educación, Cultura, Medios de comunicación y nuevas tecnologías

Principios rectores y Fines de la Educación.

Sistema Nacional de Educación