

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE ARGENTINA
TESIS DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN A LA
EDUCACIÓN**

**La crisis de la educación media y el
mandato de la universalización:
acuerdos y tensiones dentro de la
izquierda política uruguaya
(2005-2014).**

Autora: Julia Pérez Zorrilla

Directora: María Ester Mancebo

Septiembre de 2015

Resumen

En Uruguay, la escuela media ha atravesado un período de estancamiento en relación a la región desde el retorno a la democracia, que se refleja en los altos niveles de fracaso escolar. En este sentido, mientras en el año 2013 apenas un 40% de los jóvenes lograron finalizar este ciclo educativo, esta cifra fue de 55% para América Latina y superaba el 80% en Chile o Perú. A su vez, los logros educativos se distribuyen de manera muy desigual, y dentro del primer quintil de ingresos, apenas uno de cada diez jóvenes logra terminar la educación media.

Con la llegada por primera vez de un partido de izquierda al gobierno nacional, la temática estuvo fuertemente instalada en la agenda política durante la última década. Así, en un contexto socioeconómico favorable, se incrementó el esfuerzo presupuestal, se implementaron nuevas políticas de inclusión educativa y se promulgó una Ley General de Educación, que extendió la obligatoriedad de la educación a todo el nivel medio. Sin embargo, no se generaron políticas de alto alcance en la materia que tuviesen un gran impacto sobre esta realidad desalentadora.

En dicho marco, la presente investigación se centró en analizar los acuerdos y las tensiones que existieron en el período dentro de la izquierda política uruguaya, particularmente dentro del Frente Amplio y los sindicatos docentes, para comprender las dificultades a la hora de diseñar e implementar políticas educativas transformadoras en el nivel de educación media. Para ello, desde un enfoque cualitativo de análisis, se realizaron 23 entrevistas en profundidad a autoridades gubernamentales, parlamentarios, militantes frenteamplistas, técnicos y dirigentes sindicales, para interpretar sus posturas con respecto a esta arena de política, en torno a tres dimensiones consideradas centrales: el gobierno, la inclusión y el cambio educativo.

De este modo, se observó que a pesar de la existencia de ciertos consensos históricos dentro de la izquierda política, como la defensa del peso del Estado en la provisión de la educación pública, también aparecieron diferencias importantes en los discursos que distanciaron a las autoridades de los dirigentes sindicales y atravesaron a los miembros del partido de gobierno. Dichas diferencias se expresaron en las tres dimensiones analizadas. Asimismo, se identificaron dos coaliciones promotoras dentro de la izquierda política, nucleadas

alrededor de dos visiones opuestas con respecto al rumbo que dicha política debería tomar en el futuro.

Abstract

Secondary education in Uruguay has experienced a crisis since the return to democracy, and this is reflected in the school failure rates. In 2013, the completion rate of this educational level was low, around 40%, compared with 55% for the Latin American average and with 80% for Chile and Peru. At the same time, educational attainment is unequally distributed with only one in ten teenagers from the lower income quintile completing secondary school.

During the last decade, the combination of the arrival of a center-left government to power and a favorable socioeconomic context put this issue in the public agenda. Consequently, there was an increase in the educational budget, new inclusive educational policies were implemented, and a new General Education Law was enacted, extending compulsory education from nine to fourteen years. However, despite these recent reforms, policies with a far-reaching potential to improve educational outcomes haven't been implemented.

This research was conducted to identify and analyze the agreements and disagreements within the left-wing of the Uruguayan political spectrum, particularly, between the Frente Amplio political party and the teachers unions, in order to understand the obstacles to design and implement educational policies that could improve secondary education attainment rates. To this end, using a qualitative approach, we conducted 23 semi-structured interviews to government authorities, legislators, Frente Amplio political activists, experts, and union leaders to understand their points of view about this particular policy issue. We focused on three dimensions: educational administration, educational inclusion, and educational reform.

We observed that despite of some historical consensus within the Uruguayan political left, such as agreement on the belief about the dominant role of the state in the provision of public education, there were also significant differences. Those differences were found in the three analyzed dimensions and, while in some cases they divided the authorities from the union leaders, in other cases they drove a wedge between Frente Amplio party

members. Additionally, we identified two advocacy coalitions within the political left, bound by two opposite belief systems, about the future course of secondary education policy.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a las diferentes personas que me ayudaron y me acompañaron a lo largo de la realización de esta tesis.

En primer lugar, a María Ester Mancebo, por su interés en esta investigación y por haberme guiado y aconsejado desde el primer momento. Por su disposición, por sus consejos, por sus críticas, por las lecturas y las relecturas, por las reuniones compartidas y por todo lo que me enseñó durante estos años.

También quisiera agradecer a Guillermina Tiramonti y a Sandra Ziegler, por estimularme siempre a realizar y finalizar esta tesis, y a Nancy Montes, por sus comentarios y correcciones.

A la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, por permitirme dedicarme a investigar y al programa Educación, Conocimiento y Sociedad, del Área Educación de FLACSO, por haberme ofrecido un lugar gratificante para trabajar.

A mis compañeros del PICT y del Grupo Viernes, por las enriquecedoras reuniones y discusiones llevadas a cabo durante todo este tiempo.

Quisiera agradecer particularmente a mis compañeros del octavo piso, a Emilia di Piero, Soledad Carretero, Sebastián Fuentes, Cecilia Litichever, Mariana Nobile, Verónica Tobeña y Mariela Arroyo, por los almuerzos compartidos y por el apoyo cotidiano, que hace todo más fácil.

A Gabriela Marzonetto y a Itatí Moreno, por haberme acompañado intelectual y emocionalmente durante la escritura de la tesis, mientras cursábamos y preparábamos exámenes.

A mis amigas de la maestría, Liliana, Bibiana, Diana, Jennifer y Lala, por haber compartido juntas la primera etapa, los exámenes, las reuniones, los consejos y el estar lejos de casa.

A Vanessa, Ramiro y Miguel, por los debates sobre educación y las charlas de siempre.

A mi mamá, mi papá, mi hermano y mi abuela. Y a Alejandro, por haberme acompañado y apoyado durante todo este proceso.

Índice

Introducción	8
Capítulo 1. Sobre los problemas actuales de la educación media	11
1.1. Crisis social, crisis cultural, crisis de sentido.....	11
1.2. Educación media: actores y tensiones	20
Capítulo 2. Instituciones, actores, ideas y coaliciones promotoras: sus aportes para el caso uruguayo.....	23
2.1. Las políticas educativas como políticas públicas.....	23
2.2. Instituciones, actores e ideas	24
2.3. Los aportes del enfoque de las coaliciones promotoras	26
2.4. Las particularidades del caso uruguayo: partidos políticos, sindicatos docentes y Asambleas Técnico Docentes.....	31
2.4.1. El lugar de los partidos en la <i>partidocracia</i> uruguaya	31
2.4.2. El papel de los colectivos docentes en la política educativa regional y nacional.....	33
Capítulo 3. Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda frente a la educación media: abordando el problema, los objetivos y la estrategia metodológica	37
3.1. Luces y sombras de la política educativa uruguaya en el nivel medio (2005 - 2014).....	37
3.2. Abordando el problema, los objetivos y la estrategia metodológica	47
3.2.1. Estrategia metodológica.....	52
Capítulo 4. Sobre las visiones compartidas de la izquierda uruguaya en materia educativa	55
4.1. El peso del Estado en la provisión de la educación pública uruguaya.....	56
4.2. ¿Participación docente o cogobierno?.....	62
4.3. La histórica defensa de la autonomía educativa.....	69
4.4. Sobre las visiones compartidas dentro de la izquierda política en materia educativa.....	77
Capítulo 5. Diferentes miradas dentro de la izquierda política: ¿elitistas o inclusivos?	81
5.1. Educación secundaria: ¿carrera de obstáculos o falta de disciplina?	85
5.2. Entre eliminar la repetición y no bajar la vara... ..	89

5.3.	Entre el estudiante ideal y el estudiante real	95
5.4.	Una mirada global a las opiniones sobre la inclusión educativa.....	99
Capítulo 6. Diferentes miradas dentro de la izquierda política: entre el cambio y el statu quo.....		103
6.1.	Tránsito educativo: entre el marco curricular común y el miedo a la <i>primarización</i>	105
6.2.	Situándonos en el corazón del debate: ¿enseñar contenidos o enseñar competencias?	112
6.3.	¿La homogeneidad iguala o profundiza desigualdades?	122
6.4.	El Plan Ceibal: oportunidad o amenaza	128
6.5.	Una mirada global sobre la propensión al cambio entre los entrevistados	134
6.6.	Sobre inclusión y cambio: más de un sistema de creencias en el debate educativo de la izquierda política.....	137
Conclusiones.....		140
Bibliografía.....		152
Anexos.....		166

Índice de cuadros

<i>Cuadro 1. Impacto del entorno socioeconómico en los resultados de las pruebas PISA y brecha en el desempeño por país. Índice de Gini año 2013.</i>	<i>42</i>
<i>Cuadro 2. Operacionalización de las distintas variables que captan las miradas de los actores sobre la escuela media: gobierno, inclusión y cambio.....</i>	<i>51</i>
<i>Cuadro 3. Opiniones de los entrevistados respecto a la participación docente en el gobierno educativo</i>	<i>68</i>
<i>Cuadro 4. Opiniones de los entrevistados respecto a la autonomía de la educación.....</i>	<i>76</i>
<i>Cuadro 5. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de gobierno educativo.....</i>	<i>78</i>
<i>Cuadro 6. Variables que integran el índice de inclusión educativa</i>	<i>84</i>
<i>Cuadro 7. Construcción del índice de inclusión educativa.....</i>	<i>84</i>
<i>Cuadro 8. Valores asignados a las posturas de los entrevistados frente al carácter históricamente selectivo de la educación media</i>	<i>86</i>
<i>Cuadro 9. Valores asignados a las posturas de los entrevistados frente a la repetición</i>	<i>90</i>

<i>Cuadro 10. Valores asignados a las posturas de los entrevistados frente a la culpabilización del estudiante</i>	<i>95</i>
<i>Cuadro 11. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de inclusión educativa.....</i>	<i>100</i>
<i>Cuadro 12. Variables que integran el índice de propensión al cambio.....</i>	<i>103</i>
<i>Cuadro 13. Construcción del índice de propensión al cambio</i>	<i>104</i>
<i>Cuadro 14. Valores asignados a las posturas de los entrevistados sobre el tránsito de educación primaria a media.....</i>	<i>106</i>
<i>Cuadro 15. Valores asignados a las posturas de los entrevistados sobre el aprendizaje por competencias</i>	<i>114</i>
<i>Cuadro 16. Valores asignados a las posturas de los entrevistados frente al grado de contextualización del currículum</i>	<i>123</i>
<i>Cuadro 17. Valores asignados a las posturas de los entrevistados sobre la implementación del Plan Ceibal.....</i>	<i>129</i>
<i>Cuadro 18. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de cambio educativo</i>	<i>135</i>
<i>Cuadro 19. Visión global de los entrevistados respecto a las dimensiones de inclusión y cambio educativos</i>	<i>138</i>
<i>Cuadro 20. Visión global de los entrevistados respecto a las tres dimensiones: cambio, inclusión y gobierno educativo e identificación de dos coaliciones promotoras.....</i>	<i>144</i>

Índice de gráficos

<i>Gráfico 1. Personas de 15 a 19 años con educación primaria completa y de 20 a 24 años con educación secundaria completa.</i>	<i>41</i>
--	-----------

Introducción

El año 2005 ha constituido un punto de inflexión en la historia política del Uruguay. La asunción por primera vez de un partido de izquierda en el gobierno generó un importante cambio de rumbo en las políticas públicas implementadas que, acompañadas por una coyuntura macroeconómica favorable, han impactado positivamente en la población, a través de la disminución de la pobreza, la indigencia y el desempleo¹, entre otras variables. Al respecto, diversos estudios han analizado los efectos positivos que han tenido para la mayoría de la población el aumento del gasto público social y la implementación de reformas estructurales en diversas áreas de política pública² (Alarcón et. al., 2008; Azar et. al. 2008; Amarante et. al, 2010).

En consecuencia, este hecho también generó numerosas expectativas en materia educativa, al haber ocupado históricamente un lugar privilegiado en el discurso y la agenda del partido de gobierno (De Armas, 2012). En esta área de política, se llevaron a cabo diversas iniciativas, como el incremento del gasto, la inserción de las nuevas tecnologías en el aula y la implementación de políticas de inclusión educativa para revincular y retener a los estudiantes en el sistema educativo formal. Al respecto, uno de los mayores cambios fue la promulgación de una nueva Ley General de Educación en diciembre de 2008, que, en consonancia con la región, extendió la obligatoriedad de la educación a todo el nivel medio.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados a lo largo del período 2005-2014, en la órbita de la escuela media los problemas en materia de calidad y equidad educativa persisten, reflejándose en las elevadas tasas de abandono del sistema educativo formal, las altas tasas de repetición de los estudiantes y la fuerte desigualdad existente entre los aprendizajes de los y las jóvenes, vinculado a su contexto socioeconómico de origen. Ejemplo de ello es que hacia el año 2013 apenas un 40,1% de los jóvenes entre 20 y 24 años habían logrado finalizarla, porcentaje que es netamente inferior al promedio

¹En el año 2014 la indigencia se estimó en 0,3% de la población, mientras en el 2004 alcanzaba el 4,7%. Por su parte, entre ambos años, la pobreza descendió de 39,9% a 9,7% y el índice de Gini pasó de 0,435 en el 2004 a 0,381 en el 2014 (INE, 2015).

² Ejemplo de estas reformas son, entre otras, la reinstauración de los Consejos de Salarios, la reforma tributaria con la consiguiente implementación del Impuesto a Renta de las Personas Físicas (IRPF), la construcción de un Sistema Nacional Integrado de Salud y la creación de un Fondo Nacional de Salud (FONASA), la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la implementación del temporario Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), la reforma de las Asignaciones Familiares y la implementación de la Tarjeta Uruguay Social.

latinoamericano (56,5%) y asciende a 84,2% en países de la región como Chile. Este diagnóstico no es nuevo, ya desde la emergencia del período de facto los niveles de cobertura en secundaria han sido netamente inferiores a los de los países del Cono Sur, y los problemas en la materia se han arrastrado a lo largo de tres décadas, a través de la sucesión de diversos gobiernos de distintos colores (Cardozo, 2008).

A partir de lo anteriormente señalado, se percibe una intención desde el gobierno nacional durante los últimos años de mejorar los problemas en este nivel educativo. Sin embargo, no se llevaron a cabo en el período políticas públicas que procuren desarrollar cambios profundos para responder a los nuevos mandatos de universalización de la escuela media que estipula la ley 18.437. De hecho, no parecería haber existido un rumbo claro dentro del partido de gobierno con respecto a las líneas a trazar en el mediano y largo plazo.

Intentando comprender este norte incierto de las políticas educativas en el nivel medio, diversos indicios nos sugieren que no existe una única visión dentro de la izquierda política uruguaya en la materia. En vista de ello, la presente investigación se propuso analizar los acuerdos y las tensiones que han existido entre el Frente Amplio y los sindicatos docentes y que transversalizan al propio partido de gobierno, con respecto a la política de educación media. Con dicho fin, se partió de un enfoque de actores y coaliciones promotoras y, a través del análisis de 23 entrevistas en profundidad realizadas a técnicos expertos, autoridades gubernamentales, representantes sindicales y militantes frenteamplistas, se analizaron las posturas en torno a tres ejes centrales para esta política: el **gobierno** de la educación, la potencial **inclusión** de todos los adolescentes y la promoción del **cambio** en la escuela media. Se observaron así, además de múltiples visiones, la existencia de dos sistemas de creencias rivales, contrapuestos, pero internamente consistentes, dentro de la izquierda política uruguaya.

Para ello, en primer lugar se recorrió la literatura en la materia, describiéndose los orígenes de la educación secundaria y los consiguientes dilemas y desafíos que atraviesa en la actualidad. Seguidamente, se conceptualizaron las políticas educativas desde un enfoque de políticas públicas, y se destacó el lugar que juegan los actores, las instituciones y las ideas en el proceso de la política. Se presentó así el enfoque de las coaliciones promotoras que enmarca el análisis de esta investigación. A continuación, en un tercer capítulo, se

profundizó en el problema a investigar y se realizan algunas consideraciones metodológicas.

Luego, una segunda etapa de análisis se dividió en tres capítulos. El cuarto capítulo se centró en la dimensión de gobierno y en él se hizo hincapié en los principales acuerdos que existen dentro de la izquierda política uruguaya en materia educativa. En los dos siguientes, se puso el foco de atención en las diferencias que atraviesan tanto al partido como a los sindicatos. En el quinto se recorrió el eje elitismo - inclusión, procurando dilucidar la opinión de los entrevistados con respecto a los destinatarios, para ver si efectivamente se ha interiorizado el mandato de universalizar este nivel. En el sexto se analizó la dimensión statu quo - cambio, para capturar la propensión de los entrevistados a implementar modificaciones profundas en la escuela media, a partir de algunas agendas de cambio presentes en el debate educativo actual. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

Capítulo 1. Sobre los problemas actuales de la educación media

1.1. Crisis social, crisis cultural, crisis de sentido

El ciclo de educación media constituye el nivel educativo más criticado y discutido en el sistema educativo uruguayo desde el retorno a la democracia. Sin embargo, como lo señala una vasta literatura al respecto, este nivel también ha provocado en las últimas décadas las mayores controversias en la agenda de las políticas educativas en América Latina y en el mundo occidental moderno (Tedesco, 2001; Tenti Fanfani, 2003; Tiramonti, 2008; Viñao Frago, 2002). Si, como señala Tenti Fanfani, “la buena ciencia social aconseja considerar los objetos sociales desde una perspectiva relacional e histórica” (2003: 15), deberíamos remitirnos al origen de la escuela secundaria para reconstruir el sentido para el cual fue creada. Solo así, recorriendo brevemente la historia del ciclo educativo desde su conformación, podremos comprender los problemas que aquejan al nivel en la actualidad.

Según Viñao Frago, el bachillerato constituye “una creación decimonónica que se origina en paralelo con la configuración dual de los sistemas educativos nacionales” (2002: 87). En el marco de la configuración de los Estados modernos y de su inserción en el sistema capitalista mundial, mientras la escuela tenía una vocación universal de alfabetizar a todos los niños y formar a los futuros ciudadanos, la educación secundaria nace abocada a formar a las élites políticas y económicas y a los futuros mandos medios, administradores públicos y privados y maestros. Se seleccionaba de esta manera a los hijos de las clases dominantes y de los sectores medios emergentes, los “herederos”, permitiendo solamente la llegada de algunos hijos de las clases subordinadas (Bourdieu y Passeron, 1964).

Con una finalidad propedéutica en relación a la universidad, este ciclo educativo tenía una orientación académica y constituía además un fuerte símbolo de distinción social. A comienzos de siglo, Florencio Sánchez lo evidenciaba con su obra *M'hijo el doctor*, mientras Eduardo Acevedo señalaba:

“El título de doctor y no de otra cosa, es todavía en el país y lo será por mucho tiempo, una preocupación dominante, casi diríamos una verdadera superstición. El hombre inteligente y laborioso que no ha conseguido esa carta de nobleza intelectual queda en

situación de inferioridad notoria respecto al que la tiene más o menos bien adquirida” (Acevedo, 1906 en Bralich, 1996: 106).

Cien años más tarde, Rama agregaba que “el título profesional fue, a lo largo del siglo XX, sinónimo de ascenso social, de pertenencia a la elite y de participación en la cultura superior” (2004:1).

El currículum humanístico y enciclopédico del liceo dividía el conocimiento en disciplinas diferenciadas que, junto a la estructura de horarios y recreos, conformaba saberes fragmentados y desarticulados. Al igual que la escuela, este tenía un carácter homogeneizante. La institución se disociaba de su contexto y de las familias de los estudiantes, esfumando su diversidad, y se establecía un formato escolar único que suponía un cronosistema escolar con “una organización graduada y anualizada de acuerdo con edades ideales esperadas” donde la presencialidad en todas las asignaturas era un requisito esencial (Arroyo, Nobile, 2013: 6; Terigi, 2009).

Pero a diferencia de la escuela, esta homogeneidad no era pensada para integrar a todos los niños en un mismo formato, sino que constituía un patrón de selección para un perfil particular de estudiante, que se adaptara a la perfección a los objetivos del nivel. En este marco, los sistemas de evaluación y calificación se adecuaban a este estudiante ideal y la repetición y la autoexclusión constituían dispositivos funcionales a esta vocación selectiva, haciendo del recorrido escolar en secundaria una carrera de obstáculos (Arroyo, Nobile, 2013; Viñao Frago, 2002; Terigi, 2009, Braslavsky, 2001a, 2001b; Tenti Fanfani, 2003, 2008; Dussel, 2008; Perrenoud, 1982).

A su vez, es pertinente señalar que el liceo, al igual que el conjunto de los sistemas de enseñanza, y en correspondencia con una voluntad homogeneizante, se estructuraba en los países del Cono Sur siguiendo el modelo francés, a través de un gobierno centralizado funcional y territorialmente, piramidal y jerárquico. Docentes y estudiantes eran formados por idénticos programas y las decisiones administrativas y pedagógicas sobre la formación de estudiantes y de docentes solían concentrarse en los Ministerios de Educación Nacionales. Uruguay constituye una excepción al respecto, ya que si bien el sistema se ha caracterizado históricamente por su alto grado de centralización, a lo largo del siglo XX el gobierno educativo no se concentró en un Ministerio sino en Consejos de Educación

autónomos, luego circunscriptos, desde finales del siglo XX, a una Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que preservó su carácter autónomo del Poder Ejecutivo.

A pesar de su carácter restrictivo, la demanda de acceso al nivel secundario aumentaba paulatinamente al comenzar el pasado siglo. Como respuesta, para preservar la selectividad del nivel, evitando potenciales protestas sociales, se desvió la demanda segmentando el sistema (Viñao Frago, 2002). Entre los mecanismos de segmentación horizontal se creaban otras ramas de enseñanza post primaria, como la escuela moderna o técnica, diferenciando el currículum “para adecuarlo a la formación especializada que se requería para determinadas áreas de la actividad laboral” (Terigi, 2012: 61). En el caso uruguayo, se creó una rama técnica pensada para formar para el trabajo que no habilitaba para continuar los estudios. Primero se la denominó Escuela de Artes y Oficios y luego pasaría a ser, a mediados de siglo, la Universidad del Trabajo (UTU).

La escuela técnica se caracterizó históricamente por poseer un currículum sobre contextualizado, donde se priorizaba la educación manual y el trabajo en talleres. Se dirigía a aquellos adolescentes y jóvenes que deseaban ingresar al mercado de trabajo y que en general habían fracasado en la escuela primaria, en sus comienzos, o en la educación media general avanzado el siglo. Es pertinente señalar que la educación técnica iba a tener que esperar hasta 1976 para obtener su equivalencia con la educación secundaria o liceo. Como señala Fernández “es observable una fuerte inercia institucional en materia curricular por más de cien años que confirman la atribución constitucional de la educación técnica como un *second chance system*” (2010a: 157).

A lo largo del siglo XX, la educación media se fue masificando, acompañando los cambios económicos y sociales que atravesaban las sociedades modernas. Hacia los años 60, en el marco del auge de los estados de bienestar en los países centrales, con un creciente número de adolescentes ingresando a la escuela media, comenzaron a desarrollarse las denominadas reformas comprensivas. Constatando las importantes diferencias sociales que reproducía este sistema segmentado y dual de diferenciación temprana de trayectorias, se procuraba integrar en un mismo nivel a todos los estudiantes, otorgándoles la misma formación de

base, transitando así de un bachillerato de élite a una escuela media para todos (Viñao Frago, 2002).

En los países del Cono Sur, si bien los sistemas educativos atravesaron procesos de desarrollo y expansión temprana, la masificación de la educación media “se produjo sobre la base de una limitada capacidad de cambio de la estructura del nivel medio y del modelo institucional de origen de la escuela secundaria” (Acosta, 2011: 8). Puntualmente, en el caso uruguayo, no solamente no se realizó una reforma de este tipo que integrara ambos ciclos, el técnico y el liceo, en un mismo currículo o establecimiento, sino que estas dos trayectorias divergentes continuaron siendo gestionadas por dos consejos educativos diferenciados y con pocos puntos de contactos entre sus docentes.

De este modo, en la región la escuela media continuó masificándose y se fueron extendiendo paulatinamente los años de obligatoriedad educativa, que en Uruguay se ampliaron a nueve años, en 1973, y luego a 14 años en la ley de 2008, desde la educación inicial hasta la finalización de la media. Ello ha implicado la necesidad de incluir a todos aquellos adolescentes y jóvenes pertenecientes a grupos sociales, étnicos o geográficos que otrora no podían acceder a este nivel. Sin embargo, dada la ausencia de reformas estructurales y al claro deterioro económico del sector en las últimas décadas del siglo pasado, esta expansión se procesó a costa del aumento de los alumnos por aula, el aumento de turnos por centro educativo, el deterioro del salario docente y el correspondiente multi empleo de los profesores que tuvieron que extender sus horas de trabajo.

Asimismo, habiéndose constituido como una institución reproductora de élites, la crisis de su función selectiva ha puesto en tela de juicio aquellas estructuras y dispositivos generados alrededor de su finalidad propedéutica. Extender la educación manteniendo el formato planteado hace más de un siglo dista de ser suficiente para cumplir con las funciones que se le exigen en el presente. Como señala Dussel, “las políticas de conocimiento que promovió el currículum humanista tradicional se establecieron sobre la base de muchas exclusiones, y reprodujeron por mucho tiempo una jerarquía cultural que legitimaba desigualdades sociales y regionales muy agudas” (2006: 8). Paralelamente, como agrega Braslavsky, la anteriormente defendida homogeneidad, en el imaginario de igualdad social, “puede ser, paradójicamente, una herramienta para profundizar las desigualdades” (2001b: 479).

De esta manera, como diversos estudios nacionales e internacionales lo demuestran, el fracaso escolar, reflejado en las altas tasas de sobreedad, repitencia, ausentismo, abandono y desafiliación de los adolescentes, ha caracterizado este nivel desde hace décadas. Dicho fracaso se encuentra fuertemente vinculado al origen sociocultural de los estudiantes (Aristimuño y De Armas, 2012; CIDE, 1965; CEPAL, 1992; Cardozo, 2008, 2010; De Armas, 2010; Fernández, 2010b; Filardo, 2010; PISA 2003, 2006, 2009, 2012; Rama, 1990, 1994; Rama et al., 1992). De hecho, el contexto cultural, social y económico de los hogares y de los centros educativos a los que asisten los estudiantes poseen una gran influencia en sus trayectorias educativas, condicionando fuertemente sus posibilidades de desafiliación³ del sistema escolar (Cardozo, 2010; Fernández, 2010b; Filardo, 2010). El éxito de sus trayectorias escolares se traducirá en su futura vida laboral y personal, haciendo de la duración del vínculo con el sistema educativo una protección frente al riesgo social que trasciende a la esfera educativa.

En correlación con lo anterior, los sistemas de evaluación y promoción también entran en contradicción con la obligatoriedad. En este sentido, Perrenoud (1996) sostiene que los efectos benéficos de la repetición son muy leves en relación a su costo humano y financiero. Agrega, en función a diversas encuestas internacionales, que los sistemas educativos que practican la repetición de manera masiva no obtienen mejores resultados educativos, ni en el nivel promedio de instrucción de la población, ni en la formación de sus elites, que aquellos que no aplican este dispositivo.

Pero a su vez, los estudios longitudinales muestran que aquellos alumnos que repiten tempranamente tienen menos posibilidades de éxito en el nivel medio. En este sentido, Beswick y Willms agregan que “hay evidencias crecientes de que hacer repetir un grado a los alumnos de bajo rendimiento no les ayuda a mejorar, sino que los pone en una ruta de fracaso, que agrava su situación de rezago y, en muchos casos, conduce finalmente a la deserción” (2008: 1). Autores como Filgueira, C., Rodríguez y Fuentes también afirman que la repetición estimula el abandono temprano de los estudios ya que “afecta la autoestima del

³Fernández distingue la desafiliación de otros eventos escolares previos como el ausentismo, el abandono y la no matriculación, que revelan situaciones diferentes en un gradiente de afiliación/desafiliación escolar. La define así como “una trayectoria de transición al mundo adulto que deja a quien la sigue en un estado de vulnerabilidad social. Se caracteriza por el truncamiento (o falta de acreditación) de la trayectoria académica en el ciclo Medio, la pérdida de expectativas respecto al bienestar futuro que podría derivarse de la educación, y por el relegamiento a una posición social vulnerable o directamente excluida de la protección social asociada a la asistencia a la escuela.” (2010:9).

niño, (...), deposita en la familia y en el niño responsabilidades que corresponden al docente y al sistema escolar, tiende a estigmatizar al repitente, y lo margina crecientemente haciéndolo partícipe de una exclusión selectiva” (2006:13-14). Esta herida en el autoestima del estudiante, que le genera pérdida de confianza en sí mismo y una fuerte impotencia, conspira contra de sus capacidades de aprendizaje, al restringir las ambiciones del niño o adolescente, que interioriza y enfatiza sus limitaciones. A ello se le agrega el carácter arbitrario de este dispositivo, ya que depende del umbral de excelencia establecido por cada docente y cada establecimiento particular. El docente elige a su criterio si repiten tres, cinco o diez estudiantes.

En Uruguay particularmente, donde las tasas de repetición han sido históricamente elevadas en todos los niveles educativos, autores como Filgueira, F. et. al. (2006), Cardozo (2008), Fernández (2010b), Filardo (2010) o Aristimuño y De Armas (2012) han demostrado el fuerte peso que tiene la repetición en el abandono del sistema educativo formal en el país.

Terigi sostiene que existen en este ciclo educativo problemas de larga data “como la tendencia academicista de su formación, el llamado enciclopedismo de su curriculum, o las arbitrariedades de su régimen académico” (2012: 55) que se verían agravados por la masividad. “El éxito y el fracaso en el aprendizaje dependerá de la capacidad que tengan las instituciones para adecuar contenidos y dispositivos didáctico-pedagógicos a los nuevos ingresantes” (Tenti Fanfani, 2003: 22). Para ello, los exámenes deberán dejar de tener una función selectiva para cumplir una función pedagógica y los problemas de disciplina y aprendizaje ya no podrán ser resueltos por los clásicos dispositivos como la repetición o la exclusión (Tenti Fanfani, 2008a). En este sentido, Dubet agrega que la escuela ya “no puede desprenderse de los estudiantes que le causan problemas con la misma facilidad con que lo hacían en los tiempos de las instituciones” (2004: 28).

Además de estos problemas antiguos que acarrea el sistema desde hace medio siglo, existen problemas nuevos, propios de la contemporaneidad. Dubet señala que la escuela ha perdido la sacralización propia de la modernidad, y en la actualidad es evaluada y cuestionada de manera constante. Sostiene el autor que ya no se puede “defender un modelo escolar cuyos fundamentos se han agotado: declinación de las legitimidades sagradas, profesionalización creciente, apertura de los santuarios, reconocimiento de la singularidad y derechos de los

individuos” (2004: 42). Ello repercute en una crisis de la autoridad escolar que además de tener que integrar a nuevos sectores sociales, choca con “la distancia creciente entre la cultura de masas basada en la rapidez, la satisfacción inmediata y el derecho a la autenticidad y la cultura escolar que demanda trabajo, esfuerzo y postergación de resultados y beneficios culturales y sociales” (Dubet, 2004: 28).

En el mismo sentido, Terigi (2012) sostiene que entre estos nuevos desafíos que debe enfrentar la institución, se encuentra la diversidad intrageneracional que existe entre los adolescentes y la fuerte distancia intergeneracional que los aleja del mundo adulto. Los jóvenes de hoy son portadores “de culturas diversas, fragmentadas, abiertas, flexibles, móviles, inestables” (Tenti Fanfani, 2008a) propias del nuevo “ethos de su época,” que entran en conflicto con la cultura escolar tradicional fragmentada, homogénea, estandarizada, disciplinar y excluyente de otrora. De esta manera, la escuela dialoga “con una parcialidad cada vez menos significativa de la cultura” (Tiramonti, 2011: 33).

Como señala Tedesco ya “no se trata solamente de incorporar a los que no tienen acceso a una escuela que funcione relativamente bien sino que (...) es preciso enfrentar la demanda de modificación de la oferta pedagógica tradicional en la cual se desempeñan los incluidos” (Tedesco, 2003:7). Al respecto, Coll (2013) refiere a la emergencia de una nueva ecología del aprendizaje, donde, en el marco de los cambios sociales y culturales de la sociedad de la información, las personas se forman a lo largo de toda la vida, y no solo dentro de los muros de la escuela formal, conformando así trayectorias únicas de aprendizaje. La escuela media debería lograr que todos los adolescentes alcanzaran los aprendizajes necesarios para continuar aprendiendo y potenciar las trayectorias personales, autónomas y heterogéneas de cada uno de ellos.

Lo anterior implicaría la necesidad de formarse en competencias genéricas y transversales que enseñen a aprender y no a acumular contenidos que provean exhaustivamente de los conocimientos necesarios para toda una vida, como pretenden algunos currículos escolares en el nivel medio. En este sentido, resulta ineludible incorporar la flexibilidad y la heterogeneidad en los nuevos espacios de aprendizaje, implicando la necesidad de aceptar y dialogar con diferentes puntos de vista y nuevos lenguajes, nuevas alfabetizaciones, como la tecnológica, la informática y la mediática. Asimismo, se torna necesario el fomento al

trabajo autónomo y cooperativo de los estudiantes y entre docentes, así como a la discusión de sus hallazgos (Coll, 2013; Tiramonti, 2011).

Lo anterior repercute en un fuerte descontento entre los jóvenes, ya que la escuela media no se adapta a sus intereses y necesidades y no solamente deja de concentrar todas las fuentes de conocimientos, sino que muchas veces los contenidos impartidos carecen de relevancia para los estudiantes. Paralelamente, ya no existe una correspondencia entre la obtención del título de bachiller y las recompensas materiales - conseguir un trabajo, ganar un buen salario - y simbólicas de antes.

A su vez, esta insatisfacción se traslada a los docentes que ven su tarea, su función y su autoridad cuestionada, al no poseer más el monopolio del conocimiento. Por ende su antigua legitimidad, otorgada per se, se ve fuertemente interpelada por los estudiantes y por la sociedad toda. Sin embargo, tampoco poseen las herramientas para enfrentarse a las nuevas demandas sociales y culturales, ya que su formación responde a los viejos mandatos y su profesión continúa siendo mal paga.

La educación media pierde entonces su sentido, su misión, atravesando una fuerte crisis de identidad. En el siglo XXI, se le exige ya no que seleccione, sino que sea el último escalón de la educación básica, integrando a todos los jóvenes. Se le pide que continúe preparando a los jóvenes para la educación superior, pero que a su vez los forme para el mundo del trabajo. Se le demanda también que adquiera un carácter autónomo, con una finalidad en sí misma, para formar a los jóvenes para la vida, transmitiendo las herramientas necesarias para que se desempeñen en un mundo globalizado y cambiante. A su vez, se le reclama que forme a los adolescentes en un nivel ético, personal, como ciudadanos, fomentando la pluralidad, la multiculturalidad, la convivencia pacífica y la democracia (Tedesco, 2001, Caillods y Hutchinson, 2001; Azevedo, 2001; Filardo y Mancebo, 2013).

No obstante lo anterior, como señala Dussel, en muchos casos se mantienen en el imaginario social y escolar características de la vieja escuela de élite, que entran en contradicción con la realidad social y legal, “esa noción de educar para la distinción y la jerarquía social se mantuvo presente, aun cuando las aulas se poblaron de alumnos que no pertenecían ya a la élite” (2008: 46). De esta manera, como dan cuenta Filardo y Mancebo, persiste aún una visión elitista que, al continuar definiendo la educación media como un

tránsito hacia estudios superiores, conciben la meta de universalización “como aumentar la cobertura de quienes recorran esa trayectoria, no de una modificación necesaria de los contenidos ni del perfil de egreso” (2013: 121).

En este sentido, Perrenoud da cuenta de esta realidad retomando una investigación de Pini (Pini, 1991 en Perrenoud, 1996), donde la mayoría de los docentes describen a la repetición como un mal necesario, e incluso una medida positiva para los estudiantes. El 71% de los docentes entrevistados en este estudio afirmó que frente al colega que recibirá a sus alumnos en el futuro, el docente tiene el deber de hacer repetir a aquellos estudiantes que posean lagunas en sus aprendizajes.

Se evidencian así diversos conflictos latentes que se mantienen en el imaginario y se reflejan en la inacción y pasividad con que el sistema político y la sociedad toda contemplan en silencio cifras alarmantes de repetición y abandono de la escuela media. Al respecto, Tenti Fanfani (2008b) explica que aunque los dispositivos del pasado pierdan sentido en el presente, mentalidades e instituciones no necesariamente se adaptan a los cambios, o lo hacen de manera mucho más lenta, y a pesar de lo enunciado en los documentos oficiales, se perpetúan mecanismos que reproducen e incrementan las desigualdades entre los ciudadanos.

Viñao Frago sostiene que la principal razón por la cual fracasa la implementación de reformas en el sistema escolar, y particularmente en el nivel medio, es porque los gestores de la educación, junto con los expertos, no toman en cuenta la propia cultura escolar a la hora de diseñar e implementar dichos cambios. De esta forma, el autor define a la cultura escolar como “un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas” (2002: 59). Estas tradiciones, regularidades y reglas de juego proporcionan estrategias “para sobrevivir a las sucesivas reformas, reinterpretándolas y adaptándolas, desde dicha cultura, a su contexto y necesidades” y se caracterizan por la “continuidad y persistencia en el tiempo, su institucionalización y una relativa autonomía que le permite generar productos específicos como las disciplinas escolares” (2002: 59).

Más allá de los problemas de implementación de estas políticas, de los efectos no deseados y de las faltas de apoyo e incluso las resistencias que provocan en el cuerpo docente, su fracaso radicaría en su carácter a-histórico, en su ignorancia de estas tradiciones y normas de juego “que son los que permiten a los profesores organizar la actividad académica, llevar la clase y (...) adaptar (las reformas), transformándolas, a las exigencias que se derivan de dicha cultura o gramática” (2002: 68).

Por su parte, la matriz organizacional del sistema de educación media dificultaría también la incorporación de innovaciones profundas en el ciclo. Al respecto, Terigi (2012) constata la existencia de lo que denomina un “trípode de hierro” compuesto por un currículum fuertemente clasificado, separado en disciplinas, un cuerpo docente formado en base a dichas disciplinas y una estructura de organización del trabajo basado en la asignación de horas de acuerdo a su especialidad disciplinar. Apoyar una reforma estructural en el nivel medio no implicaría para los docentes solamente readaptarse, capacitarse y modificar sus prácticas de trabajo, sino que el riesgo de que se elimine su asignatura de la currícula podría implicar una excesiva incertidumbre.

Esta matriz organizacional originaria estaría obstaculizando los ajustes a las nuevas demandas sociales y culturales que se le exigen al sistema, dificultando el trabajo interdisciplinario, la incorporación de nuevas modalidades al currículum, como la integración de nuevas tecnologías en el aula o la figura de los tutores o los talleres, a la vez que fomenta el alto ausentismo docente y la fuerte rotación del personal entre distintas instituciones escolares.

1.2. Educación media: actores y tensiones

Habiendo recorrido brevemente algunos de los principales problemas que aquejan a la escuela media en la actualidad, es posible presuponer la existencia de diversas tensiones que atraviesan al imaginario social, pero también a los hacedores de políticas y a los implementadores, los docentes, que terminan repercutiendo en una pérdida de coherencia y de calidad en la oferta educativa.

Por un lado, a pesar de lo antes expuesto y de las nuevas normativas que declaran a la educación como un derecho humano e instauran la obligatoriedad de todo el nivel medio, no queda saldada la discusión entre los diversos actores con respecto a quién debe estar dirigida la escuela media (Filardo y Mancebo, 2013). Muchas veces persiste en el imaginario la función selectiva, elitista y “meritocrática” que se opone a una visión más universalista, integradora de todos los adolescentes y jóvenes.

A su vez, el qué enseñar y el cómo se plasma en una nueva tensión entre un sistema tradicional, clásico, fragmentado, homogéneo y disciplinar y otro adaptado a las nuevas demandas culturales, basados en competencias y no en contenidos, con currículos más flexibles, que incorporen nuevos lenguajes y nuevos formatos y contemplen las diversidades de los adolescentes.

Asimismo, en relación al gobierno de la educación, existen tensiones entre la necesidad de promover la creatividad pedagógica de las instituciones educativas y los docentes, pero sin menospreciar el papel del Estado a la hora de promover y orientar la política educativa nacional. También, para el particular caso uruguayo, existen tensiones entre preservar la histórica autonomía de la Administración Nacional de Educación Pública, órgano rector de la educación pública obligatoria, y fomentar una política educativa integral y coordinada, donde el Poder Ejecutivo tenga una mayor injerencia a través del Ministerio de Educación y Cultura.

De este modo, si para cambiar el universo escolar se requiere indispensablemente redefinir la vocación y la naturaleza de la escuela democrática, estableciendo el qué hacer y el cómo, y tener la voluntad y la capacidad política para hacerlo, parece pertinente poner el foco de atención en los diversos actores protagonistas en la formulación e implementación de políticas educativas para lograr comprender qué intereses, ideologías y tradiciones estarían en juego a la hora de promover efectivamente las reformas necesarias (Dubet, 2006, Tenti, 2003).

Al respecto, Braslavsky (2001a, 2001b) se pregunta por qué los profesores apoyarían estos procesos de transformación si esto implicara la realización de grandes esfuerzos para modificar sus prácticas de trabajo, readaptarse, capacitarse, sin quedar garantizadas sus condiciones laborales futuras en materia salarial y de estabilidad. En relación a ello, cuál

podría ser la motivación de las organizaciones gremiales si no se aumentasen los salarios y si un incremento de las autonomías de los centros educativos pudiese conllevar un aumento de la fragmentación de su poder.

En otro sentido, desde la sociedad, la autora se pregunta por el incentivo que pudieran tener las clases medias y altas por compartir el privilegio de la exclusividad en un mercado laboral que ofrece cada vez menos oportunidades. Paralelamente, el hecho que los indicadores de fracaso escolar no hayan aún incitado fuertes demandas sociales, daría cuenta de que la mayoría de los adolescentes para los cuales no fue pensada la educación media, con sus respectivas familias, parecerían no haberse empoderado de este nuevo derecho, develando el peso que continúan teniendo las tradiciones elitistas de la institución en el conjunto social (Dussel, 2008).

Por último, parece pertinente preguntarse sobre cuál podría ser la motivación de la clase política para embarcarse en procesos de tal complejidad, que acarrea tantas manifestaciones de diversos actores en un campo como el educativo, actores que a su vez conforman al electorado de izquierda, donde los resultados se observan a largo plazo y no se adecúan a los tiempos electorales (Perrenoud, 1996).

Capítulo 2. Instituciones, actores, ideas y coaliciones promotoras: sus aportes para el caso uruguayo

2.1. Las políticas educativas como políticas públicas

Habiendo descrito brevemente la crisis que ha atravesado en los últimos años la educación media, así como algunas de las diversas tensiones que continúan hoy vigentes, resulta pertinente para nuestra investigación definir brevemente política pública y política educativa. Se entendió así por la primera a los productos resultantes de las decisiones y acciones que toma una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental para solucionar determinado problema considerado prioritario. Las mismas “pueden tomar la forma de leyes, decretos, programas, órdenes administrativas e incluso acuerdos no escritos sobre lo que se debe hacer” (Aguilar Villanueva, 1994: 24).

Asimismo, una política no abarca solamente una acción colectiva intencional, refiriéndose a la intención de los actores que toman la decisión de implementarla en una primera instancia, sino también el curso que termina tomando dicha acción y los resultados que la misma efectivamente produce. Más aún, podríamos afirmar que la política pública se compone de “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer”, por lo que las autoridades podrían intencionalmente no implementar políticas en una determinada área, y estarían aquí también tomando una decisión y haciendo política pública (Dye, 1992:1).

A su vez, una política pública presenta un contenido, una sustancia, ya que “se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (...) resultan de un proceso de trabajo y de acción”. También posee un programa, al no tratarse de un acto aislado sino articulado en una intención más general. Se caracteriza asimismo por tener una orientación normativa, al expresar ciertas preferencias y finalidades del decisor que “intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos”. Paralelamente, una política pública constituye un factor de coerción, al “proceder de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental” y posee una competencia social (Mény y Thoenig, 1992:90-91).

En este marco, Mancebo define las políticas educativas como un “conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia” (2001: 3). Las mismas no se limitan a un acto de autoridad, ya que también constituyen:

“Un proceso complejo y plural, con múltiples actores sociales y políticos, públicos y privados, envueltos en relaciones de cooperación, competencia y/o conflicto, cada uno de ellos dotados de distintos recursos para incidir en las decisiones públicas (legales, económicos, cognitivos, simbólicos, etc.)” (Bentancur y Mancebo, 2012:7).

Como señalan Bentancur y Mancebo, si bien las políticas educativas “capturan un amplio arco de determinantes y variables”, la ciencia política “privilegia las relativas a los diseños institucionales, las configuraciones de poder, las identidades y preferencias de los actores más significativos, las líneas de acción ensayadas y los procesos de las políticas” (2012: 8). En función de ello, es posible afirmar que el análisis de las políticas tiene entre sus principales objetivos a “la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores” (Lagroye, 1991: 439 en Roth 2002: 15).

2.2. Instituciones, actores e ideas

En este sentido, Fritz Scharpf sostiene que la política pública resulta de la acción intencional de actores interesados en lograr resultados específicos (1997). Desde esta lógica, en contraposición con ciertas teorías más estructuralistas, los actores no siguen meramente normas culturales o reglas institucionales ya que poseen capacidad de acción estratégica. En función de ello se entendió por actor a:

“todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (Acuña, C. y Chudnovsky, 2013:36)

Dichos actores interactúan en un marco institucional, entendido como un conjunto de reglas formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) e informales (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice), que delimitan y estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores (Acuña, C. y Chudnovsky, M., 2013). Las mismas apuntan a resolver problemas de coordinación en una sociedad, administran conflictos y también distribuyen poder, y son a su vez producto de disputas entre actores desiguales, provistos de distintas capacidades y recursos (Acuña y Chudnovsky, 2013). Para analizar la intencionalidad de los actores resulta fundamental comprender la manera en que las instituciones interactúan, ya que ésta “estructura el conjunto de opciones y probabilidades de éxito diferenciales que enfrentan los diversos actores cuando planifican e intentan implementar sus estrategias” (Acuña y Repetto, 2007:8).

Desde la perspectiva del institucionalismo centrado en actores, Scharpf (1997) le otorga un peso similar a las acciones estratégicas e interacciones de individuos y corporaciones dotados de metas, motivaciones y recursos propios, que a los efectos de ciertas estructuras institucionales dadas (aunque variables) y normas institucionalizadas que habilitan, constriñen y moldean dichas acciones (1997: 34). Desde este punto de vista, los actores responden de diferente manera a las amenazas externas, restricciones y oportunidades porque difieren en sus percepciones y preferencias y porque las mismas se encuentran paralelamente moldeadas por propio el escenario institucional en el que interactúan. Sus mapas cognitivos, sus preferencias y sus aspiraciones se encuentran influenciados por las instituciones a las que deben su existencia y por las normas culturales e institucionales que definen el criterio de su éxito o su fracaso.

Considerando entonces que los actores se enmarcan en una institucionalidad dada y que la misma afecta su accionar en diferentes niveles, podemos analizar a los actores y sus comportamientos en función de sus preferencias o intereses, sus recursos o capacidades y sus ideas y percepciones (mapas cognitivos y normativos, identidades que los constituyen y atraviesan) (Scharpf, 1997; Acuña, C. y Chudnovsky, M, 2013). En cuanto al último punto, tomar en cuenta la ideología resulta fundamental para comprender el comportamiento de los actores, ya que la misma media entre sus intereses y su comportamiento:

“Además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos/capacidades, los actores diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos y normativos. Se trata de ideas e identidades que ordenan sus prioridades, los sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros.” (Acuña, C. y Chudnovsky, 2013: 49).

Por su parte, luego de describir los atributos de los actores, sus recursos, preferencias y percepciones, Scharpf sostiene que para comprender los resultados de una política pública no es suficiente conocer sus acciones individuales, ya que quien prevalece en un proceso de política pública y logra establecer su postura es una constelación de actores. Cada constelación incluye a los actores involucrados en un área de política, a sus acciones estratégicas, a los resultados asociados a dichas estrategias y a las preferencias de los actores con respecto a tales resultados (1997:44). A su vez, dichas constelaciones se asocian a diferentes modos de interacción, diversas formas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos (Scharpf, 1997; Zurbriggen, 2006).

2.3. Los aportes del enfoque de las coaliciones promotoras

Por otra parte, a través del desarrollo del enfoque de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*), Sabatier también coloca en el centro del análisis a las coaliciones de actores para comprender los procesos de cambio en las políticas públicas, pero le otorga un lugar fundamental al papel de las ideas para explicar la conformación y el comportamiento de dichas coaliciones (1988, 1999, 2007).

Considera de este modo que para comprender el proceso de las políticas públicas es necesario poner el foco en un particular subsistema de política y no en una estructura gubernamental. Sostiene así que en cada uno de estos subsistemas interactúan diversos actores provenientes de organizaciones públicas y privadas, entre los cuales se encuentran grupos de presión, partidos políticos, académicos y medios de comunicación, activamente preocupados por un particular *issue* o problema y con intenciones de influenciar las decisiones gubernamentales en dicha área. Para lograrlo, dichos actores buscan aliarse con

personas de diferentes organizaciones con las que comparten una serie de valores y creencias acerca de algún problema particular.

Resulta especialmente interesante en este enfoque el lugar central que ocupan las ideas, las matrices cognitivas y normativas de los actores. Desde esta mirada, las políticas “incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos” y las mismas “pueden ser entendidas como sistemas de creencias, que incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema, así como apreciaciones sobre la eficacia de los instrumentos de política utilizados” (Roth, 2008: 82).

De esta manera, difiere con la teoría de la acción racional al considerar que los actores no persiguen simplemente intereses materiales ya que, si bien se relacionan entre ellos para aumentar sus capacidades, son sus sistemas de creencias los que los aglutinan. Sin embargo, este énfasis colocado en las variables ideológicas, no niega el papel de los intereses y los recursos de los actores, que interactúan a la hora de explicar sus acciones. En este punto, es pertinente retomar que para comprender el comportamiento de los actores sociales y políticos es fundamental articular en teorías de nivel medio “el peso y codeterminación de variables económico-estructurales, político-institucionales e ideológicas. El uso de teorías demasiado “macro” o la no incorporación de alguno de estos conjuntos (...) conllevan una alta probabilidad de caer en falacias reduccionistas” (Acuña, 1997: 77). En esta línea, Roth remarca las virtudes del enfoque de las coaliciones promotoras al habilitar la articulación de distintas variables. Así señala:

“La posibilidad de introducir, tanto elementos subjetivos, a saber, las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores en un único esquema-guía, ofrece así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos” (2008: 83).

Estos sistemas de creencias que aglutinan a los actores resultan difícilmente modificables y filtran la información desde su propia mirada (Sabatier, 1988, Sabatier y Jenkins-Smiths, 1994; Sabatier y Weible, 2007a). A su vez, resultan complejos e internamente consistentes, y los autores los esquematizan en tres niveles de profundidad. Primeramente las que denominan *deep core beliefs*, o creencias de base, que implican asunciones normativas y

ontológicas sobre la naturaleza humana, como la importancia de la libertad o la equidad, y que son extremadamente difíciles de modificar.

En un segundo nivel se encuentran las *policy core beliefs* o las creencias de base o primarias de la política pública. Estas se centran en temáticas centrales que hacen a la esencia de la política en cuestión, como sus conflictos sustantivos y sus causas, la participación de la esfera pública o privada en su gestión, o los beneficiarios a los que debería dirigirse la misma, entre otras cuestiones. Suele existir una correspondencia entre los *policy core beliefs* y los *deep core beliefs*, aunque esta relación no siempre es automática. Nuevamente, las creencias en este nivel son muy difíciles de alterar.

Finalmente, existe un tercer nivel de creencias, *secondary policy beliefs* o creencias secundarias de la política pública, como decisiones administrativas o de distribución de recursos. Cambiar estas creencias resulta mucho más sencillo y pueden modificarse a través del aprendizaje adquirido luego de llevar a cabo la política, a través de innovación e investigación, que realiza la propia coalición dominante (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins Smith, 1994, Sabatier y Weible, 2007a).

De este modo, cuando los actores comparten un sistema de creencias que hace al núcleo de una política (*policy core beliefs*), pueden constituir una coalición promotora que compita con otras por el dominio conceptual en un particular subsistema, logrando así que sus creencias se plasmen en la política pública implementada (Sabatier, 1988, Sabatier y Jenkins-Smiths, 1994; Sabatier y Weible, 2007a). Pero para ello, es necesario que exista un mínimo de coordinación entre ellos, que compartan recursos, desarrollen estrategias para lograr sus objetivos y trabajen conjuntamente para lograrlos.

En este sentido, los valores compartidos impulsan la coordinación dentro de la coalición promotora, fomentando la confianza entre sus miembros y alejándolos de las otras coaliciones, al reforzar la percepción negativa que de ellas se tiene. Este distanciamiento entre coaliciones se acentúa cuando se atraviesan períodos conflictivos en un determinado subsistema de política, y es denominado por la teoría como *the devil shift*. Describe la manera en que los participantes de una coalición perciben de manera exagerada el grado de poder y malicia de sus oponentes, lo cual redundará en una amplificación del costo de una

posible derrota y en un fortalecimiento de la acción colectiva dentro de la coalición de la que forman parte (Sabatier, et. al., 1987; Sabatier y Weible, 2007a; Weible, 2005).

Como se señaló, este enfoque, a pesar de poner su énfasis en las ideas, no niega el papel de los intereses y los recursos en el accionar de los actores. En este sentido, mientras el sistema de creencias determina la dirección de las acciones de cada coalición, su éxito dependerá de los recursos que posea, que pueden ser de diverso tipo (Sabatier, 1988; Sabatier y Weible, 2007a). Entre ellos se encuentra la capacidad legal para implementar acciones, por lo cual una coalición promotora dentro del gobierno va a tener muchas más posibilidades de llevar a cabo sus políticas que una competidora que se encuentre fuera de la esfera estatal. También resultan sumamente importantes el grado de información que se posea sobre el problema en cuestión, el nivel de apoyo de la opinión pública hacia la coalición y los recursos financieros con los que se cuenten. Otro recurso central, frecuentemente utilizado por coaliciones que carecen de otros, es la capacidad de movilizar a las masas, a las personas simpatizantes de las ideas que la coalición impulsa. Por último, vale la pena resaltar la capacidad de liderazgo, ya que la presencia de un liderazgo habilidoso dentro de la coalición, capaz de mejorar la visión que de la misma se tiene dentro de la opinión pública, de utilizar eficientemente sus recursos y de obtener nuevos, es un atributo particularmente valioso dentro de cualquier coalición promotora.

Para explicar la relación entre las coaliciones y el cambio, este marco conceptual sostiene que existen dos tipos de factores externos que afectan el comportamiento de los actores en un subsistema. Por un lado, aquellos estables en el tiempo: como ciertos atributos básicos del problema en cuestión (por ejemplo, que la educación básica constituye un bien público que debe ser garantizado - no necesariamente prestado - por el Estado); la distribución de los recursos naturales; la estructura social; los valores socioculturales básicos (en Uruguay, ejemplos de ello son la importancia de la provisión estatal de la educación básica pública, su gratuidad y laicidad y la base constitucional (en Uruguay, además del carácter gratuito y laico de la educación pública, otro ejemplo muy pertinente sería el carácter autónomo del gobierno educativo establecido en el artículo 202 de la Constitución de la República).

Por otro, existen también factores externos dinámicos que afectan a las coaliciones promotoras, como cambios en las condiciones socioeconómicas, en las coaliciones

gobernantes y en las decisiones políticas de otros subsistemas. Para los autores, el cambio de al menos uno de estos factores dinámicos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para un cambio importante en la política pública (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins, 1994; Sabatier y Weible, 2007a). Estos cambios externos pueden modificar las agendas o poner el foco de atención de la opinión pública en el subsistema de política en cuestión. Así, su mayor repercusión resulta en la redistribución de recursos que se genera entre las coaliciones promotoras o en la apertura de nuevos escenarios en el subsistema en cuestión, que pueden llevar al reemplazo de una previa coalición dominante por otra minoritaria. En este sentido, shocks ocurridos dentro del propio subsistema de política también podrían promover un cambio en la política al confirmar los *policy core beliefs* dentro de las coaliciones minoritarias y poner en duda los de la coalición mayoritaria (Sabatier y Weible, 2007a; Sabatier y Weible, 2007b).

En su última versión de este enfoque (Sabatier y Weible, 2007a; Sabatier y Weible, 2007b), los autores incorporan la realización de acuerdos entre coaliciones promotoras como potenciales fuentes de cambio. Pero para ello ciertos requisitos previos son indispensables. Entre ellos, el principal es la persistencia de un estancamiento que sea insoportable para ambas partes, pero también es necesaria la inclusión de miembros de ambas coaliciones en el gobierno de la política, con poder de veto para la toma de decisiones, la presencia de un liderazgo fuerte y relativamente neutral entre ambas coaliciones y que se trate de temas de política más empíricos que normativos.

Finalmente, podemos agregar que las estructuras de oportunidades de la coalición, el contexto en el que operan, también condicionan el tipo de cambio de la política. Por un lado, el grado de consenso necesario para un cambio de política altera su trayectoria, a mayor sea el grado de consenso necesario, las coaliciones serán más inclusivas, y procurarán más fácilmente llegar a acuerdos y compromisos con sus oponentes. Por el otro, la apertura del sistema político, la cantidad de escenarios de decisión política necesarios para implementar una política. Los autores afirman así que en regímenes corporativos donde la toma de decisión se da de manera más centralizada y la participación es reducida al gobierno central y algunas organizaciones de presión, las coaliciones promotoras tendrán menos actores y tenderán a tener sólidos núcleos pero bordes flexibles.

2.4. Las particularidades del caso uruguayo: partidos políticos, sindicatos docentes y Asambleas Técnico Docentes

2.4.1. El lugar de los partidos en la *partidocracia* uruguaya

Entre los actores principales que participan a lo largo del proceso de las políticas públicas, es menester reconocer el fundamental rol de los partidos políticos, en su accionar y su influencia, desde el ámbito gubernamental, en el poder ejecutivo o legislativo, y desde sus bases partidarias, desde el llano social. Sostienen Acuña y Repetto que dependiendo del tipo de intereses sociales e identidad ideológica que los constituye, los partidos “pueden mostrar articulación (más o menos formalizada) o confrontación con actores sociales como los sindicatos, asociaciones empresarias o las propias organizaciones de la sociedad civil” (2007:27)

Como señalan Castillo y Pérez (2010), en una democracia representativa es muy importante la relación entre partidos y políticas públicas “porque si un partido una vez llegado al gobierno hace cosas muy distintas a las que dijo que haría en la campaña electoral, entonces la representación de sus votantes pierde valor” (Castillo y Pérez, 2010). Desde algunas teorías, como la de la elección racional, los partidos implementan políticas públicas y responden a grupos de interés con el único fin de conservar sus posiciones de poder. Por lo tanto, desde este enfoque, “su función social (que consiste en elaborar y realizar políticas mientras se encuentran en el poder) es un subproducto de sus motivaciones privadas (que buscan obtener la renta, el poder y el prestigio que supone gobernar).” (Downs, 2001: 96).

Otras teorías plantean un enfoque diferente. Carles Boix, en su estudio sobre el rumbo de las políticas económicas implementadas en Europa por partidos socialdemócratas y conservadores, sostiene que “los partidos políticos, entendidos como coaliciones de intereses e ideas, desempeñan un papel relevante en el curso de la política económica y en el rumbo de la economía.” Y, aunque reconozca el constreñimiento ejercido tanto por la influencia externa de la economía internacional y las agencias internacionales como por el rol de actores e instituciones políticas domésticas (técnicos, estructuras del Estado, grupos de presión como sindicatos o cámaras empresariales), sostiene que “gobiernos y partidos

cuentan con la autonomía suficiente para afectar los factores productivos o condiciones estructurales de la economía de acuerdo con sus preferencias ideológicas.” (2002: 43).

De esta manera, ubica en los partidos políticos y en su influencia ideológica, la variable independiente para explicar el sentido de las políticas públicas. Establece así que mientras los gobiernos socialdemócratas tienden a fomentar la igualdad a través del incremento del gasto público en capital fijo y humano, aumentando los salarios y los impuestos, los gobiernos conservadores procuran para fomentar el crecimiento, estimular el ahorro y la inversión. Para ello, suelen disminuir el grado de presión fiscal y el gasto público. Como agrega Bentancur, las afirmaciones de Boix pueden trasladarse a la política educativa, particularmente a la influencia de la orientación ideológica del gobierno en el gasto en educación. Asimismo, afirma que en esta arena sectorial, “la diferente actuación de partidos políticos alineados en distintas familias ideológicas aparece como un factor explicativo de los fines, contenidos y procesos de las políticas públicas” (Bentancur, 2008: 104).

En relación a lo anterior, parece necesario hacer una aclaración vinculada al particular papel que los partidos políticos han tenido en la democracia uruguaya, y en la hechura de las políticas públicas. Existe un consenso en la Ciencia Política uruguaya sobre la relativa autonomía que la política ha tenido a lo largo de la historia, en consonancia con la “innegable debilidad que en el Uruguay del XIX presentó la constelación típica de poder del continente” (Real de Azúa, 1988: 37). En este sentido, “la escasa fuerza y capacidad hegemónica que mostraron en Uruguay la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y la oligarquía terrateniente generaron un espacio que prontamente fue ocupado por un elenco político con fuertes índices de adensamiento grupal y persistencia” (Caetano, Pérez y Rilla, 1989: 22).

Consecuentemente, esta centralidad de los partidos en la política nacional llevó a los académicos a calificar la democracia uruguaya como una “partidocracia” (Caetano, Pérez y Rilla: 1987). De este modo, aunque no sean los únicos actores de la política uruguaya, los partidos han ejercido la conducción gubernamental, la intermediación frente a los grupos de presión y la representación política de la ciudadanía (Chasquetti y Buquet, 2004).

2.4.2. El papel de los colectivos docentes en la política educativa regional y nacional

Los partidos políticos no son los únicos actores a tener en cuenta en el proceso de una política pública. Por su parte, los sindicatos suelen tener un papel muy importante, particularmente cuando se trata de política educativa, y en América Latina, su rol ha sido especialmente trascendente. Al respecto, Tiramonti señala que entre los países de la región, aquellos de modernización temprana, que tuvieron un crecimiento significativo de sus sistemas educativos desde comienzos del siglo, también registraron:

“una temprana conformación de movimientos magisteriales que se transformaron en sindicatos en el filo de la mitad de este siglo como parte del proceso de reestructuración del orden social que produjo el modo particular en que la región procesó la crisis del capitalismo de los años 30 e implementó las propuestas keynesianas de la posguerra” (2001:4)

De esta forma, hacia los años 50 los movimientos magisteriales devinieron sindicales y se vincularon con el poder de diversas maneras. Uruguay corresponde a aquel grupo de países en los que “los sindicatos se incluyen en la vida política a través de una incorporación a la estructura de gobierno del sistema, que si bien reconocen articulaciones partidarias han constituido espacios de autonomía en la negociación corporativa del poder” (2001:9). De esta manera, si bien existen proximidades entre algunos partidos políticos y los sindicatos docentes, estas no definen las líneas de acción del sindicato ni intervienen en la selección de la dirigencia, son “sindicatos donde las estrategias están más direccionadas a mantener su vínculo de representatividad con la base que a conservar sus articulaciones con los partidos políticos” (2001:9).

En este sentido, refiriendo a América Latina, la autora sostiene que:

“Los sindicatos han participado en distintos momentos, de acuerdo al desarrollo de los sistemas educativos, de la elaboración de normas y reglamentos del sector. En todos los casos han tenido una fuerte presencia en el diseño de los estatutos docentes y en ocasión de la recuperación democrática han estado presentes en la renovación de los cuerpos normativos” (2001:8).

Este actor ha tenido así un papel fundamental en el proceso de institucionalización de los sistemas educativos de la región, ya que las organizaciones sindicales “acompañaron al Estado, y en algunos casos los suplieron, en la tarea de normatizar el sector cuando éste se amplió y democratizó por la inclusión, en la mitad de este siglo” (2001:8).

En el caso uruguayo, ello se observa históricamente, no solo en su participación a la hora de formular la normativa que regula el trabajo docente, sino en que ya desde 1947 la ley 10.973 del Estatuto del Profesor de la Enseñanza Secundaria, establecía en su artículo 40 que el Consejo de Educación Secundaria convocaría periódicamente a Asambleas Docentes, con un rol consultivo en materia educativa. De esta manera, a pesar de que sus pronunciamientos no tuvieran efectos vinculantes, se “propiciaba la presencia de cuadros dirigenciales del sector docente en las instancias de la gestión pública” (Perazza, 2013:26). Suprimidas estas Asambleas por la dictadura militar, con el retorno a la democracia, la ley de Educación 15.739 de 1985 estableció las Asambleas Técnico Docentes (ATD) en cada uno de los subsistemas de ANEP, Enseñanza Primaria, Secundaria, Técnica y Formación Docente, por centro educativo y a nivel nacional, retomando y profundizando la tradición de la participación docente en la gestión educativa. Dichas Asambleas, vigentes en la actualidad, constituyen órganos deliberantes con facultades de iniciativa y asesoramiento en materia técnica y pedagógica a las autoridades de cada Consejo Educativo.

Al respecto, Vaillant (2009) añade que en la actualidad los sindicatos docentes en Uruguay, además de operar directamente expresando sus puntos de vista, también inciden en los pronunciamientos de las ATD, entre otras maneras, presentando listas en su proceso de elección de autoridades.

A ello se agrega, a partir del año 2008 y con la promulgación de la nueva Ley de Educación 18.437, la presencia de dos representantes del cuerpo docente entre los cinco miembros del Consejo Directivo Central y uno entre los tres miembros de cada Consejo de Educación, sumado al requisito de tener diez años como docente en la gestión pública para ser miembro del gobierno educativo. Si bien los Consejeros docentes no representan a los sindicatos sino al cuerpo docente en su totalidad, estos últimos suelen tener una gran influencia en la postulación de los candidatos al cargo.

Finalmente, resulta pertinente destacar que desde el retorno a la democracia, y particularmente luego de las reformas educativas implementadas en la década del noventa, la conflictividad docente ha sido intensa a lo largo de la región. Palamidessi (2003) agrupa estos conflictos en tres niveles. En primer lugar, entorno a un conflicto económico-corporativo, que refiere a los aspectos laborales, como salarios, estatutos docentes, convenios colectivos o regímenes de pensiones. En un segundo lugar, en relación al conflicto político-ideológico, que ha cuestionado las políticas de descentralización y de devolución de la gestión a las comunidades locales. Por último, se encuentra también el conflicto político-corporativo, que integra las demandas de las organizaciones docentes de participar en el proceso de decisión de las políticas educativas, en su gobierno. (Palamidessi, 2003).

En Uruguay, las reivindicaciones de los sindicatos docentes también se pueden enmarcar en estas tres categorías. Existen dos sindicatos a nivel nacional que nuclean a los trabajadores docentes en el nivel medio por rama de enseñanza, Secundaria y Técnica. Por un lado, la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), creada en 1963, agrupa a los profesores de la Educación Media Básica y Superior de todo el territorio nacional. Por el otro, la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU), creada en 1983, agrupa a los profesores y funcionarios no docentes de la Enseñanza Técnica. Ambos se encuentran afiliados a la central única de trabajadores, Plenario Intersindical de Trabajadores - Confederación Nacional de Trabajadores (PIT-CNT).

En cuanto al conflicto económico-corporativo, tanto FENAPES como AFUTU han realizado durante las últimas tres décadas reivindicaciones en torno a demandas por aumentos salariales, mejoras de las condiciones laborales y un incremento general del presupuesto dirigido a la educación pública. De igual forma, ante el conflicto político ideológico, han asumido una postura sumamente crítica frente a las políticas de los años noventa, que bogaban en la región por una disminución del peso del Estado en la provisión de educación pública y por la descentralización de los servicios estatales. En este sentido, dichas políticas no solamente tensionan ideológicamente al colectivo sindical, sino que además “desafían el poder de aquellas organizaciones sindicales que están organizadas

centralmente y que ven debilitada su capacidad de presionar a las autoridades de la enseñanza.” (Vaillant, 2009: 37).

Por último, el tercer tipo de manifestación señalada por el autor, el conflicto político-corporativo, también se encuentra sumamente arraigado en los sindicatos de enseñanza media. De este modo, respaldándose en la autonomía de la Administración Nacional de Educación Pública que establece la Constitución de la República, estos gremios demandan que las autoridades educativas sean electas exclusivamente por los docentes. Como señala Vaillant,

“En el ámbito sindical, ha primado durante décadas la idea de que la Educación Pública Estatal debe organizarse en Entes Autónomos con plena autonomía técnica y de gestión de recursos, y con participación de los distintos actores (docentes, estudiantes y padres) en su gobierno sin intervención alguna del poder político.” (2009:23).

Capítulo 3. Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda frente a la educación media: abordando el problema, los objetivos y la estrategia metodológica

Luego de haber revisado la literatura en materia educativa, y de haber definido teóricamente aquellos conceptos y enfoques que guiaron y acompañaron la realización de este trabajo, el presente capítulo se centró en el análisis de las posturas dentro del partido de gobierno y de los sindicatos docentes con respecto a la educación media. Con dicho fin, se describieron las políticas educativas implementadas entre los años 2005 y 2014, con sus consiguientes limitaciones, para luego dar cuenta de algunas contradicciones que acompañaron al elenco político de izquierda en el período de estudio. De este modo, se explicitaron los objetivos de la investigación y se realizaron algunas consideraciones metodológicas que anticipan el análisis de los resultados en el capítulo siguiente.

3.1. Luces y sombras de la política educativa uruguaya en el nivel medio (2005 - 2014)

Durante la última década se implementaron diversas políticas, con el objeto de brindar respuestas a los numerosos problemas de inclusión, calidad y equidad que han aquejado a la educación uruguaya durante años. La misma se encontraba particularmente rezagada luego de que el país atravesara una de las mayores crisis económicas de su historia, y por ello entre las principales medidas se realizó un importante esfuerzo presupuestal. De este modo, el gasto educativo pasó de representar apenas un 3,2% del producto en 2004 a un 4,5% en 2009, respondiendo a una histórica promesa hacia el electorado frenteamplista (Bentancur y Mancebo, 2010; INEED, 2014).

Para el año 2013, esta cifra ascendía al 4,8% del PBI. Sumado a ello, la participación de la educación dentro del gasto público del gobierno central se incrementó de 18,7% en 2004 a 28,2% en 2013 y, en términos reales, el incremento del gasto público en educación fue de 133% (INEED, 2014). Dicha inversión se dirigió entre otros aspectos al aumento del salario docente y a la continuación de políticas ya existentes, como la amplitud de la cobertura en

educación inicial de 4 y 5 años y el incremento de las Escuelas de Tiempo Completo. (Bentancur y Mancebo, 2010).

También se realizaron un conjunto de medidas innovadoras. En el año 2006 se lanzó el Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) que permitió el acceso universal de todos los niños, niñas y adolescentes de la educación primaria y media básica a una computadora portátil y a internet (PRESIDENCIA, 2012). Se implementaron asimismo diversos programas de inclusión educativa, entre los que se destacan el Programa Aulas Comunitarias, el Plan de Formación Profesional Básica, el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico, el Tránsito Educativo, el Programa Compromiso Educativo y el Programa Centros Educativos Abiertos. Los mismos se han centrado en promover la retención de los estudiantes en el sistema educativo formal o en revincular a aquellos adolescentes y jóvenes que lo hubiesen abandonado. Además, se ejecutaron de manera novedosa, articulando a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) o el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Por último, uno de los mayores cambios en el área educativa fue la promulgación de una nueva Ley General de Educación 18.437 en diciembre de 2008, que suplantara a la Ley de Emergencia para la Enseñanza⁴. Su proceso de creación fue innovador dado el alto grado de participación de numerosos actores, a través de la convocación de un Debate Educativo y de un posterior Congreso Nacional de Educación. La ley preservó el histórico carácter autónomo del gobierno de la educación que, en Uruguay, no es regida por un Ministerio de Educación, como es habitual, sino por una Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), autónoma del Poder Ejecutivo, y dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN) de cinco miembros. A su vez, la ANEP se compone de cuatro Consejos Desconcentrados, de los cuales dos, el Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP, la histórica Universidad del Trabajo-UTU), operan directamente sobre la educación media común y técnica.

Sin embargo, a partir de la nueva normativa, de los cinco miembros del CODICEN, tres son nombrados por el Poder Ejecutivo previa venia del Senado, para la cual se requieren tres

⁴La Ley n°15.739 fue promulgada a la salida de la dictadura militar, el 28 de marzo de 1985, y se preveía transitoria, perdurando, no obstante, durante dos décadas.

quintos de los votos en una primera instancia o en su defecto, una mayoría absoluta en la segunda (art.58), mientras los dos restantes son elegidos por el cuerpo docente. Por su parte, entre los tres miembros de cada Consejo Educativo, dos son elegidos por el CODICEN y uno por el cuerpo docente (art.65). Paralelamente, todas las autoridades de la ANEP deben haber ejercido la docencia en el sistema educativo público durante al menos diez años (art.8, 58).

Se establece así un gobierno educativo, con un arreglo de tipo neocorporativo⁵ de representación de intereses (Schmitter, 1992), donde en la práctica los sindicatos docentes poseen una fuerte injerencia en la política, a pesar de que el gobierno conserve la mayoría de los votos para la toma de decisiones⁶. Se trata de una ingeniería institucional fragmentada y compleja, que conlleva elevados costos de transacción entre los actores para arribar a consensos, coordinar acciones y lograr implementar políticas coherentes e integradas.

En este sentido, procurando evaluar la calidad de las instituciones, Acuña y Chudnovsky definen la capacidad institucional como “la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados.” (2013:58). Para el caso en particular, utilizando las categorías de los autores, la ley diseña una estructura institucional con algunos problemas de *consistencia interna*, ya que las competencias de la ANEP, los Consejos de Educación y el MEC no quedan claramente delimitadas. También se identifican problemas de *rigidez*, ya que estas reglas del juego, particularmente el carácter autónomo del organismo rector de la política, dificultan la toma de decisiones. Como contracara, este diseño institucional le provee a las políticas educativas de una alta

⁵ Se entiende el neo-corporativismo como “un sistema de representación de intereses y/o actitudes, un arreglo institucional modal o ideal-típico particular para vincular los intereses organizados de manera asociativa de la sociedad civil, con las estructuras de decisión del Estado.” (Schmitter, 1992).

⁶ Antes del advenimiento de la nueva ley en el año 2008, los cinco miembros del CODICEN eran nombrados por el Poder Ejecutivo, previa venia del Senado. Sin embargo, a través de la coparticipación partidaria - arreglo institucional de carácter no formal heredado de más de un siglo de bipartidismo blanco y colorado que consiste de nombrar miembros del partido de oposición en las direcciones colegiadas de los diversos organismos descentralizados o autónomos existentes frente al Poder Ejecutivo - los cargos en la ANEP eran compartidos por el gobierno y la oposición. Por lo tanto, si bien la nueva ley cambia la correlación de fuerzas entre los partidos opositores y los sindicatos docentes, no necesariamente incrementa los costos de la toma de decisiones para el partido de gobierno, que han sido históricamente elevados.

estabilidad en el tiempo y una baja incertidumbre, protegiéndola de los vaivenes de la política partidaria, como los procesos de descentralización y privatización educativa que recorrieron la región durante los años noventa.

Si bien el carácter autónomo y colegiado no constituye un obstáculo insondable para implementar reformas estructurales en el plano educativo, resulta relevante tenerlo en cuenta para comprender el proceso de las políticas públicas en la escuela media uruguaya. La necesidad de generar consensos entre actores que deben su legitimidad a distintas instituciones - gobierno y sindicatos - y que se desempeñan en burocracias independientes y con importantes grados de autonomía - CES, CETP, CODICEN, MEC - implica mayores costos en los procesos de negociación, formulación e implementación de las políticas.

En cuanto a los aspectos doctrinarios de la ley, la nueva normativa estableció por primera vez a la educación como un derecho humano fundamental⁷ y extendió la obligatoriedad de 9 a 14 años⁸, abarcando dos años de educación inicial y todo el nivel medio, el básico y el superior (art. 7⁹).

Sin embargo, a pesar del conjunto de iniciativas realizadas en la materia, no se han observado a lo largo del período avances importantes en la educación nacional, particularmente en la escuela media. Este estancamiento llevó a que, junto con el auge económico que atravesó el país en el período y las diversas políticas exitosas llevadas a cabo en otras áreas, la educación constituyera, después de la seguridad, el principal problema para la opinión pública, desplazando incluso a la economía¹⁰.

⁷Ley 18437. Artículo 1°. (De la educación como derecho humano fundamental).- Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.

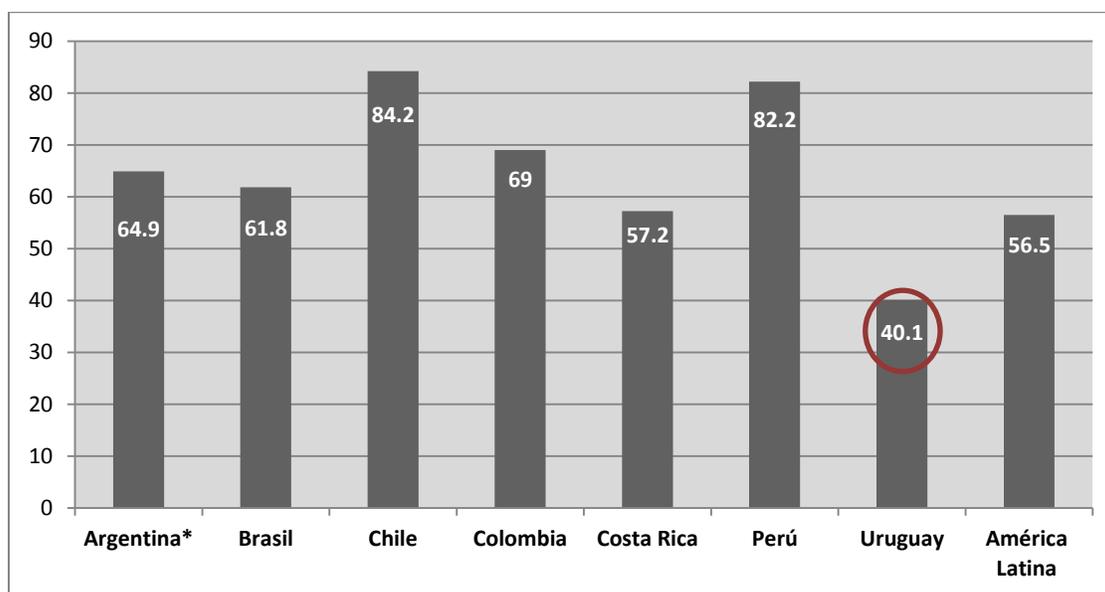
⁸ En Uruguay, la misma posee larga data, remontándose a finales del siglo XIX con la reforma varelina que establecía tres principios básicos para la educación nacional: gratuidad, obligatoriedad y laicidad. Desde 1973, en la antesala del golpe de Estado, la ley 14.101 la amplió a los primeros tres años de la escuela media.

⁹ Artículo 7° (De la obligatoriedad).- Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica. Los padres, madres, o responsables legales de niños, niñas y adolescentes, tienen la obligación de inscribirlos en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje.

¹⁰ Según una encuesta realizada por la encuestadora FACTUM en julio de 2014, para el 16% de la población el principal problema del país es la educación, mientras que la seguridad pública lo es para un 31% y la economía para un 13%. <http://www.elpais.com.uy/informacion/seguridad-educacion-economia-principales-problemas.html>

Para comprender las dimensiones de dicho estancamiento, resulta sumamente ilustrativo comparar los resultados educativos de los adolescentes uruguayos en relación a los de la región. Como se puede observar en el gráfico 1, hacia el año 2013 apenas un 40,1% de los jóvenes entre 20 y 24 años habían logrado finalizar la educación media. Este porcentaje es netamente inferior al promedio latinoamericano (56,5%), y asciende a 84,2% en Chile, 82,2% en Perú, 69% en Colombia y 61,8% en Brasil (CEPAL, 2013), países que poseen sociedades más desiguales y tuvieron en general un desarrollo más tardío de sus sistemas educativos.

Gráfico 1. Personas de 15 a 19 años con educación primaria completa y de 20 a 24 años con educación secundaria completa.



Fuente: Cepal, 2013.

*Los datos de Argentina se elaboraron a partir de la EPH, para el 4to trimestre de 2014.

A su vez, en Uruguay los logros educativos son extremadamente desiguales. A modo de ejemplo, entre los jóvenes de 21 y 22 años, el egreso de la escuela media asciende al 71,7% en el quinto quintil de ingreso y desciende a 11% en el primer quintil de población (INEED, 2014; MEC, 2014). En el mismo sentido, los resultados que obtienen los estudiantes incluidos en el sistema educativo se encuentran particularmente influenciados por su contexto socioeconómico de origen, influencia que es mayor en Uruguay que en países de la región donde la riqueza se reparte de manera mucho menos equitativa. Así lo

evidencia el cuadro 1, que refleja los datos de la última edición de las pruebas PISA 2012. En él se observa que, aún con el índice de Gini más bajo de la región, de 0.38, el impacto del origen socioeconómico en los resultados educativos y las brechas entre los resultados de los cuartiles más ricos y más pobres son de los más altos, superando a países como Brasil - que posee un Gini de 0,55 - o Colombia - con un Gini de 0,54 (Rivas, 2015).

Cuadro 1. Impacto del entorno socioeconómico en los resultados de las pruebas PISA y brecha en el desempeño por país. Índice de Gini año 2013.

País	Impacto en el desempeño (%)	Brecha en el desempeño	Índice GINI
Argentina	15	26	S/D
Brasil	16	26	0,55
Chile	23	34	0,51
Colombia	15	25	0,54
Costa Rica	19	24	0,51
México	10	19	0,492
Perú	23	33	0,44
Uruguay	23	37	0,38

Fuente: PISA 2012. Cepal 2013.

En relación a lo anterior, la repetición se presenta como un problema muy importante. En este sentido, Rivas (2015) señala que Uruguay posee las tasas de repetición más altas entre los países latinoamericanos que participaron en la última edición de las pruebas PISA. Aristimuño y De Armas (2012) agregan que entre 150 países analizados por la UNESCO, Uruguay pertenece al 5% con mayor tasa de repetición en educación media, superando el promedio de todas las regiones del mundo y triplicando el promedio de América Latina y el Caribe. En este sentido, en 2013 un 30,7% de los estudiantes del ciclo básico común no promovió el año lectivo. Para el mismo año, en el ciclo básico tecnológico, el promedio de la repetición fue aún mayor, alcanzando el 37,3% de los estudiantes. Paralelamente, la evolución de estas cifras es sumamente desalentadora, ya que en el año 2006 repetía el ciclo básico común el 29,6% de los estudiantes (INEED, 2014).

Ciertamente, la promulgación de la nueva ley, sumada a la implementación del Plan Ceibal y de diversos programas de inclusión educativa, refleja una intención desde el gobierno de mejorar los problemas en este nivel. Sin embargo, como señala De Armas, “sin desconocer la significación política de estos cambios, durante todo este período no se advierten

transformaciones de carácter estructural o sistémico” (2012:1). De hecho, en Uruguay los antiguos patrones de funcionamiento, continúan vigentes:

“Sin perjuicio de reconocer algunos cambios en la oferta educativa de nivel medio, han predominado los ajustes en ella. Ésta ha permanecido básicamente inalterada en lo que tiene que ver con la tónica propedéutica hacia la educación superior, el enciclopedismo de los programas, el fuerte énfasis en la transmisión de contenidos por sobre el desarrollo de competencias, la homogeneidad de la propuesta educativa, la falta de flexibilidad para adecuarse a las necesidades y los intereses de los educandos y la férrea adhesión al formato escolar más clásico” (Filardo y Mancebo, 2013: 144).

Paralelamente, se mantiene un divorcio curricular entre la propuesta clásica y una segunda, de carácter técnico y sobrecontextualizado. Este divorcio se replica asimismo en el ámbito institucional ya que dos Consejos Desconcentrados rigen cada uno de estos dos sistemas, el CES y el CETP, respectivamente. A su vez, el pasaje entre la escuela primaria y la media es sumamente abrupto, y los adolescentes pasan de un maestro a más de doce profesores y materias de sexto año de primaria a primer año de la educación media básica. Ello se refleja en los porcentajes de repitencia en el primer grado, que ascienden al 33,3% en todo el país y alcanzan el 42,2% en Montevideo (donde asiste alrededor de 40% del estudiantado). De este modo, la repetición y la autoexclusión continúan siendo los mecanismos de selectividad por excelencia.

Al respecto, Filgueira y Alegre sostienen que desde el triunfo de la izquierda en el año 2004 “se produce en la educación media una suerte de contrarreforma que retorna a un modelo asignaturista” (2009: 43). Agregan así:

“Especialmente en educación media, las medidas hasta el momento desarrolladas (supresión del nuevo ciclo básico, retorno a una currícula más humanista, mayor rigor evaluativo) que pretenden ahondar en la calidad educativa, parecen preocuparse más con los intereses de las corporaciones docentes y con mejorar, sí, la calidad de la educación para el 60% de adolescentes que están dentro del sistema educativo y que transitan por el sin mayores problemas que por el inmenso contingente de adolescentes y jóvenes que no están en el sistema o no logran egresar siquiera del ciclo básico.” (Filgueira y Alegre, 2009: 43)

Asimismo, afirman que “no parece existir un norte educativo claro, más allá de un cierto consenso ritualista crítico del pasado” (2009: 43). En el mismo sentido, Aristimuño y De Armas (2012), si bien reconocen que las diversas iniciativas de inclusión educativa implementadas desde el año 2005 dan cuenta “del acierto del sistema educativo en los últimos quince o veinte años al momento de identificar los principales problemas de la educación uruguaya”, consideran que la sumatoria de estos programas - impulsados desde distintas instituciones, internas y externas a la ANEP, muchas veces con una débil coordinación entre ellas - también expresan “la falta de acuerdos sólidos con relación a las grandes líneas de transformación que deben ser sostenidas en el mediano y largo plazo” (Aristimuño y De Armas, 2012: 20).

En consonancia con ello, variados indicios sugieren la existencia de múltiples - y a veces contradictorias - posturas dentro de la izquierda política uruguaya en materia educativa. Por un lado, en el período 2005-2014, la relación del gobierno del Frente Amplio (FA) y sus aliados históricos, los sindicatos, no fue buena en el campo educativo. De hecho, a pesar del 61% de incremento del salario real docente entre 2005 y 2013 (INEED, 2014), la conflictividad sindical fue alta, llegándose incluso a perder en el año 2013, en el marco de un reclamo por más recursos salariales, 22 días de clase en los liceos de Montevideo¹¹.

A su vez, las disputas con los colectivos docentes no se limitaron a los reclamos salariales y a la demanda de una mejor infraestructura de los centros. También se generaron malestares cuando se convocó el Debate Educativo, y el posterior Congreso Nacional de Educación, integrado en un 53% por delegados de las Asambleas Técnico Docentes y de los sindicatos docentes. A pesar de ser muy bienvenida la convocatoria a esta instancia participativa, el carácter no vinculante de las resoluciones del Congreso para la redacción de la nueva ley de educación, que las consideraba simplemente recomendaciones, generó un descontento importante entre los colectivos docentes. En el mismo sentido, a pesar de integrar miembros electos por el cuerpo docente en los organismos rectores de la educación nacional, la nueva ley también fue vista con recelo al no responder a las históricas demandas gremiales de crear una institución autónoma y cogobernada a imagen y semejanza de la Universidad de la República (Bentancur y Mancebo, 2010).

¹¹<http://www.elobservador.com.uy/ausentismo-docente-quintuplica-faltas-paros-secundaria-n270203> Diario El observador 26 de enero de 2014.

Por otro lado, en cuanto a las relaciones intrapartidarias dentro del Frente Amplio, también se hizo evidente la existencia de algunos desacuerdos en esta arena de política. Ejemplo de ello es, en primer lugar, la existencia de documentos producidos por la fuerza política que han tenido orientaciones distintas, como los realizados por la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2013, los dos acuerdos interpartidarios de los años 2010 y 2012, o los programas del Frente Amplio de 2004, 2009 y 2014. Como sostiene Bentancur (2012), mientras los programas se centraron más en la participación docente y de la sociedad civil, en los otros documentos se propusieron medidas específicas en materia de calidad educativa que no son nombradas en el programa, y en los acuerdos interpartidarios la participación no fue siquiera una temática a tener en cuenta.

En segundo lugar, las declaraciones contradictorias de autoridades de gran envergadura como el propio Presidente y Vicepresidente de la República en el período 2010 - 2014, también explicitan la existencia de diversas corrientes, o al menos desacuerdos, dentro del Frente Amplio. Mientras Danilo Astori¹² reclamó en numerosas ocasiones la necesidad de una mayor conducción política de la educación¹³, señalando los obstáculos derivados de una mayor autonomía de los Consejos, la principal propuesta de Mujica en la materia consistió justamente en otorgarle una mayor autonomía al Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) del Consejo Directivo Central. En su último año de mandato el Presidente declaraba:

"Mi mayor dificultad y mi mayor fracaso, donde no tuve el acuerdo y donde tuve el desacuerdo de una parte de la propia fuerza política a la que pertenezco... Bien clarito: yo quise privilegiar a la UTU como expresión de una enseñanza que ascienda y se transforme en politécnicos, algunos de los cuales pudieran desembocar en futuras universidades. El proyecto que pedí al Parlamento de que la sacaran de la prisión de todo un sistema, le dieran libertad y se pueda desarrollar con creatividad, no lo pude lograr." El país, 8 de enero 2014.

¹²Vicepresidente de la República entre 2010 y 2014. Ministro de Economía entre 2005 y 2009 y en 2015.

¹³Astori reafirmó que "la política educativa nacional no puede ser diseñada por una rama de la enseñanza. Al contrario, a esa rama hay que decirle qué papel tiene que cumplir en la política educativa nacional, que es el componente esencial de un proyecto de país". "Ha transcurrido tiempo, sin duda; hemos avanzado poco, sin duda. Nadie puede negarlo. También es cierto que los períodos de maduración de una transformación educativa no son cortos, pero la verdad es que todavía no hemos resuelto cosas fundamentales". Astori señaló que lo fundamental es "discutir el concepto de autonomía" y "el necesario margen de maniobra o espacio de independencia que en el marco de las políticas tienen que tener los institutos educativos, aquellos en los que se educa a los niños y adolescentes, y en los cuales hay contextos absolutamente diferentes". Montevideo Portal, 22 de noviembre de 2011.

De este modo, aun teniendo el Frente Amplio la mayoría en ambas Cámaras, su iniciativa no tuvo éxito en el Parlamento.

En tercer lugar, en cuanto al gobierno de la educación, existieron fuertes enfrentamientos entre los altos mandos generados por la implementación de algunas políticas, como el programa ProMejora, impulsado por el Consejero de la oposición Daniel Corbo. Sumado a ello, los numerosos cambios de autoridades en el CODICEN y en el Consejo de Educación Secundaria, particularmente en el período 2009 - 2014, dan cuenta de fracturas internas y un rumbo incierto. En este sentido, en el CODICEN fueron nombrados y luego destituidos los dos Consejeros elegidos por el gobierno, José Seoane y Nora Castro, para ser reemplazados por Wilson Netto y Javier Landoni. En el mismo período, en el CES, existieron tres cambios de autoridades. La Directora y el Consejero Pilar Ubilla y Fernando Tomeo fueron reemplazados por Juan Pedro Tinetto y Ema Zaffaroni. Luego, el Director Tinetto sería reemplazado por Celsa Puente.

Por último, en cuanto a la política más orgánica del Frente Amplio, las Comisiones Programáticas de Educación encargadas de redactar el área educativa tuvieron numerosas dificultades a lo largo del período para llegar a acuerdos, como lo explicita el programa del Frente Amplio de 2014: “uno de los elementos que marcaron estos años de gobierno, junto con la atención de las urgencias planteadas, fue la dificultad como fuerza política para construir una agenda compartida de discusiones, temas y acciones en educación” (Programa FA, 2014: 68). De hecho, estas dificultades se reflejaron en el escaso peso que tuvo la política educativa en relación a las otras áreas del programa del FA, en su escaso peso en relación al que le otorgaron los programas de los partidos de la oposición¹⁴ y en la vaguedad de sus propuestas. En los programas frenteamplistas, la defensa de la educación pública, la autonomía de ANEP y la participación docente aparecen siempre, junto con el aumento del gasto educativo y la inversión edilicia. Pero no se observan medidas concretas que apunten a mejorar los principales problemas de la educación en el nivel medio:

¹⁴ Como señalan Alonso, Caldes y Pérez (2011), utilizando la metodología del Comparative Manifesto Project, la cantidad de oraciones que tratan sobre la temática educativa en los programas del Frente Amplio de los años 2004 y 2009 es muy inferior en comparación con otras áreas de política o con la cantidad presentada en los programas del Partido Nacional y el Partido Colorado para los mismos períodos electorales. Ello es particularmente interesante dado que históricamente el partido de centro izquierda ha puesto más énfasis en sus discursos y preocupaciones en la temática educativa que los partidos de centro derecha.

aumentar la retención y el egreso de los estudiantes y mejorar la calidad educativa, entre otros aspectos.

3.2. Abordando el problema, los objetivos y la estrategia metodológica

Habiendo constatado algunas contradicciones y discrepancias en la política educativa frenteamplista, y en el intento de comprender por qué en el período no se logró promover una política de alto alcance frente a un problema fuertemente instalado en la agenda¹⁵, la presente investigación se centró en analizar las posturas de los actores de la izquierda del espectro político sobre la política de educación media. Se puso el foco así específicamente en el partido de gobierno y los sindicatos docentes, por dos razones. Primero, porque los partidos políticos han tenido y tienen en la “partidocracia” uruguaya un papel protagónico en el desarrollo de las políticas públicas, y el Frente Amplio ha gobernado el país durante los últimos diez años, teniendo una mayoría absoluta en ambas Cámaras. Y en segundo lugar, porque los sindicatos educativos han tenido en Uruguay un rol históricamente preponderante en el ciclo de las políticas educativas, que se ha acrecentado a partir de su participación directa en el organismo rector de la política educativa, a partir de la Ley General de Educación 18.437.

En función de ello, el objetivo de esta tesis fue:

Analizar los acuerdos y las tensiones existentes entre los actores de la izquierda - sindicatos de educación media y Frente Amplio - y a la interna del Frente Amplio en cuanto a la política de educación media en tres dimensiones: gobierno, inclusión y cambio (2005-2014).

¹⁵ “Sin pretensiones de verdad absoluta, hemos dicho que deberíamos empezar por 4 asuntos: educación, energía, medio ambiente y seguridad. Permítanme un pequeño subrayado: educación, educación, educación. Y otra vez, educación. Los gobernantes deberíamos ser obligados todas las mañanas a llenar planas, como en la escuela, escribiendo 100 veces, “debo ocuparme de la educación” (...) lo que probablemente nadie pueda contestar con facilidad es ¿a qué cosas vamos a renunciar, para darle recursos a la educación? ¿Qué proyectos vamos a postergar, qué retribuciones vamos a negar, qué obras dejarán de hacerse? Con cuántos “NO” habrá que pagar el gran “SÍ” a la educación! (...) ¿Estamos dispuestos a hacerlo? Si no lo estamos, todas nuestras grandes declaraciones de amor por la educación, no serán más que palabrerío de discurso político.” José Mujica, discurso de asunción de la Presidencia en la Asamblea General. 01/03/2010. <http://historico.elpais.com.uy/100302/pnacio-474229/nacional/lea-el-discurso-de-mujica-en-la-asamblea-general/>

Para ello, se procuró responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles han sido las posturas dentro del Frente Amplio y de los sindicatos de educación media con respecto al gobierno, la inclusión y el cambio en la educación media uruguaya? ¿Cuáles han sido los acuerdos dentro de la izquierda política uruguaya - sindicatos docentes y Frente Amplio - con respecto al gobierno, la inclusión y el cambio en la educación media uruguaya? ¿Cuáles han sido las tensiones dentro de la izquierda política uruguaya - sindicatos docentes y Frente Amplio - con respecto al gobierno, la inclusión y el cambio en la educación media uruguaya? ¿Cuántas coaliciones promotoras existen dentro de la izquierda uruguaya - Frente Amplio y sindicatos docentes - con respecto al subsistema de política de educación media?

De este modo, se hizo hincapié en analizar algo que no ha sido abordado por ningún estudio previo: los sistemas de creencias dentro del Frente Amplio y los sindicatos docentes con respecto a la política educativa en el nivel medio, desde el enfoque de las coaliciones promotoras (Sabatier, 1988, 1999; Sabatier y Weible, 2007a, 2007b). Según este marco conceptual, es a partir de este nivel de creencias situado en el núcleo de la política pública en cuestión, *policy core beliefs*, que se desprenden las coaliciones promotoras en un particular subsistema. El trabajo se centró en desentrañar los sistemas de creencias compartidos o disputados entre los actores. En consecuencia, no se ahondó en el estudio de la coordinación entre aquellos que compartieran un sistema de creencias, ni se analizaron los distintos recursos que tuvieran estos o las potenciales coaliciones encontradas para llevar a cabo sus objetivos.

Con dicho fin, se retomó lo señalado por el enfoque para definir cuáles eran los aspectos primordiales a tener en cuenta para definir un sistema de creencias en un área de política pública dada. De este modo, se consideraron cuestiones primordiales como el peso del mercado y el Estado en su provisión, quiénes deberían ser sus gestores y cómo deberían elegirse, quiénes deberían ser los destinatarios que gocen de su beneficio o cuáles deberían ser los problemas y cuestiones que hacen a los valores centrales de la política. Para ello, y sin poder abarcar todas las aristas que hacen a la educación media, se analizaron tres dimensiones consideradas centrales: el gobierno, la inclusión y el cambio.

La primera de ellas, el gobierno educativo, comprendió tres ejes o tensiones. Inicialmente se abordó la clásica tensión existente entre el sector público y el privado a la hora de brindar un servicio. Luego se puso el foco de atención en dos temáticas características de Uruguay y el tan particular diseño institucional de su gobierno educativo. Por un lado, la participación directa de los docentes en el gobierno educativo, en la que se examinó la tensión existente entre disminuir o aumentar su participación. Por el otro, resultaba ineludible analizar la tensión que genera la autonomía de la ANEP y el carácter desconcentrado de los Consejos Educativos: entre aumentar la autonomía de los Consejos y fortalecer el papel del Ministerio de Educación y Cultura.

En la segunda dimensión, enfocada en los destinatarios de la escuela media, se dio cuenta de la tensión existente entre una visión más inclusiva, que ha interiorizado el mandato de la universalización de la escuela media y que considera que todos los adolescentes deberían poder egresar de este nivel. Y una visión más selectiva, más elitista, que si bien no niega abiertamente la inclusión educativa considera que la escuela media no está hecha para todos.

Por último, la tercera dimensión, que se denominó cambio educativo, apuntó a la tensión que existe entre un modelo tradicional de la educación media, enciclopédico, fragmentado, contenidista y homogéneo y un modelo que procure actualizarse a nuevos desafíos, que incorpore nuevas tecnologías en el aula, que trabaje por proyectos, que fomente el desarrollo de competencias, el trabajo en equipo y la interdisciplinariedad.

Para abarcar cada una de estas dimensiones, se utilizaron las variables e indicadores señalados en el cuadro 2, cuya elección se justificó en los capítulos siguientes. En este sentido, para la dimensión de inclusión educativa, se generó un “índice de inclusión”, que le adjudicó valores numéricos a las variables utilizadas. De este modo, fue posible alcanzar un valor resumen, con un nivel de medición ordinal, que permitiera establecer un grado de inclusión ALTO, MEDIO y BAJO para las opiniones de los entrevistados y ubicar al conjunto de discursos recogidos dentro del continuo *selectividad - inclusión*.

Por su parte, para la dimensión de cambio educativo, también se generó un “índice de propensión al cambio”, compuesto por distintas variables que adoptaron valores numéricos. A partir del valor resumen obtenido, fue posible establecer una propensión al cambio

ALTA, MEDIA o BAJA por parte de los entrevistados, y ubicar sus posturas en dentro del continuo *statu quo* - *cambio*.

Por último, a diferencia de las otras dos, la dimensión de gobierno no se centró en un único eje, sino que se analizaron tres tensiones independientes entre sí. Por dicha razón, no se generó un índice como en las dos dimensiones restantes, y no se asignaron valores numéricos para clasificar las respuestas (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Operacionalización de las distintas variables que captan las miradas de los actores sobre la escuela media: gobierno, inclusión y cambio

Dimensión	Variable	Indicador	Valor	
Gobierno educativo	El peso del Estado en la provisión de la educación pública. Tensión: sector público - sector privado.	Mantener el fuerte peso público estatal	-	
		Estimular una mayor participación del sector privado	-	
	La participación directa de los docentes en el gobierno educativo. Tensión: participación exclusiva - ninguna	Mantener la ley actual 18.437	-	
		Establecer un Cogobierno docente sin presencia gubernamental.	-	
	La autonomía de ANEP. Tensión: autonomía Consejos de Educación - educación regida por el MEC.	Fortalecer el papel del MEC: que sea el rector de la educación pública	-	
		Mejorar la coordinación del SNEP	-	
		Mantener el funcionamiento actual	-	
Crear Consejos Educativos autónomos del CODICEN		-		
Inclusión Tensión: Elitismo - Inclusión.	Reconocimiento del carácter selectivo de la educación secundaria. Tensión: educación propedéutica - falta de esfuerzo y disciplina	Reconocen el origen propedéutico y selectivo de secundaria	2	
		No refieren al origen propedéutico y selectivo de secundaria, pero tampoco reivindican el esfuerzo o la disciplina como valores	1	
		Contradicción: reconocen su origen selectivo pero reivindican el esfuerzo o la disciplina como un valor	0	
		No lo reconocen y reivindican valores tradicionales: esfuerzo, disciplina	-1	
	Postura frente a la repetición. Tensión: eliminar la repetición - no bajar la exigencia.	Proponen eliminar la repetición o proponen medidas alternativas	2	
		Cuestionan la repetición	1	
		Ignoran el problema	0	
		Temen disminuir la exigencia educativa	-1	
	Culpabilización del fracaso en el estudiante o en el sistema educativo. Tensión: estudiante ideal - estudiante real.	Reivindica al alumno real, en su contexto	1	
		No alude al estudiante	0	
		Culpabiliza del fracaso escolar al estudiante, su familia y su cultura	-1	
	Cambio Tensión: Tradicición – Cambio	Postura sobre el tránsito educativo entre la educación primaria y media. Tensión: marco curricular común - no <i>primarizar</i> .	Proponen Marco Curricular Común o perfiles de egreso	2
			Reconocen problema del tránsito	1
Reconocen problema, pero temen la <i>primarización</i>			0	
No reconocen problema y temen <i>primarizar</i>			-1	
Postura frente al aprendizaje por competencias. Tensión: competencias - contenidos.		Apoyan el enfoque de las competencias	2	
		Defienden aspectos del enfoque pero rechazan el término	1	
		Argumentan que se trata de una falsa dicotomía	0	
		Defienden los contenidos y el asignaturismo	-1	
Postura frente a la homogeneidad del currículum. Tensión: currículum homogéneo - currículum contextualizado.		Mayor adaptabilidad por centro	1	
		Currículum único adaptando un poco	0	
		Currículum homogéneo	-1	
Postura sobre la incorporación de las nuevas tecnologías en el aula. Tensión: fortalecer Plan Ceibal - eliminar Plan Ceibal.		Positiva	1	
		Ambigua	0	
	Negativa	-1		

3.2.1. Estrategia metodológica

De acuerdo a los objetivos planteados en la presente investigación, la misma se centró en un caso único, el sistema educativo uruguayo. Al respecto, según Marradi et. al., el estudio de caso se orienta al “análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en una misma unidad.” (2007:237). Asimismo, Yin (1994) sostiene que este tipo de estudios “permite que una investigación retenga las características holísticas y significativas de los acontecimientos de la vida real” y agrega que resulta particularmente útil “cuando el investigador tiene escaso control sobre los acontecimientos o cuando el enfoque es un fenómeno contemporáneo dentro del contexto de la vida real.” (1994:1).

El enfoque de la investigación fue cualitativo, al interesarse por “la forma en la que el mundo es comprendido (...); por el contexto y por los procesos; por la perspectiva de los participantes, por sus significados, por su experiencia, por su conocimiento, por sus relatos” (Vasilachis, 2006: 28). En relación a esta metodología, Vasilachis señala que “es su relación con la teoría, con su creación, con su ampliación, con su modificación, con su superación lo que la hace relevante” e intenta “hacer al caso individual significativo en el contexto de la teoría, provee nuevas perspectivas sobre lo que se conoce, describe, explica, elucida, construye y descubre” (2006: 29). A su vez, en cuanto a las particularidades del método, este “se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, principalmente los humanos y sus instituciones” (Hernández Sampieri et al., 2006: 9). Al tratarse de una investigación de este tipo, el diseño fue “interactivo”, con una estructura definida, pero interconectada y flexible, que permitió su adaptación a lo largo del proceso de investigación en función al acercamiento al objeto de interés (Maxwell, 1996).

En cuanto a los métodos de recolección de datos, se utilizó el principio de triangulación, combinando el análisis documental de normativas, informes institucionales estatales, documentos oficiales de sindicatos y partidos y artículos de prensa, con la realización de entrevistas en profundidad semi estructuradas. Recolectando la información a través de más de una técnica y de una diversa gama de entrevistados, se procuró reducir “el riesgo de que las conclusiones reflejen los sesgos sistemáticos o limitaciones de un método específico, y

(...) lograr una mejor evaluación de la validez y generalidad de las explicaciones.”
(Maxwell: 1996).

Los documentos analizados fueron de distinto tipo. Se revisó ampliamente la literatura, se analizaron informes institucionales de diferentes organismos gubernamentales, los programas electorales del Frente Amplio de los años 2004, 2009 y 2014, resoluciones de los congresos sindicales, leyes de educación y artículos de diarios y semanarios.

Asimismo, se realizaron 23 entrevistas en profundidad, respondiendo a un criterio de saturación teórica. Siendo los sindicatos docentes y el Frente Amplio nuestras unidades de análisis, se realizó un *muestreo intencional* entre los dirigentes sindicales y a la interna del partido, de *máxima variación*, para abarcar el rango de variación entre las posturas de los actores que intervinieron en la política (Maxwell, 1996). Para ello, se procuró una cierta heterogeneidad en cuanto a las siguientes variables: la afiliación a distintos sindicatos docentes del nivel medio común y técnico, la pertenencia a distintas inserciones dentro del partido político - en la militancia partidaria, en la bancada parlamentaria, en el Poder Ejecutivo y en el gobierno de la educación -, y la pertenencia a diferentes sectores políticos dentro de la interna del Frente Amplio. De este modo fueron entrevistados¹⁶:

- Ocho autoridades de ANEP, entre las cuales dos del Consejo Directivo Central (CODICEN), dos del Consejo de Educación Secundaria, dos del Consejo de Educación Técnica (UTU) y dos del Consejo de Formación en Educación (CFE). Entre ellas:
 - o Seis fueron electas por el Poder Ejecutivo (**A**).
 - o Dos fueron electas por el cuerpo docente (**AD**), una vinculada a la educación técnica y otra a la educación secundaria común.
- Dos autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (**AM**)
- Tres dirigentes de colectivos docentes organizados pertenecientes a FENAPES; AFUTU y ATD Secundaria (**S**).
- Tres militantes participantes de la Unidad Programática de Educación del Frente Amplio (**M**).
- Cinco técnicos o expertos referentes en la materia (**T**).

¹⁶Se preservó la confidencialidad de los entrevistados a través de la utilización de un código de identificación señalado en paréntesis y en negrita en el cuerpo del texto y especificado en el Anexo 1.

- Dos diputados nacionales miembros de la Comisión de Educación de la Cámara Baja (**P**).

Las entrevistas fueron de carácter semi-estructurado para alcanzar el detalle, la profundidad y la perspectiva del entrevistado, como las entrevistas no estructuradas, y a su vez lograr testear hipótesis, como las entrevistas estructuradas utilizadas en las encuestas (Leech, 2002). A su vez, se emplearon preguntas abiertas ya que resultaban más adecuadas para captar la complejidad de las percepciones de las elites a entrevistar, permitiéndoles generar respuestas dentro de sus propios marcos conceptuales, sin imponerles una lista cerrada ya que a “las elites particularmente - aunque también la gente altamente educada - no les gusta verse encorsetadas por preguntas cerradas” (Aberbach y Rockman, 2002:674).

Finalmente, a la hora del análisis, la principal estrategia de categorización fue la codificación, cuyo objetivo es, al decir de Maxwell, “fraccionar los datos y reordenarlos en categorías que faciliten la comparación de datos dentro y entre estas categorías y que ayuden en el desarrollo de conceptos teóricos.” (1996: 96). Mientras algunas categorías fueron tomadas de la teoría ya existente, otras se construyeron inductivamente a lo largo de la investigación e incluso algunas derivaron de la propia estructura conceptual de los entrevistados.

Capítulo 4. Sobre las visiones compartidas de la izquierda uruguaya en materia educativa

Antes de adentrarnos en el análisis y la sistematización de las diferencias que atraviesan al Frente Amplio y a los sindicatos docentes en relación a la política de educación media, el presente capítulo se centró en caracterizar, por el contrario, aquello que vincula y une a los actores estudiados. Se procuró así responder a las siguientes preguntas: ¿Qué tienen en común las opiniones de los sindicatos docentes y del partido de gobierno en materia educativa? ¿Cuáles son aquellos valores compartidos que los diferencian de las posturas más identificadas con el liberalismo y los partidos tradicionales¹⁷? ¿Cuáles sería el núcleo común de creencias compartidas para la izquierda uruguaya en materia educativa?

De este modo, a partir de las 23 entrevistas realizadas, y a pesar de la importante heterogeneidad entre las respuestas, se identificaron ciertos intereses y valores comunes entre los técnicos, las autoridades, los militantes partidarios y los dirigentes sindicales consultados. Dichos valores se encuentran en consonancia con lo establecido en los distintos programas del Frente Amplio presentados entre 2005 y 2014 y con las demandas históricas realizadas desde la izquierda en materia educativa. En función de ello, la estructura del capítulo se basó en tres aspectos que hacen a las características del gobierno de la educación, partiendo de aquel alrededor del cual existe un mayor consenso y finalizando por el que presenta mayores matices.

Se analizó así en primer lugar la posición de los entrevistados frente al carácter predominantemente estatal y público del sistema educativo uruguayo y la potencial tensión que genera pensar en fortalecer el sector privado en esta arena de política. En segundo lugar, se examinó su opinión con respecto a la participación directa de los docentes en el gobierno educativo, tal como lo establece la ley 18.437. Por último, en tercer lugar, se puso el foco de atención en la histórica autonomía de los organismos rectores de la educación frente al Poder Ejecutivo y en la posibilidad de fomentarla o, por el contrario, fortalecer el rol del Ministerio de Educación y Cultura. En esta última dimensión, a pesar de que nadie planteó, como desde los partidos de la oposición política, la posibilidad de realizar una

¹⁷Se le denomina partidos tradicionales a los dos partidos políticos que han acompañado la historia de la República Oriental del Uruguay, el Partido Nacional (inicialmente llamado Partido Blanco) y el Partido Colorado, fundados a comienzos del siglo XIX.

reforma constitucional que altere el carácter autónomo del gobierno educativo, se encontraron ciertas diferencias que se consideró pertinente destacar.

4.1. El peso del Estado en la provisión de la educación pública uruguaya

La defensa de la educación pública ha representado históricamente un principio muy fuerte en el Uruguay, y aún más a la izquierda del espectro político. De hecho, en la actualidad, la matrícula pública continúa superando el 80% en todos los niveles educativos, en la educación primaria, media y superior, porcentaje que se eleva en el interior de la República (INEED, 2014). Ello se vio reflejado en la postura manifestada por los entrevistados que, a pesar de ocupar distintos lugares en la arena política, desde organismos estatales como desde la sociedad civil o desde distintos sectores políticos dentro del Frente Amplio, defendieron unánimemente esta característica del sistema educativo uruguayo.

Lo anterior explica que, cuando se les pidió su opinión con respecto a los vínculos con el sistema privado, la defensa del rol Estado fue generalmente la primera reacción. Así lo ilustra la posición de P2 al aseverar que *“la educación pública tiene que ser estatal, tiene que ser de calidad, una buena educación, y asegurar el acceso a todos”*. En consonancia con ello, ningún entrevistado defendió la superioridad de la educación privada frente a la pública, por el contrario, tanto sindicalistas como autoridades y técnicos resaltaron la relación inversa. Al respecto, T1 afirmaba: *“No está claro que la enseñanza privada uruguaya sea mejor que la pública, por contexto, Pisa lo ha dado clarísimo que eso no es así. (...) Y los costos de la educación privada son enormemente mayores que para la pública”*.

Ello no implica que se pretenda eliminar la educación privada, históricamente presente en el país. Aunque algunos entrevistados criticaron la exoneración de impuestos de la que han gozado a lo largo de la historia, su existencia no fue cuestionada. Dos argumentos fueron esgrimidos en este sentido, por un lado la protección de la libertad de enseñanza de los padres y por otro, la necesidad de cubrir una demanda que sobrepasa las capacidades del sistema público. Desde el gobierno, AM1 resumía ambas posturas cuando señalaba: *“la educación privada existe (...) porque las familias tienen derecho a elegir la educación de*

sus hijos, y (...) porque tienen un universo que el Estado no atiende, y si no la atendieran los privados el Estado tendría muchas más obligaciones”. También las autoridades electas por los docentes respaldaron esta posición, como AD1 que consideraba que *“los privados, las empresas privadas, tienen derecho a poner sus centros educativos y en ese sentido entiendo que tienen que tener un control del Estado; y ese control del Estado lo tiene que ejercer la ANEP”.*

En consonancia con lo anterior, los discursos fueron unánimemente negativos ante la posibilidad de fortalecer estrategias como el subsidio a la demanda a través de los *vouchers* educativos o la implementación de escuelas *charter*, dos propuestas que estuvieron bajo la lupa de los medios de comunicación durante la campaña electoral del año 2014. Si bien existieron ciertos matices en la profundidad del rechazo, las dos alternativas de política referidas parecen no tener cabida en el espectro político de izquierda ya que ningún entrevistado las defendió. Las posiciones oscilaron entre una negativa más moderada, como la de T2:

“La discusión técnica de los modelos de tipo escuelas chárter o de los modelos de voucher, me parece que es una discusión técnica relevante, se puede dar, creo que tiene diferentes problemas sobre todo el modelo voucher, y el modelo chárter tiende a operar razonablemente en los márgenes, no opera muy bien cuando es el eje que estructura el sistema, tiende a recrear modalidades de desigualdad que son después muy difíciles de atacar. Por lo cual, provisión pública.”

Y el rechazo intransigente de diversos técnicos, autoridades y sindicalistas. Se percibe en general una voluntad de distanciarse de estas posturas, nadie quiere que se lo asemeje a los *vouchers* educativos, identificados con el neoliberalismo y las políticas educativas promovidas en los años noventa en el marco del Consenso de Washington. La identidad de la izquierda en materia educativa depende en algún punto de esta oposición. Así lo expresaba T1 como técnico, *“Yo soy el más acérrimo en contra de los vouchers del mundo”*, o S2 desde el ala sindical, *“Lo de los vouchers, totalmente lamentable (...) el voucher para nosotros no, inadmisible”.*

Por consiguiente, el modelo educativo chileno representa en el imaginario de los entrevistados la antítesis del uruguayo que, con fuerte presencia estatal, a pesar de sus

problemas, es orgullosamente defendido. Ello se refleja en que diez de los 23 entrevistados nombraron espontáneamente a Chile al referirse a estos instrumentos, fueran autoridades, sindicalistas o técnicos. Así lo ejemplificaba A1: *“la educación de voucher es la de Chile, la que se incendió y sigue incendiada, está transformándose. Hace poco estuvo Bachelet acá y veía al Uruguay como una meta a alcanzar”*.

De manera semejante, la postura sostenida con respecto a la reciente implementación de liceos gratuitos de gestión privada, es similar a la manifestada frente a los *vouchers*: unánimemente rechazada¹⁸. Dos principales críticas se le hicieron a estos centros educativos. La primera radicó en que, a pesar de ubicarse en contextos socioeconómicamente humildes, seleccionan a los estudiantes para ingresar. Así lo expresaba A2:

“A mí todo eso de vouchers y todo eso, no me gusta; te lo digo sinceramente. Tampoco me gustan los centros educativos públicos de gestión privada; capaz que porque que yo estoy envuelta en la bandera de la educación pública. Creo que además tienen discursos que son un poco engañosos, no es cierto que acepten a todos (...). En la educación pública nosotros abrimos las puertas y entran todos; y no les preguntamos nada, simplemente entran.”

La segunda, en el carácter empresarial de estas instituciones que se financian en base a aportes privados. En este punto, la opinión de T5 resultó particularmente ilustrativa del enfrentamiento que se plantea desde la izquierda del espectro político frente a estos nuevos centros educativos que desde algunos sectores políticos se presentan como la solución a los problemas de la escuela media:

“El tema es que nuevamente la lógica empresarial está capturando el funcionamiento del sistema educativo (...) El Impulso es terrible (...) y compró un paquete que es espeluznante; además tiene un manual, compró un manual de Estados Unidos, dice cómo formar winners. (...) A ver, yo con esto no estoy negando un problema que tiene el sistema público que hay que pensar (...) Pero me asustan estas propuestas porque, en realidad, identifican

¹⁸Los liceos públicos de gestión privada son liceos gratuitos financiados por las donaciones que realizan empresas privadas, estimuladas por la exoneración fiscal del Estado. En Uruguay en la actualidad existen apenas cuatro, y su creación ha sido reciente. El primero, el Liceo “Jubilar” se creó en el año 2003, luego se crearon el Liceo “Impulso” y el “Providencia”, los tres situados en Montevideo. En el año 2015 se inauguró el liceo “Francisco” en Paysandú.

innovación con eficiencia y eficiencia con instalar una lógica descarnadamente empresarial en el funcionamiento de la educación.”

El énfasis con el que se expresaron estos rechazos, reflejan una intención de distanciarse de una parte del espectro político que ubicó estas temáticas en la agenda educativa. Así, las posturas más liberales, que proponen fortalecer el vínculo con el sector privado y se inclinan por sistemas educativos mixtos, fueron identificadas con los sectores más liberales de los partidos tradicionales. Dentro del Partido Nacional, el ala más liberal en materia educativa se inscribe dentro del *Herrerismo*¹⁹ y es encabezada por Pablo Da Silveira, asesor del candidato a la Presidencia de la República Luis Lacalle Pou. Por su parte, dentro del Partido Colorado es el sector liderado por Pedro Bordaberry el que más se identifica con las posturas liberales en materia educativa, distanciándose del ala batllista, más ubicada en el centro del espectro político. Este distanciamiento lo expresaba P2:

“Nosotros tenemos diferencias claras con el Herrerismo, sobre todo con las propuestas programáticas de Da Silveira y del Partido Nacional. Dentro del Partido Nacional hay otras posturas que son más similares a las nuestras, como el caso del Wilsonismo o de Alianza Nacional. Dentro del Partido Colorado obviamente estamos más cerca del ala Batllista que del ala Bordaberrista.”

No obstante lo anterior, aunque los entrevistados se ubicaron a sí mismos en el extremo opuesto de estas propuestas de articulación con el sector privado, se observó una preocupación y desconfianza ante la potencial existencia de defensores del sector privado dentro de las filas del partido de gobierno. Ello es así a pesar de que en ningún documento oficial del Frente Amplio se propusieran medidas de este tipo, y de que ninguno de los 23 entrevistados las respaldara. Dicho recelo, si bien fue un poco exagerado en los discursos, dada la inviabilidad política de aplicar estas medidas en una coyuntura donde los colectivos docentes y la mayoría de la interna frenteamplista se opondrían férreamente, no es sin embargo casual.

De hecho, responde a algunas declaraciones que se realizaron en el marco de la campaña electoral del año 2014 con respecto a la implementación de *vouchers* educativos. Por un

¹⁹ Existen dos grandes sectores que conforman al Partido Nacional. El Herrerismo, más liberal, fundado por Luis Alberto de Herrera y liderado por su bisnieto, Luis Alberto Lacalle Pou. Y Alianza Nacional, más cercano al centro, identificado con la figura histórica de Wilson Ferreira Aldunate y liderado por Jorge Larrañaga.

lado, en una entrevista realizada a Fernando Filgueira en el semanario Brecha, asesor en materia educativa del entonces candidato a la Presidencia Tabaré Vázquez, el sociólogo señalaba que se podría complementar la oferta pública con la privada aplicando la modalidad del *voucher* educativo en una parte de la educación media superior:

“Con la reforma que vamos a hacer en el ciclo básico vamos a lograr más egreso en ese nivel y por eso vamos a tener un aumento de 100 mil o 150 mil estudiantes. Podemos hacer todo el esfuerzo desde el Estado (...) pero también podemos aprovechar la capacidad instalada en los privados y que el esfuerzo privado asuma parte del riesgo. (...) Se puede implementar el sistema del *voucher* clásico: le decimos al centro privado que haga una oferta propedéutica o tecnológica, y si el Estado lo habilita puede recibir estudiantes y se lo capita, como en el sistema mutual. Yo sé que ideológicamente está muy mal visto esto, a mí no me parece gran cosa. Quiero sí un Estado muy presente hasta los 14, 15 años.” Brecha, 28 de febrero, 2014.

Dichas declaraciones, aunque se limitaran a la educación media superior, le valieron diversas críticas desde la interna del propio partido y desde los gremios docentes, por lo cual en el resto de la campaña electoral los *vouchers* educativos no volvieron a ser planteados como una medida a implementar. Tampoco fueron retomados en los diversos documentos que se presentaron ni en las conferencias realizadas a lo largo del año por el propio Filgueira. Sin embargo, ocho meses más tarde, quizás en un fallido intento de recoger votos de la centro derecha, Tabaré Vázquez declaraba el 22 de octubre de 2014 en el diario El Observador:

“Hay muchas instituciones privadas que dan becas a los hijos de esos trabajadores, pero hay un cupo. Si ese trabajador no puede pagarle la cuota a su hijo para que vaya a la institución privada ¿el Estado no debe contemplar esa situación y no debe darle una beca para que concurra a esa institución? (...) No hay un límite de cantidad de gente (a beneficiar) porque no lo sabemos.” El Observador, 22 de octubre de 2014.

Ello volvió a poner el problema en el centro del debate político, y las críticas fueron amplias y numerosas, provenientes no solamente del sector sindical y de la propia interna del partido, sino también desde los propios partidos tradicionales. De este modo, la vasta mayoría de la elite política se distanció de las declaraciones del candidato frenteamplista. Entre ellos se encontró el presidente de la Federación Nacional de Profesores de Secundaria (FENAPES), pero también diversos referentes de la oposición como el candidato

presidencial del Partido Nacional Jorge Larrañaga o el Colorado Robert Silva. Incluso Pablo Da Silveira, identificado a nivel nacional como el defensor del subsidio a la demanda durante los años noventa, se distanció del sistema de *vouchers* que otrora supo defender declarando que “el Partido Nacional no incluye esa clase de medidas en su programa” y que “en el Uruguay de hoy el único defensor (de los *vouchers*) claramente es Tabaré Vázquez” (El Observador, 22 de octubre de 2014)²⁰.

Ello explica por qué, a pesar de que en los discursos de los entrevistados se observa un amplio respaldo a la predominancia del Estado en la provisión de educación, algunos identificaron en la privatización de la educación pública un parte aguas dentro de la izquierda. Así lo sostuvieron entrevistados vinculados a los colectivos docentes, como lo ilustra el discurso de ATD1:

“El tema, por ejemplo, de la privatización de la educación pública. (...) Lo que te proponen de los vouchers, de esto y lo otro, que también están adentro del Frente Amplio, eso es claramente para mucha gente una cuestión privatizadora de la educación. (...) Ahí tenemos un parte agua interesante, que es una cuestión de concepción y hasta concepción del Estado y del rol del Estado debe jugar.”

A la hora de identificar a los defensores de esta posición dentro del partido de gobierno, el entrevistado aludió directamente a las declaraciones de Vázquez previamente citadas: “*el candidato de la presidencia lo dijo antes de las elecciones. Habló de por qué no darle a algunos... becas en algunos colegios privados, yo que sé...*” (ATD1).

Pero esta desconfianza no solamente aqueja a los colectivos docentes, sino que se encuentra presente dentro de las propias autoridades frenteamplistas. Parlamentarios y autoridades nombradas por el Poder Ejecutivo también se manifestaron en la misma dirección. Así lo evidenciaba el discurso de AM2, que además aludía a las declaraciones de Filgueira en el Semanario Brecha en su crítica: “*algunos voceros de Tabaré que hablan de que sería bueno poner un voucher y no sé cuánto. Ahí hay otros que nos ponemos la cuchilla y yo ya saqué el revólver y lo cargué con seis balas*”.

²⁰ El Observador, 22 de octubre de 2014. <http://www.elobservador.com.uy/noticia/290508/los-vouchers-educativos-o-como-los-politicos-empezaron-a-patinar/>
Radio Rural 22 de octubre de 2014. <http://radiorural.uy/polemica-por-vouchers-educativos-anunciados-por-vazquez/>

No obstante ello, no se hallaron razones de peso que respalden la existencia de un paradigma educativo propuesto desde la izquierda política uruguaya que compita con el histórico modelo público, laico y gratuito, donde el Estado es protagonista. Por el contrario, y como lo evidencian las 23 entrevistas analizadas, existe un importante consenso en la materia. De hecho, la defensa de la educación pública continúa constituyendo el principal acuerdo dentro de la izquierda política tanto para los técnicos, las autoridades o los dirigentes sindicales. A su vez, a lo largo de la campaña electoral, tanto los diferentes documentos producidos por el Frente Amplio como los expositores en las distintas conferencias programáticas nunca mencionaron la posibilidad de generar estrategias como los *vouchers* educativos o la implementación de liceos públicos de gestión privada. El temor a un potencial avance del sector privado exagera las posturas de algunos entrevistados, pero a la vez permite establecer una posición clara y marcar los límites que la izquierda impone en materia de educación: la defensa del rol del Estado en la provisión de la política educativa uruguaya.

4.2. ¿Participación docente o cogobierno?

Una segunda temática considerada a la hora de analizar los valores que ha históricamente reivindicado la izquierda en materia educativa fue la participación directa de los docentes en los órganos de gobierno de la Administración Nacional de Educación Pública. Como señalábamos con anterioridad, la educación nacional se encuentra regida por un Consejo Directivo Central de cinco miembros de los cuales, a partir de la nueva Ley General de Educación de 2008, dos son electos por el cuerpo docente. A su vez, dentro de los Consejos Desconcentrados integrados por tres miembros, uno de ellos es también elegido por los docentes.

Por lo tanto, en esta sección se puso el foco de atención en la opinión de los entrevistados sobre la nueva normativa y su funcionamiento. Ello necesariamente implicó abordar de manera más profunda la temática de la participación y del cogobierno docente, histórica reivindicación de los sindicatos, que han aspirado a un gobierno educativo similar al de la Universidad de la República, autónomo y cogobernado. Se recogió así primeramente la evaluación de los entrevistados sobre la gestión de las autoridades electas por los colectivos

docentes durante el período 2010-2014, y luego se profundizó en el dilema de hasta donde fortalecer la representación docente en el gobierno educativo.

Se constató de este modo la existencia de un amplio consenso entre los 23 entrevistados con respecto a la participación de los delegados docentes en el gobierno educativo, tal como lo establece la Ley 18.437. De hecho, podríamos afirmar que ningún entrevistado se opuso abiertamente a la misma. Diversos argumentos fueron esgrimidos para justificar su importancia, tanto por los técnicos, como por las autoridades, los militantes o los dirigentes sindicales.

Entre ellos, se destacó la corresponsabilidad de la gestión, la importancia de que los docentes participen y formen parte de las decisiones en materia educativa, que compartan la responsabilidad. Así lo expresaba AM2:

“¿Por qué cuerno va a ser malo que el Estado lo incorpore por ley? Formidable que estén los trabajadores en la conducción de la cosa pública. Porque los involucra. No miran de afuera. Se involucran. Ven que gestionar el Estado no es tan fácil como parece.”

También se destacó frecuentemente la oportunidad que brinda la nueva ley en cuanto al fomento de la transparencia y del control del gobierno educativo por los trabajadores del sector. En este punto, T3 afirmaba: *“un consejero en el CODICEN que es un docente, que su fuente de poder no es política, sino que es una colectividad docente que lo votó y lo eligió, tenés posibilidades de mayor transparencia y claridad en el manejo”*. Esta postura resulta particularmente ilustrativa ya que permite constatar cómo la fuente de poder de un docente electo por sus colegas es considerada externa a la política. Como si la política y el ejercicio del poder se limitaran a lo estrictamente gubernamental y los docentes representaran a un observador externo y objetivo, no sesgado por los vaivenes de la política partidaria, tan mal vistos dentro de un sistema educativo históricamente marcado por el carácter autónomo de su gobierno.

Asimismo, resulta pertinente destacar que los entrevistados no solamente resaltaron los aspectos positivos de la nueva normativa, sino que también negaron la supuesta traba a la gestión de la que la oposición ha acusado a los delegados docentes, desde que entró en vigencia la ley 18.437. Este argumento fue esgrimido por autoridades pertenecientes a distintos Consejos Desconcentrados, al propio CODICEN, al MEC o al Parlamento, por lo

que se desprende una evaluación positiva del relacionamiento entre las autoridades políticas y las electas por los docentes en este último período de gobierno. En este sentido, A1 respaldaba la gestión de sus colegas al señalar:

“Otra mentira más de las que se manejó políticamente. Si tú ves las actas del CODICEN y de los Consejos, los legados de los trabajadores votaron con nosotros generalmente. Algunos han sido más institucionales que los propios electos por el poder Ejecutivo, acá tenés un ejemplo: el miembro de la oposición (...) sacó más a la cuestión pública cuestiones que eran internas que ellos... Yo creo que han trabajado mucho (...) y que es mentira que han obstaculizado nada. Lo que no se pudo hacer no se pudo hacer por incapacidades o porque se precisa más tiempo, pero no por culpa de los delegados de los trabajadores.”

Por último, vale agregar que entre las autoridades, a pesar del apoyo unánime al nuevo reglamento para designar a los Consejeros, se observó un recelo frente al fuerte vínculo que existe entre los sindicatos y los representantes electos por los colectivos docentes. Desde tres organismos distintos, diversas autoridades manifestaron esta posición:

“A mí lo único que me preocupa es que yo creo que los profesores tienen (...) muy poca capacidad de organizarse. Entonces, esos lugares parece que quedan sólo circunscriptos a (...) los sindicatos. Que no está mal, ojo, pero que me parece que termina siendo eso, cuando en realidad el espíritu de la ley es que haya una ocasión de que un representante de los docentes, no importa ni de qué partido político ni si está sindicalizado o no, pueda acceder”.

(A2)

Por su parte, los dos delegados docentes entrevistados también realizaron una evaluación positiva de la experiencia, confirmando que efectivamente existió una relación fluida y cordial entre las autoridades, más allá del origen de su legitimidad política, fuese la democracia representativa o la representación de los trabajadores. En este sentido, AD1 expresaba: *“en cualquiera de las composiciones del CODICEN se trabajó con mucha honestidad intelectual, con mucha responsabilidad y con un diálogo fraterno que hizo que se buscara siempre lo mejor, y de siempre tener por lo pronto objetivo comunes”.* Asimismo, nuevamente respondieron a las acusaciones esgrimidas desde los partidos tradicionales y defendieron su papel en el gobierno educativo. Al respecto, AD2 sostenía *“si vas a las actas o a las resoluciones creo que no vas a encontrar ninguna que no haya*

sido tres en tres”. A través de sus palabras, volvía a confirmar la relación positiva entre las autoridades.

Por último, ambos entrevistados defendieron ser representantes de todos los docentes y no solamente de los trabajadores sindicalizados. Al respecto, AD1 señalaba que *“algunos actores en el Uruguay (...) para quitar credibilidad o generar una falacia, comenzaron acusándonos a nosotros de que estábamos a expensas de lo que dijeran los sindicatos y que éramos representantes de corporaciones”*. Sin embargo, se constata que aunque las autoridades electas afirmaron sentirse responsables de la representación de todo el colectivo docente, también reconocieron deberle su ascenso al cargo al vínculo que los une con el sindicato que los eligió. Al decir de AD1, *“tenemos un vínculo hacia la institucionalidad, la administración, tomar decisiones, y al mismo tiempo, un vínculo que hay que mantenerlo con todos los docentes, y especialmente a los que están organizados en el sindicato”*.

Ello efectivamente se hace sentir a la hora de la gestión, lo cual genera una importante ambigüedad y desencadena constantes tensiones desde este lugar de poder tan particular. Al respecto, AD2 sostiene:

“A veces desde lo sindical te pegan por eso, pero vos lo que tenés que tener en cuenta es una cosa: no es lo mismo estar en la barra alentando en la tribuna que estar en la cancha, y que en la cancha lo que vos tenés que hacer es articular, a veces negociar”.

Como se ha podido observar, ningún entrevistado se expresó contrario a la ley 18.437 y a la manera como se establece la conformación de los Consejos Educativos, por el contrario, las evaluaciones fueron positivas. En este sentido, incluso los más vinculados con los colectivos docentes organizados, que exigen una mayor participación docente en el gobierno educativo, respaldaron la gestión de estos nuevos consejeros en el período 2009 - 2014. Así lo expresaba desde FENAPES S1, *“yo creo que el saldo es positivo, particularmente en un aspecto que tiene que ver con democratizar el sistema educativo, (...) esto ha abierto un proceso de poder transparentar la administración, y creemos que ha sido muy positivo.”* Entre estos últimos, a pesar de las críticas, se evidenció la necesidad de respaldar la experiencia de participación de los docentes, ante la potencial amenaza de un retorno a la normativa anterior, donde los Consejeros eran designados en su totalidad por las autoridades gubernamentales.

Sin embargo, alcanzado este consenso, las posturas de los entrevistados se bifurcaron. Si bien todos apoyaron la representación de los docentes en el gobierno, la gran mayoría sostuvo que la misma debería continuar funcionando tal como lo estipula la ley actual, mientras que aquellos vinculados con los sindicatos docentes, de Secundaria o de UTU, consideraron que esta debería ser mayor. Lo que demandó este conjunto de entrevistados fue que la educación básica obligatoria se rija por un cogobierno entre los tres órdenes, egresados, docentes y estudiantes o padres, emulando el cogobierno que rige para la Universidad de la República, excluyendo a las autoridades políticas del gobierno educativo.

En este primer grupo, defensor del mantenimiento actual de la ley, se ubicaron 17 de los 23 entrevistados: todos los técnicos, nueve de diez autoridades, los dos parlamentarios y un militante frenteamplista. Estos no solamente no reivindicaron el cogobierno educativo, sino que lo criticaron explícitamente y defendieron de manera enfática la necesidad de que el gobierno mantenga las mayorías en los Consejos Educativos para poder planificar una política educativa estatal, articulada con el rumbo del resto de las políticas públicas. Así lo ilustra T1 al señalar:

“Entonces, me parece interesante que participen (...) Ahora, la mayoría la tiene que tener el gobierno, sin lugar a dudas, porque el gobierno tiene que ser responsable de lo que pasa en la educación, porque si no, se transforma en otros consejeros que son inimputables porque pueden decir lo que quieran, hacer lo que quieran, no son responsables de eso, son electos por los docentes, piden aumento de sueldo de los docentes (...) y eso no es bueno para la democracia”.

En un segundo conjunto minoritario de entrevistados, por el contrario, la participación docente, como se encuentra actualmente planteada, es considerada insuficiente y se reclama la histórica reivindicación de los gremios educativos: “autonomía y cogobierno”. De hecho, en este punto la mayor fractura se generó entre los entrevistados vinculados a los sindicatos o a las ATD, tanto de Secundaria como de UTU, y el resto. Particularmente seis demandaron el gobierno exclusivamente integrado por los docentes y sin ningún tipo de vínculo con el resto del Estado y de las políticas públicas nacionales: dos sindicalistas, una autoridad electa por los docentes, un dirigente de ATD Secundaria y dos militantes participantes de la Comisión de Educación del Frente Amplio que poseen fuertes lazos con los sindicatos. Desde este punto de vista, todos los Consejeros deberían ser electos y los

gobiernos no deberían tener ninguna injerencia en la conducción de la educación pública. Así lo explicitaba ATD1:

“Nosotros defendemos autonomía y cogobierno, desde el modelo clásico universitario (...) preferimos un modelo del tipo como tiene la Universidad de la República, donde están representados los estudiantes, los docentes... y en el caso de Secundaria los padres. Y que ese sea el organismo que gobierne la educación por fuera del sistema político.”

De este modo, la política y los partidos son vistos de manera peyorativa, como un problema para la educación nacional. Mientras estos sucumbirían ante intereses particulares y mezquinos, el gobierno de los docentes, en la práctica electo por los sindicatos, se plantearía ajeno a los vicios del poder. Los docentes encarnarían una cierta objetividad, especialidad, *expertise*, que los habilitaría a ser mejores gobernantes y a pensar de manera abstracta en la mejor educación, sin teñirse sus propuestas de intereses particulares, como colectivo de trabajadores organizados. S2 ilustra claramente esta postura al señalar:

“Uno de los males del sistema educativo uruguayo, particularmente en el caso de la ANEP, es la partidización, o sea, se piensa la política educativa en términos de partido, en términos de lo que dura un gobierno, se maneja el sistema educativo en la ANEP con esos criterios de cuotificación político-partidaria (...) estos elementos desvirtúan y llevan a desvirtuar todo el sistema educativo.”

En el caso particular de las dos autoridades electas por los docentes, la postura sostenida fue más ambigua. Solamente uno de ellos manifestó el deseo de que en un futuro se aplicara el cogobierno (AD1), por lo que se le adjudicó este valor en el cuadro 1. Sin embargo, sostuvo una postura sumamente moderada donde prefirió mantener, por el momento, las cosas como están. Se observó así en estos dos entrevistados una postura intermediaria entre el propio gobierno del que han formado parte y los sindicatos que propusieron sus nombres y los alentaron a ocupar dicho cargo.

A modo de resumen, a partir de esta diferencia, se generó un cuadro que divide en dos categorías a las posturas de los entrevistados frente a la representación de los docentes en el gobierno educativo: a la gran mayoría que apoyó el grado de representación de los docentes en el gobierno tal cual lo estipula la ley 18.437, se le asignó el valor LEY ACTUAL, y a los seis entrevistados restantes, vinculados con los colectivos docentes, el valor

COGOBIERNO. La tercera postura, la de eliminar la participación de los Consejeros electos por los docentes en el gobierno educativo, si bien se encuentra presente en la totalidad del espectro político, particularmente dentro de los partidos tradicionales, no apareció en los discursos y por ello no fue tomada en cuenta en el cuadro 1.

Cuadro 3. Opiniones de los entrevistados respecto a la participación docente en el gobierno educativo

Entrevistado	Participación
T1	LEY ACTUAL ²¹
T2	LEY ACTUAL
T3	LEY ACTUAL
T4	LEY ACTUAL
T5	LEY ACTUAL
A1	LEY ACTUAL
A2	LEY ACTUAL
A3	LEY ACTUAL
A4	LEY ACTUAL
A5	LEY ACTUAL
A6	LEY ACTUAL
AD2	LEY ACTUAL
AM1	LEY ACTUAL
AM2	LEY ACTUAL
P1	LEY ACTUAL
P2	LEY ACTUAL
M1	LEY ACTUAL
AD1	COGOBIERNO
M2	COGOBIERNO
M3	COGOBIERNO
ATD	COGOBIERNO
S1	COGOBIERNO
S2	COGOBIERNO

Fuente: elaboración propia

²¹Refiere al apoyo al grado de representación docente existente en la actualidad en el gobierno educativo, tal como lo estipula la ley 18.437. Ello implica que sean electos por los docentes dos de los cinco Consejeros del CODICEN y uno de los tres Consejeros de cada Consejo Desconcentrado

4.3. La histórica defensa de la autonomía educativa

Por último, un tercer aspecto que aparece como distintivo de la izquierda política uruguaya en materia educativa es la histórica defensa de la autonomía técnica y administrativa del gobierno educativo. La autonomía de la educación se encuentra establecida en el artículo 202 de la Constitución de la República²² y desde 1918²³ ha sido ratificada a lo largo de un siglo a través de las diversas reformas constitucionales. Solamente fue interrumpida durante el golpe de Estado, entre 1973 y 1985, cuando la educación fue intervenida por el gobierno militar. Conocer esta realidad permite comprender el valor de la autonomía educativa para la sociedad uruguaya, particularmente dentro de la izquierda política y de los colectivos docentes.

En concordancia con ello, entre los 23 entrevistados, apenas uno consideró que sería más adecuado que fuera el Ministerio de Educación y Cultura quien rigiera la educación pública, evidenciando un amplio consenso alrededor del particular diseño institucional que caracteriza al gobierno educativo en Uruguay. Sin embargo, entre las tres dimensiones analizadas en este capítulo, el peso que debe tener el Estado en la provisión de la educación pública, la participación de los docentes en el gobierno y la autonomía técnica y administrativa de la ANEP, esta última fue la que generó mayores diferencias entre las posturas de los entrevistados. De este modo, se observaron cuatro tipos de respuestas, que fueron esquematizadas al final de esta sección en un cuadro resumen.

La más crítica con la autonomía fue aquella que propuso que fuese el Ministerio de Educación quien gobernase la educación pública, a la que se adjudicó el valor “FORTALECER MEC”. Luego, numerosos entrevistados propusieron mantener la autonomía de ANEP pero mejorar la coordinación entre los distintos organismos que

²² Constitución de la República Oriental del Uruguay de 2004. Art. 202:

“La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.”

²³ Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1918. Art.100:

“Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas serán administrados por Consejos autónomos. Salvo que sus leyes los declaren electivos, los miembros de estos Consejos serán designados por el Consejo Nacional. A éste incumbe también, destituir a los miembros de los Consejos especiales con venia de Senado, ser juez de las protestas que originen las elecciones de los miembros electivos, apreciar las rendiciones de cuentas, disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad y entender en los recursos administrativos según las leyes.”

constituyen el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP): el CODICEN, los Consejos Desconcentrados, el MEC y la UDELAR. A ellos se les adjudicó el valor “FORTALECER COORDINACIÓN SNEP”. En tercer lugar, diversos entrevistados prefirieron mantener el funcionamiento del gobierno educativo tal como funciona en la actualidad, y por ello se les asignó el valor “FUNCIONAMIENTO ACTUAL”. Por último, un conjunto de entrevistados bogó por una mayor autonomía de los consejos educativos, y se les asignó el valor “AUTONOMÍA CONSEJOS EDUCATIVOS”. A continuación, se profundizó en cada una de estas posiciones.

Como señalábamos previamente, apenas un entrevistado se manifestó abiertamente contrario a la autonomía de ANEP y de los Consejos Desconcentrados, prefiriendo el liderazgo de un Ministerio de Educación para fortalecer la articulación del sistema educativo y el rumbo de la política educativa nacional (FORTALECER MEC). En este sentido, T2 afirmaba:

“Lo lógico sería un Ministerio de Educación que gobierne. Eso no inhibe, como lo tenés en muchos países, que vos tengas comisiones técnicas fuertes en, por ejemplo, dos grandes ciclos. Es decir, hay un saber técnico y un saber docente que tiene que estar incorporado dentro de la administración y gestión del sistema. Pero los grandes lineamientos educativos, la definición de los marcos curriculares, etcétera, no debieran estar en la actual estructura plenamente autónoma o con plenitud de autonomía, y además colectiva y con subautonomías. Es decir, porque el CODICEN es autónomo, pero después los desconcentrados también son autónomos. Esto genera problemas de gobernanza muy serios y yo no creo que sea la modalidad.”

Por su parte, sin cuestionar la autonomía como T2, ocho entrevistados propusieron fortalecer la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública, particularmente entre los Consejos Desconcentrados, la ANEP y el MEC (FORTALECER COORDINACIÓN SNEP). Entre ellos se encontraron seis de las ocho autoridades nombradas por el gobierno nacional y dos técnicos, dando cuenta de un particular interés desde la experiencia de la gestión pública en fortalecer la coordinación de las políticas educativas. A5 ilustra esta posición al afirmar:

“Tiene que haber un rol coordinador que se está fortaleciendo en estos tiempos, porque si no, tenemos la universidad por un lado, ANEP por el otro, los privados por otro (...) ahora

hay por lo menos una Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación donde participan todos y ahí se van acordando cosas, y el Ministerio tiene un rol un poco organizador de eso.”

A la hora de promover dicha coordinación de las políticas y los organismos gubernamentales, sin cuestionar el papel de la ANEP como rectora de la educación, este conjunto de entrevistados concordó con la necesidad de fortalecer el rol que ocupa el Ministerio de Educación para orientar el rumbo de la política, para conducirla en una dirección determinada y de manera articulada con el gobierno nacional. A6 fue muy clara al expresar esta opinión:

“La autonomía del gobierno de la educación le ha dado una independencia relativa del poder político (...). Pero no puede existir una educación que no tenga una relación fluida con el Ministerio de Educación, porque el gobierno nacional tiene la responsabilidad de una conducción en ese sentido, la orientación tiene que estar en sintonía con lo que el gobierno se propone como un desarrollo general del país y la educación tiene que contribuir a eso”.

Por su parte, siete entrevistados defendieron el carácter autónomo de la ANEP tal cual funciona en la actualidad, elogiando sus virtudes, o simplemente no cuestionándola (FUNCIONAMIENTO ACTUAL). Se trató de dos técnicos, dos autoridades electas por el gobierno, dos parlamentarios y un militante frenteamplista. A la hora de hablar de ella, varios entrevistados la defendieron con efusividad. T4 ejemplificaba esta postura cuando señalaba: *“yo de la autonomía soy defensor como que acérrimo. Me parece una brillante idea, una forma de gestión tremenda (...) una invención uruguaya excelente”*. Entre los argumentos esbozados para su defensa, el principal, el más mencionado, en concordancia con la posición sostenida por los colectivos docentes, fue la protección de la gestión educativa de los avatares políticos. A3 lo expresaba claramente:

“Es bueno que quede separado de lo que son los avatares políticos, los partidos políticos o la política partidaria; que sea política de Estado. Y la educación (...), en un país que entendió la democracia como entendió el nuestro y nos llena de orgullo, tiene que ser política de Estado. De la otra forma, al estar perteneciendo al Ministerio de Educación, forma parte del Poder Ejecutivo. Y el Poder Ejecutivo depende de las políticas de gobierno, no de las políticas de Estado.”

Esta relativa protección de la política educativa frente a los vaivenes de la política partidaria la ha preservado de la implementación de cambios bruscos, como los generados en la región en la década de los noventa, de descentralización y privatización de algunos servicios. Ello fue continuamente destacado por más de un entrevistado. En términos de Stein y Tomassi (2006), el particular diseño institucional del gobierno educativo uruguayo ha favorecido la *estabilidad* de la política pública en el tiempo. Sin embargo, como contracara, también puede generar dificultades para su *coherencia* y *coordinación*, al dificultarse la articulación entre los Consejos Educativos, el Consejo Directivo Central y el Ministerio, o para su *adaptabilidad*, al presentar mayores obstáculos institucionales para la implementación de cambios integrales.

Por último, se destacó la existencia de un cuarto grupo, conformado por siete entrevistados estrechamente relacionados con los colectivos docentes, a los que se les asignó el valor “AUTONOMÍA CONSEJOS EDUCATIVOS”. Aquí se ubicaron los dos dirigentes sindicales, de FENAPES y de AFUTU, el representante de la ATD de Secundaria, dos autoridades electas por los docentes de Secundaria y de UTU y dos militantes frenteamplistas que poseen vínculos fluidos con los gremios. Dentro de este conjunto, se demandó una mayor autonomía en dos niveles. Primeramente, frente a la injerencia del Consejo Directivo Central sobre los Consejos Desconcentrados, el CES y la UTU, y en segundo lugar, frente a la injerencia del Ministerio de Educación y Cultura en la ANEP.

La independencia de los Consejos Desconcentrados del CODICEN fue demandada tanto por los docentes organizados de Secundaria como por los de UTU. El recelo que genera dicha institución remite a su origen, al ser heredera del Consejo Nacional de Educación (CONAE) que instauró la Ley 14.101 de 1973, en vísperas de la dictadura militar, para suprimir las autonomías de los Consejos de Educación y nuclear el gobierno de la educación pública. Este fardo ha pesado negativamente sobre el organismo y su legitimidad dentro de las filas sindicales, como lo refleja la postura expresada por S1, desde el sindicato de Secundaria:

“El CODICEN es un organismo de control político ideológico, históricamente ha sido así, fue pensado para eso. (...) fue pensado por Sanguinetti²⁴, ministro de Educación de Bordaberry²⁵, para terminar con lo que el ala más derecha del Partido Colorado decía que era el control de la educación en manos de los izquierdistas comunistas. O sea, era colocar por encima de los Consejos que tenían otra integración un organismo que sujetara esa autonomía”

A su vez, como señalábamos, esta demanda también fue compartida por los colectivos docentes de UTU. De hecho, tanto S2, representante sindical, como AD2, autoridad electa por los docentes, manifestaron esta postura. Al respecto, AFUTU, como FENAPES, también aspira a una UTU autónoma y cogobernada, inspirada en el funcionamiento de la Universidad de la República, apelando a un histórico reclamo sindical. En palabras de su representante:

“Hemos tratado de promover desde el sindicato AFUTU que la UTU tenga autonomía presupuestal y de gestión desprendida de lo que es el actual CODICEN de la ANEP (...) en el marco de una ley orgánica similar a la de la UDELAR” (S2).

Para legitimar su reclamo, mientras desde Secundaria se apelaba a los orígenes oscuros del CODICEN, desde la UTU los dos entrevistados reivindicaron a la educación técnica como modelo. Asimismo, se apoyaron en las declaraciones del entonces Presidente de la República José Mujica²⁶, que durante su gestión quiso promover la autonomía del Consejo de Educación Técnica para darle un papel más importante en el mapa de las políticas educativas y una mayor libertad de acción. S2 sostuvo en este sentido:

“La idea del Presidente de la República era otorgar la autonomía a la UTU porque visualiza que es (...) a nivel de educación media la pata más importante porque hace al desarrollo de un modelo de país productivo con equidad social, con justicia.”

²⁴ Julio María Sanguinetti fue Presidente de la República durante los períodos (1985-1990) y (1995-2000). Previamente, fue Ministro de Educación durante la Presidencia de Juan María Bordaberry, entre el 1º de marzo de 1972 y el 27 de octubre de 1972, propiciando la Ley 14.101 que concentró los Consejos de Educación dentro del CONAE. Renunció seis meses antes del Golpe de Estado.

²⁵ Juan María Bordaberry fue Presidente electo el 1º de marzo de 1972 y presidió el Golpe de Estado del 27 de junio de 1973, permaneciendo como Presidente de facto hasta 1976.

²⁶ Diario La República 6 de setiembre de 2012.

Ver en <http://www.republica.com.uy/mas-autonomia-para-utu/186050/>

Pero a este recelo frente al Consejo Directivo Central se le agrega el temor a la injerencia del sistema político en el sistema educativo a través del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Educación. Esta particular preocupación se observó más entre los entrevistados de Secundaria que entre los de UTU, probablemente por la buena relación que existió entre la UTU y el Presidente Mujica. Desde esta postura, se consideró que durante los períodos de gobierno frenteamplistas la injerencia del Poder Ejecutivo en la educación fue aún mayor que en los gobiernos de los partidos tradicionales. Ello les generó una particular indignación ya que identifican la defensa de la autonomía como una bandera defendida históricamente desde la izquierda política. Así lo ilustraba el discurso de M2, militante histórico del Frente Amplio: *“estos gobiernos de izquierda, estos gobiernos progresistas han hecho lo que no se atrevieron a hacer los gobiernos conservadores, que es aumentar la injerencia del Poder Ejecutivo en los entes autónomos de la educación”*.

Estos entrevistados denunciaron que durante la Presidencia de José Mujica se violó la autonomía educativa y por ende la Constitución de la República. Para respaldar su postura, aludieron a los cambios de autoridades - previamente señalados - que se realizaron dentro de la ANEP en el período 2009 - 2014. Se argumentó así que fue desde el Poder Ejecutivo que se ordenó la renuncia de los Consejeros Educativos y del Presidente del CODICEN:

“Esto es nuevo, no había pasado en la historia del país, en la postdictadura, que un presidente de CODICEN fuera destituido de esa forma, ni mucho menos que un Consejo, como pasó en el caso de Pilar Ubilla y Tomeo y después con Tinetto fueran expulsados desde la Torre Ejecutiva y no desde el CODICEN de la ANEP (...) se está bordeando la Constitución por el lado de afuera y esto va a tener problemas políticos serios”.

También consideraron que el rol protagónico que ha tenido el Ministerio de Educación (MEC) durante el período 2005 - 2014 para fomentar la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) constituye una amenaza para la autonomía de la educación. Desde esta visión, la propia concepción de la educación como un sistema y no como un conjunto de organismos aislados resulta amenazante y malintencionada. Así lo expresaba desde FENAPES S2:

“Asignándole en el marco de un supuesto Sistema Nacional único de Educación Pública un rol preponderante al Ministerio de Educación y Cultura. Nos parece que ahí, por lo menos,

se bordeó la Constitución por el lado de afuera (...) Por lo tanto, nosotros queremos que el MEC ni siquiera el supuesto papel coordinador que se le dio en la nueva ley debía tener, porque el MEC como tal no define políticas educativas o no debiera.”

Ello se contradice netamente con la posición de la gran mayoría de los entrevistados - autoridades, parlamentarios, técnicos - que cuando no señalaron explícitamente la necesidad de mejorar las relaciones de coordinación entre los organismos del SNEP bajo el liderazgo del MEC, evaluaron muy positivamente la mayor articulación que existió en el período entre los Consejos Educativos y el Ministerio.

Finalmente, a la hora de concluir este apartado, es posible sostener que la autonomía educativa continúa siendo un valor muy importante dentro del Frente Amplio, y más aún dentro de los sindicatos docentes. De hecho, existió un acuerdo casi unánime entre los entrevistados de mantener el carácter autónomo de la ANEP, tal como lo establece la ley 18.437 y la Constitución de la República. No obstante ello, también es necesario resaltar que en este punto se encontraron más tensiones entre las respuestas que en la compartida defensa de la educación pública e incluso que en la participación directa de los docentes en el gobierno educativo, como se puede observar en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Opiniones de los entrevistados respecto a la autonomía de la educación

ENTREVISTADO	AUTONOMÍA EDUCATIVA
T2	FORTALECER MEC
T1	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
T3	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A1	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A4	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A5	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A6	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
AM1	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
AM2	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
T4	MANTENER FUNCIONAMIENTO ACTUAL
T5	MANTENER FUNCIONAMIENTO ACTUAL
A2	MANTENER FUNCIONAMIENTO ACTUAL
A3	MANTENER FUNCIONAMIENTO ACTUAL
P1	MANTENER FUNCIONAMIENTO ACTUAL
P2	MANTENER FUNCIONAMIENTO ACTUAL
M1	MANTENER FUNCIONAMIENTO ACTUAL
AD2	AUTONOMIA CONSEJOS EDUCATIVOS
AD1	AUTONOMIA CONSEJOS EDUCATIVOS
M2	AUTONOMIA CONSEJOS EDUCATIVOS
M3	AUTONOMIA CONSEJOS EDUCATIVOS
ATD	AUTONOMIA CONSEJOS EDUCATIVOS
S1	AUTONOMIA CONSEJOS EDUCATIVOS
S2	AUTONOMIA CONSEJOS EDUCATIVOS

Fuente: elaboración propia

Por un lado, se observó la voluntad de un gran número de entrevistados, la amplia mayoría de las autoridades y los técnicos, de mejorar la coordinación entre los organismos rectores de la educación, los Consejos Desconcentrados, el CODICEN y el MEC, y de fortalecer la articulación de las políticas educativas fomentando la construcción de un Sistema Nacional de Educación Pública. Dentro de dicho sistema, el MEC tendría un rol particularmente importante a la hora de fomentar esta articulación, pero se preservaría la autonomía de ANEP tal cual lo dicta la Constitución. Sosteniendo una postura muy similar, siete entrevistados se encuentran conformes con el

funcionamiento actual del sistema educativo, e incluso elogiaron la coordinación que se ha generado entre los distintos organismos durante los dos gobiernos frenteamplistas.

Por el otro, un conjunto de entrevistados mantuvieron una postura bien distinta. Se trató de aquellos vinculados a los colectivos docentes de Secundaria y de UTU - dirigentes sindicales y dos militantes frenteamplistas participantes la Comisión de Educación del partido. Para ellos, la autonomía educativa debería ser mucho mayor que la que estipula la ley de educación. La misma fue defendida en dos trincheras. Primero frente al propio CODICEN, que continúa siendo visto con desconfianza, como la herencia de la dictadura militar, y se demanda su eliminación, reclamándose la autonomía de los Consejos Desconcentrados. Pero además, estos entrevistados también se oponen a fortalecer la coordinación entre los organismos, sobre todo con el MEC, y observan con recelo el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Educación Pública, que podría, de manera encubierta, violar las autonomías de los Consejos Desconcentrados.

4.4. Sobre las visiones compartidas dentro de la izquierda política en materia educativa

A modo de conclusión, para resumir la postura de todos los entrevistados con respecto a las tres dimensiones analizadas, se construyó un cuadro titulado Gobierno Educativo. En el mismo, se pueden apreciar las posiciones adoptadas con respecto al rol del Estado en la provisión de educación pública, a la participación directa de los docentes en el gobierno educativo y al carácter autónomo de la educación nacional. La variable “Resumen Gobierno Educativo” condensa las principales características de las tres variables que la componen.

Cuadro 5. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de gobierno educativo

ENTREVISTADO	MODELO EDUCATIVO	PARTICIPACIÓN DOCENTE	AUTONOMÍA EDUCATIVA	RESUMEN GOBIERNO EDUCATIVO
T2	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	FORTALECER MEC	FORTALECER MEC
A1	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A4	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A5	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A6	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
AM1	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
AM2	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
T1	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
T3	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A2	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
A3	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
M1	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
P1	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
P2	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
T4	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
T5	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
AD2	PÚBLICO ESTATAL	LEY ACTUAL	AUTONOMIA CONSEJOS	AUTONOMIA UTU
AD1	PÚBLICO ESTATAL	COGOBIERNO	AUTONOMIA CONSEJOS	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
ATD	PÚBLICO ESTATAL	COGOBIERNO	AUTONOMIA CONSEJOS	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
M2	PÚBLICO ESTATAL	COGOBIERNO	AUTONOMIA CONSEJOS	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
M3	PÚBLICO ESTATAL	COGOBIERNO	AUTONOMIA CONSEJOS	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
S1	PÚBLICO ESTATAL	COGOBIERNO	AUTONOMIA CONSEJOS	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
S2	PÚBLICO ESTATAL	COGOBIERNO	AUTONOMIA CONSEJOS	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO

Fuente: elaboración propia

A partir de lo analizado, es posible afirmar que efectivamente existen ciertos valores y posicionamientos frente a la política educativa que continúan nucleando a los actores de la izquierda del espectro político, Frente Amplio y sindicatos docentes, frente a ciertas posturas defendidas desde la centro derecha, particularmente desde algunos sectores de los partidos tradicionales.

La primera y quizás más importante es el papel protagónico que debe ocupar el Estado en la provisión de la educación pública. En este punto, si bien existieron matices entre las respuestas en cuanto a la posibilidad de realizar pasantías laborales en el sector privado,

particularmente en el marco de la educación media superior en la rama técnica, prácticamente todos los entrevistados se distanciaron de la generación de modelos alternativos a la provisión pública, como el subsidio a la demanda educativa o la implementación de liceos públicos de gestión privada.

Este consenso probablemente responda a ciertas creencias compartidas dentro de la izquierda en un plano superior al de una política pública particular como la educativa, plano que la teoría denomina de las creencias profundas o *deep core beliefs* (Sabatier, 1988, 1999). En este sentido, parecería existir un relativo acuerdo con respecto a la creencia de que el Estado asignará recursos básicos a la población de una manera más justa e igualitaria que el mercado.

En cuanto a la representación de autoridades electas por los colectivos docentes en el Consejo Directivo Central de la ANEP y en los Consejos Desconcentrados, el apoyo fue prácticamente unánime. Ningún entrevistado se opuso abiertamente a la misma y la evaluación de las relaciones entre ambos tipos de autoridades, las electas por el sistema político y las electas por la estructura sindical, durante el período 2009 - 2014, fue muy positiva tanto para las autoridades, como para los técnicos y los dirigentes sindicales.

Con respecto al carácter autónomo del gobierno educativo, también existió un amplio grado de acuerdo en esta materia. La autonomía fue defendida por técnicos, autoridades y sindicalistas. De hecho, apenas un entrevistado planteó la necesidad de que fuera el Ministerio de Educación y Cultura quien dirigiera la política educativa nacional, e incluso en este caso, no se explicitó la voluntad de realizar una reforma que modifique el artículo 202 de la Constitución de la República. Ello da cuenta de la inviabilidad política de romper con la histórica autonomía de la educación, particularmente desde la izquierda.

Sin embargo, aun compartiendo estas bases comunes, se observaron dos grandes posturas con respecto al gobierno educativo. Por un lado, la amplia mayoría de los entrevistados prefirió mantener el actual diseño institucional. Aquí se situaron todos los técnicos, las autoridades electas por el gobierno y los parlamentarios. Entre ellos, más de la mitad hablaron de la importancia de fomentar la coordinación entre los organismos rectores en materia educativa y en la consiguiente necesidad de fortalecer un Sistema Nacional de Educación Pública donde el Ministerio de Educación tenga un papel coordinador, como lo

establece la ley 18.437. Todos apoyaron la nueva conformación de los Consejos Educativos, pero se opusieron abiertamente a un gobierno conformado exclusivamente por representantes electos por los docentes y desvinculados del poder político y del resto del Estado.

Por el otro, un conjunto minoritario de entrevistados reclamó la autonomía y el cogobierno para la educación básica y obligatoria, tal como rige para la Universidad de la República. Entre ellos se encuentran los dos dirigentes sindicales entrevistados, de Secundaria y de UTU, el representante de la ATD de Secundaria, dos militantes frenteamplistas históricamente vinculados con los colectivos docentes organizados y, con menor énfasis, las dos autoridades electas por los docentes. Estos colectivos promueven la autonomía de cada uno de los Consejos Desconcentrados y la desaparición del CODICEN, a la vez que se oponen al fortalecimiento de un Sistema Nacional de Educación Pública donde el Ministerio de Educación pudiera alcanzar un papel más protagónico. En su imaginario, todos los Consejeros deberían ser electos por los colectivos docentes y no tener vínculo ninguno con el resto del gobierno nacional y del poder político.

Como señalamos, entre las autoridades políticas entrevistadas en el año 2014, ninguna apoyaba esta postura, lo cual marcaría una distancia entre el partido de gobierno y los sindicatos docentes en este punto en particular. No obstante ello, como se expresa en los capítulos siguientes, las diferencias encontradas entre los actores no se limitaron a esta dimensión de análisis, e incluso se hicieron más profundas al abordar otras más propiamente educativas. Asimismo, los desacuerdos entre los entrevistados tampoco se acotaron a una dicotomía entre el partido de gobierno y los sindicatos docentes, dando cuenta de una mayor complejidad y transversalidad dentro de la propia fuerza política.

Capítulo 5. Diferentes miradas dentro de la izquierda política: ¿elitistas o inclusivos?

Luego de explorar las principales visiones compartidas dentro de la izquierda política frente al sistema educativo uruguayo, los capítulos cinco y seis procuraron identificar y sistematizar algunos parte aguas a la hora de pensar la política de educación media. En este sentido, en consonancia con las tensiones observadas en el capítulo tres, los entrevistados también destacaron los importantes desacuerdos que existen en materia educativa dentro del partido de gobierno y entre este y los dirigentes de los colectivos docentes.

Estas diferencias no implican que no se hayan realizado avances para alcanzar acuerdos dentro de la fuerza política con respecto a la educación. De hecho, algunas autoridades y técnicos resaltaron particularmente dos instancias llevadas a cabo a lo largo del año 2014 donde se produjeron acercamientos entre las distintas visiones. Por un lado, se realizaron progresos dentro de la Unidad Programática de Educación del Frente Amplio, encargada de preparar la sección educativa del programa electoral del partido. Se destacó así que por primera vez para el área educativa se redactó un documento común²⁷, aprobado por unanimidad. A pesar de ello, estese caracterizó por su amplitud, su vaguedad y ambigüedad, como se puede observar en el propio documento²⁸. Desde su experiencia, así lo testimoniaba T1,

“La discusión en la Comisión de Educación se hizo para evitar que salieran cosas raras, esa fue la base. Entonces, si vos lees el programa, te encontrás con grandes cosas, algunas cosas que notoriamente se daban a dos lecturas, pero fue un paso importante”.

Por el otro, se produjeron documentos durante la campaña electoral en el marco de la Fundación Líber Seregni²⁹, un *think tank* identificado con el Frente Amplio, en el que se

²⁷ En las Unidades Programáticas de las otras áreas de política pública normalmente se alcanzan consensos y se logra construir un documento común.

²⁸ Ver la sección V.5.1 en “Bases programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio. 2014/2020.” En www.frenteampio.org.uy/index.php?Q=download&ID=1000

²⁹“La Fundación Líber Seregni fue creada el 13 de diciembre de 2006, y se instaló formalmente en 2007. Su nombre rinde homenaje a quien fuera uno de los líderes históricos de la izquierda uruguaya reunida en el Frente Amplio. Está concebida como un instrumento al servicio de la generación y difusión de ideas, vivencias y espacios de encuentro de la izquierda uruguaya, identificada con el Frente Amplio. (...) Para sus actividades, recibe el apoyo del Frente Amplio, de otras organizaciones, fundaciones y centros de estudios, así como de todas las personas que se identifican con las actividades que desarrolla.” Ver en: <http://www.fundacionseregni.org/la-fundacion/quienes-somos.html>

convocó a lo largo del año a expertos en materia educativa vinculados al partido. En dicha instancia, se redactaron documentos más ricos, claros y consensuados, que fueron referentes para pensar las líneas de acción futuras en materia educativa que proponía el FA. Al respecto, P2 consideraba:

“Dentro del Frente Amplio, creo que tenemos por primera vez en muchos años una serie de documentos que son comunes, que algunos de ellos se recogen en un documento de la Fundación Líber Seregni, que también tiene discrepancias y marca diferencias a la interna, pero que es una base que antes no existía, además de lo que dice el programa del Frente”.

Sin embargo, las controversias en cuanto a qué políticas implementar en el nivel persisten, y así fueron percibidas por la amplia mayoría de los entrevistados. En este sentido, a pesar de que algunas autoridades matizaron su magnitud, nadie defendió la existencia de unanimidad en la materia dentro del partido. De hecho, se destacó el obstáculo que han generado estas divisiones para la conducción de la política pública educativa. Así lo señalaba AD1,

“En el partido que está en el gobierno hoy no hay unanimidad, no hay acuerdo (...) y creo que eso está repercutiendo muy fuertemente en la conducción del sistema educativo (...). En otros casos podría señalar “bueno, hay matices”, pero en este caso creo que las diferencias son muy grandes.”

Desde la sociedad civil, al escapar de la presión que recae sobre las autoridades a la hora de respaldar una gestión, las críticas de los sindicalistas o militantes partidarios fueron aún más evidentes. Se aludió reiteradamente a la falta de acuerdos a lo largo de los Congresos del partido, a los cambios de autoridades que hubo en toda la ANEP y particularmente en el Consejo de Educación Secundaria durante el gobierno de Mujica y a los acalorados debates y dificultades que existieron para aprobar la Ley General de Educación en 2008. Estos conflictos reflejan las profundas divisiones que atraviesan al partido en esta materia y que muchos consideran que emergieron con la Reforma Educativa encabezada por Germán Rama en el período 1995 - 2000, que habría fracturado la postura de la izquierda en materia educativa hasta el día de hoy:

“A ver, educación, en general, es una cosa que el Frente amplio nunca saldó. Basta leer los últimos diez congresos del Frente Amplio y es más, la discusión sobre la reforma Rama se

dio adentro de un congreso del Frente Amplio donde había gente como Carmen Tornaría que la apoyaba, y otra gente que no. Entonces, desde allá hasta ahora el Frente Amplio no ha terminado de resolver dentro de la fuerza política cuál es el rumbo de la educación. Porque hay como muchas visiones y parece que hay ciertas dificultades en la síntesis o de buscar puntos de encuentro. (...) Yo que sé, si vos me decís en la matriz energética del Frente Amplio ¿Hay una visión única? Sí, porque todos hablan de lo mismo, todos van para allá. En educación, no.” (ATD1).

Lo anterior nos llevó a preguntarnos, ¿cuáles son efectivamente estas diferencias? ¿Se sitúan en el núcleo o en la periferia de la política? ¿Se concentran en un aspecto particularmente conflictivo o permean transversalmente todas sus vértices? ¿Y cómo se distribuyen estas divisiones entre los actores? ¿Separan indefectiblemente a autoridades frenteamplistas de representantes sindicales o los límites son más difusos? ¿Se dividen dentro de la coalición en función de los sectores políticos que la componen o los atraviesan indistintamente a todos?

Para responderlas, se identificaron dos dimensiones centrales que hacen al corazón, al *policy core*, de la política educativa en el nivel medio. Por un lado, la inclusión educativa, procurando dilucidar si efectivamente se ha interiorizado dentro de la comunidad política y educativa el mandato integrador que establece la universalización del nivel medio. Por el otro, el cambio educativo, indagando entre los entrevistados su disposición a introducir modificaciones significativas en la escuela media. A continuación, este capítulo se centró específicamente en la dimensión “inclusión educativa”. En él se explicó la construcción del índice de inclusión y se abordó luego la postura de los entrevistados frente a cada una de las tres variables que lo conforman. Seguidamente, en el capítulo seis, se profundizó en la dimensión “propensión al cambio”.

De este modo, con respecto a la dimensión de inclusión, se procuró comprender, desde el punto de vista de los entrevistados, a *quién* debería dirigirse la educación media. A pesar de que en teoría este ciclo educativo es obligatorio desde el año 2008, y todos los adolescentes deberían acceder y egresar del mismo, resultaba pertinente analizar hasta qué punto los entrevistados habían internalizado este mandato integrador o si, por el contrario, conservaban una visión más elitista o meritocrática. En este sentido, a lo largo de la realización del campo, algunos entrevistados manifestaron su preocupación al señalar que

en la actualidad muchos actores dentro del sistema educativo continuaban considerando que la educación media no debería ser para todos.

Sin embargo, la dificultad que aparecía para el análisis era lograr estimar efectivamente entre los entrevistados quiénes sostendrían esta postura más “elitista” sin violar criterios básicos de validez, ya que admitirla abiertamente sería políticamente incorrecto. En vista de ello, se realizó un índice de inclusión, donde se agregaron tres variables: el reconocimiento de la educación secundaria como una institución selectiva y propedéutica; la postura frente a la repetición como dispositivo pedagógico y la culpabilización de los estudiantes ante el fracaso escolar.

Cuadro 6. Variables que integran el índice de inclusión educativa

Variable	Reconocimiento del carácter selectivo de la educación secundaria	Postura frente a la repetición	Culpabilización del fracaso en el estudiante
Valor	-1, 0, 1, 2 ³⁰	-1, 0, 1, 2	-1, 0, 1

Fuente: elaboración propia

En función a la respuesta de los entrevistados, se le asignó un valor de cada una de las tres variables (ver cuadro 6), y a partir de su agregación se obtuvo un número que nos permitió clasificar en una escala ordinal la posición del entrevistado frente a la inclusión educativa, adoptando los valores ALTO, MEDIO y BAJO (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Construcción del índice de inclusión educativa

Índice inclusión	
-3 -2 -1	BAJO
0, 1, 2	MEDIO
3,4,5	ALTO

Fuente: elaboración propia

³⁰ En el cuadro 2 se expresan todos los valores que adoptaron las variables para cada una de las dimensiones de análisis.

De este modo, se consideró que aquellos que pusieron el énfasis en los problemas estructurales e históricos que acarrea el sistema educativo para incluir a todos los adolescentes y jóvenes, en las consecuencias negativas que dispositivos como la repetición generan en las trayectorias estudiantiles y en la importancia de considerar a los estudiantes tal cual son, con sus intereses y necesidades, serían ubicados en el extremo más inclusivo del continuo. Contrariamente, aquellos que lamentaron la falta de esfuerzo y disciplina, que identificaron la calidad educativa con la exigencia y que centraron las falencias del sistema educativo en los estudiantes, en sus problemas y carencias, fueron ubicados en el extremo menos inclusivo. A continuación, se describió en cada uno de los apartados las tres variables que conforman la dimensión de inclusión.

5.1. Educación secundaria: ¿carrera de obstáculos o falta de disciplina?

Partimos en esta investigación de considerar que el carácter propedéutico del liceo en sus orígenes, establecía *per se* una serie de obstáculos o filtros cuyo fin consistía en seleccionar a los estudiantes que accederían a la Universidad y promover la emergencia de las élites nacionales. De este modo, el carácter inercial de la propia institución durante más de cien años ha reproducido estos mecanismos de selección para mantener vigente una estructura educativa piramidal que filtre las trayectorias escolares de los estudiantes.

En función de ello, en este primer punto se procuró captar la posición de los entrevistados con respecto al origen de la educación secundaria. Si bien en la pauta de entrevista no se refirió explícitamente a la pregunta que titula el apartado, cuando se les consultó por los obstáculos que interferían en el egreso de los adolescentes de la educación media uruguaya, las respuestas se enmarcaron en esta dicotomía, llevando a puertos muy disímiles. Por un lado, muchos señalaron el origen de la institución como un problema intrínseco, estructural, para lograr incluir a todos los adolescentes, tal como lo establece la ley 18.437. Sin embargo, en el extremo opuesto, algunos entrevistados identificaron como principales causantes del fracaso escolar a la pérdida de disciplina de los jóvenes, su falta de esfuerzo y de sacrificio para superar los obstáculos estructurales que presenta la institución, pero que no identificaron como tales.

Para intentar capturar la diversidad de opiniones, se generó una escala de cuatro valores. En un extremo, a aquellos entrevistados que mantuvieron una postura crítica con el origen selectivo de la institución, se les asignó un 2. Luego, cuando no lo criticaron, pero tampoco identificaron a la falta de disciplina y sacrificio como un problema, se les asignó un 1. A un tercer conjunto de entrevistados, que identificaron el origen de la educación secundaria como un problema pero que, paradójicamente, criticaron la falta de esfuerzo y disciplina de los jóvenes de hoy, se le otorgó un 0. En este caso, se consideró que a pesar de señalar la estructura piramidal del sistema, al poner el foco en las carencias y limitaciones morales de los jóvenes para aprender, se estaba revelando un discurso más excluyente, pero más genuino. Por último, a aquellos que centraron la mayoría de los problemas en las deficiencias morales de los jóvenes, en su falta de carácter y perseverancia, se les adjudicó un -1.

Cuadro 8. Valores asignados a las posturas de los entrevistados frente al carácter históricamente selectivo de la educación media

Postura	Valor
Reconocen el origen propedéutico y selectivo de secundaria	2
No refieren al origen propedéutico y selectivo de secundaria, pero tampoco reivindican el esfuerzo o la disciplina como valores	1
Contradicción: reconocen su origen selectivo pero reivindican el esfuerzo o la disciplina como un valor	0
No lo reconocen y reivindican valores tradicionales: esfuerzo, disciplina	-1

Fuente: elaboración propia

Entre los 23 entrevistados, a prácticamente la mitad- once - se les asignó el valor 2. Es particularmente relevante señalar que todos los técnicos entrevistados compartieron este enfoque, lo que da cuenta del amplio consenso existente entre los expertos abocados al estudio del sistema educativo, con respecto al origen selectivo de la educación secundaria y a su carácter propedéutico. A modo de ejemplo, T2 señalaba:

“El genotipo de la educación media en Uruguay nace y se desarrolla como un sistema de filtro (...) para seleccionar a las élites que iban a ir a la universidad. Tanto es así que la educación media superior era un preparatorio, así se lo llamaba, era el preparatorio de la universidad (...) era un sistema de asignaturas protopropedéuticas que filtraban a los individuos a partir de un modelo además de enseñanza esencialmente contenidista y

fragmentada y asignaturista. (...) Es decir, el modelo que está detrás (...) es un modelo para el 30% de la población, 30 o 40. Y ha sido muy exitoso, ha logrado mantener durante 30 años que sólo egresen de la educación media el 30 o 40% de la población. Ha sido extremadamente exitoso eso. Para ese sentir que está instalado en parte del cuerpo docente, en parte está instalado en los padres como imaginario, y también en parte en la clase política y también en parte en el sector empresarial.”

También cuatro autoridades provenientes tanto del MEC como de ANEP, un parlamentario y un militante frenteamplista, participante de la Comisión de Programa en el área educativa, concordaron con los técnicos y se expresaron en el mismo sentido. Se resaltó nuevamente el carácter propedéutico de una educación secundaria pensada para una población de estratos medios y altos, que ahora se enfrenta al desafío de universalizar su cobertura. Así lo expresaba A6:

“La educación secundaria fue pensada en sus inicios como una cuestión propedéutica hacia la universidad (...) atendiendo en sus orígenes a una población básicamente de clase media, clase alta que tiene un corrimiento hacia adelante que se fue dando como en todo el mundo (...). Eso transforma la población estudiantil y hace que los profesores que estaban formados para atender a grupos relativamente homogéneos (...) no puedan dar la respuesta que los jóvenes están requiriendo.”

Aquellos a los que se les asignó el 1 no ubicaron problemas ni en la estructura propedéutica de la escuela secundaria ni en la falta de disposición de los estudiantes de la actualidad. Resulta pertinente destacar que tres de los seis se encontraban vinculados a la educación técnica, desde la ANEP o desde la esfera sindical, y el que no haya tenido la escuela técnica este origen propedéutico - por el contrario, ya que fue pensada en el Uruguay como un *second chance system* (Fernández, 2010a) - puede explicarnos que no aludan al mismo en la entrevista.

Por otro lado, es particularmente interesante poner el foco de atención en los dos casos contradictorios a los que se les adjudicó un 0. Se trata de casos que criticaron el carácter selectivo y propedéutico de la educación media, pero también destacaron paralelamente las virtudes del rigor, la disciplina y el sacrificio, valores articulados y funcionales a esta selectividad de la institución. En este sentido se expresaron un histórico militante frenteamplista y una autoridad electa por los docentes. M2 señaló que *“la enseñanza*

secundaria tiene una tradición de ser un ciclo selectivo (...) por su carácter propedéutico, (...) fue históricamente una preparación para el ingreso a la universidad". Pero a su vez reivindicó el rigor y la disciplina para el éxito educativo, *"el ser humano no puede lograr sus objetivos sin esfuerzo y sin disciplina y sin rigor, rigor en el proceder, rigor intelectual, rigor en ser consecuente con los objetivos"*. Y AD1, cuya posición en sí resulta ambigua, al ocupar a la vez el lugar de autoridad y representante sindical, manifestó la misma contradicción en su discurso, criticando el carácter selectivo y propedéutico de la educación secundaria, pero a su vez reivindicando el esfuerzo y el sacrificio.

Entrelazada en estos discursos se encontró también una nostalgia del pasado donde se percibe que valores como el esfuerzo y el sacrificio solían ser incentivados desde las familias, y hoy no lo son más. Refiriendo a su juventud, AD1 relataba, *"partíamos de la base que en nuestras casas, aún por modestas y humildes, la familia contenía una cantidad de conductas y desarrollaba una cantidad de conductas que luego cada uno de nosotros las veíamos naturales en el liceo"*. Sin embargo, cuando contrastamos estas añoranzas con algunos datos empíricos, constatamos que hacia el año 1961 la tasa bruta de matriculación en secundaria era de 43% (Rama, 2004), con lo cual es muy probable que los hijos de las casas más "modestas y humildes" se encontraran excluidos del liceo.

Finalmente, los entrevistados a los que se les asignó un -1 profundizaron, sin disimulo, en este discurso donde identifican el problema actual de la educación media en la degradación moral de los estudiantes, en la falta de esfuerzo, de sacrificio y de disciplina de los jóvenes de hoy. Como contracara, la diversión y el placer fueron asociados con el pecado. En este sentido, Tiramonti (2014) señala que *"la escuela moderna tiene una valoración negativa de lo placentero, de lo deseable, posiblemente inspirada en concepciones religiosas"*. Ello explica en parte las posturas aquí sostenidas.

Así, una autoridad, dos dirigentes de colectivos docentes, de FENAPES y ATD Secundaria, y un militante frenteamplista vinculado con el movimiento sindical de Secundaria focalizaron en este aspecto. A modo de ejemplo, ATD1 reafirmaba que *"estudiar da trabajo, no es una actividad lúdica, aprender da trabajo"* y M3 se expresaba:

"Ese resultado que vos vas a encontrar en todas las madres de los alumnos liceales que dicen "no sé qué pasa, a mi hijo no le mandaron nada. Él no estudia y sin embargo pasa". Eso

que vos lo vas a oír continuamente indica que no ha habido un proceso de enseñar a trabajar en lo que tiene que trabajar un adolescente; que (...) es cumplir con disciplina y adquirir hábitos que van construyendo su personalidad.”

Se destaca en esta intervención cómo se construye en el imaginario de M3 que esta demanda de disciplina, de rigor, de castigo es compartida por toda la sociedad, por “*todas las madres*”. Resulta inverosímil considerar que las propias madres de los adolescentes más vulnerables le estarían demandando al sistema la repetición, el fracaso escolar, del propio hijo. Asimismo, la responsabilidad de la educación de los hijos se asocia exclusivamente a la figura de la madre, y no del padre, postura que aparecerá transversalmente en los discursos de algunos entrevistados a lo largo de las entrevistas.

5.2. Entre eliminar la repetición y no bajar la vara...

Considerando entonces que la educación secundaria fue pensada como una carrera de obstáculos, la repetición aparece como el obstáculo por excelencia. Si además retomamos lo señalado por la literatura, en el sentido que los sistemas educativos que aplican masivamente este instrumento no obtienen mejores resultados que los que no lo hacen y que resulta un fuerte predictor del abandono escolar entre niños, adolescentes y jóvenes, la postura de los entrevistados frente a este instrumento pedagógico y a la posibilidad de pensar en alternativas para el aprendizaje, se vincula fuertemente con su visión frente a la inclusión educativa.

Ciertamente repensar la repetición no se limita a un acto aislado, sino que se vincula a la manera en que se evalúa a los estudiantes, al papel que juegan los exámenes e incluso a la manera general de enseñar propia del formato escolar. Por ello, esta complejidad se refleja en la respuesta de los entrevistados, que nunca se acota al cuestionamiento de la repetición en sí misma, sino al de un entramado mucho más complejo. Sin embargo, resulta un indicador relativamente simple y claro para comprender cómo se posicionaron los actores frente a este eje *elitismo - inclusión*.

De esta manera, nuevamente se construyó un indicador que adoptó cuatro valores. Se les adjudicó un 2 a aquellos entrevistados que se opusieron abiertamente a la repetición como

dispositivo y propusieron mecanismos alternativos para reemplazarla. Seguidamente, se le asignó un 1 a aquellos que la cuestionaron como herramienta, pero no propusieron su eliminación o sustitución por otras medidas alternativas. Luego, mientras a los que no problematizaron la pertinencia de la repetición se les asignó un 0, a los que los interpelaba más el cuestionamiento al dispositivo que el dispositivo en sí mismo, manifestando un temor frente a la potencial pérdida de calidad educativa ante la disminución de la exigencia, se les adjudicó un -1.

Cuadro 9. Valores asignados a las posturas de los entrevistados frente a la repetición

Postura	Valor
Proponen eliminar la repetición y/o proponen implementar medidas alternativas	2
Cuestionan la repetición	1
Ignoran el problema	0
Temen disminuir la exigencia educativa	-1

Fuente: elaboración propia

Así, se le asignó un 2 a los siete entrevistados que fueron más críticos con la repetición y propusieron eliminarla o reducirla a medidas extremadamente excepcionales, promoviendo a su vez la utilización de medidas alternativas. Entre ellos, se encontraron tres técnicos muy explícitos en su postura. Al respecto, T3 sostenía, *“Yo tengo una posición bastante radical en el sentido de que la repetición no es una herramienta pedagógica válida. O sea, es parte del tema anterior: se pasó declarativamente de una educación selectiva a una pretendidamente inclusiva.”* Y agregaba que *“se seguía evaluando con la misma concepción elitista de filtro y de vallas progresivas para que vaya pasando la elite, la corrección evaluativa fue más punitiva que una evaluación orientada a acompañar el proceso de avance del muchacho”*. Se reprueba así el dispositivo como recurso didáctico, de aprendizaje, repetir no ayuda a aprender.

Tres autoridades también fueron sumamente críticas. Además de las limitaciones de la repetición para lograr aprender lo que no se aprendió en el año, AM1 agregaba los problemas que la misma conlleva como predictora del abandono escolar e incrementadora de las desigualdades socioeconómicas de origen:

“En realidad, la repetición (...) ha demostrado que es ineficaz. (...) Lo que se ha demostrado es que en realidad hoy día el mayor predictor que tenemos en el país para saber cuándo el muchacho va a abandonar es si tiene o no tiene repeticiones anteriores. Si un chiquilín llega a primer año del liceo y tiene algún antecedente de repetición en la escuela, ya sabemos que tiene el doble de posibilidades de abandonar que uno que no tiene repeticiones. (...) Yo te diría que la repetición es un mal que pagan los sectores más pobres, (...) que llegan al sistema educativo de culturas no letradas, de familias en donde la cultura escrita tiene un peso mucho menor que en las otras”

Por último, esta postura más radical en contra de la repetición también fue sostenida por un militante participante de la Comisión Programa en el área de Educación. M1 añadió a los problemas previamente presentados - fracaso didáctico, predictor del abandono, socialmente injusto - el económico:

“Si gastáramos lo que gastamos en volver a meter a los chiquilines otra vez en la misma aula, con el mismo profesor, con los mismos problemas, en darle un dispositivo de acompañamiento, es probable que además de ahorrar en vez de gastar, lograríamos mejores resultados.”

Complementariamente a las críticas, vale la pena resaltar el amplio abanico de medidas alternativas que los entrevistados propusieron para reemplazar a la repetición. Se sugirieron estrategias como la creación de un sistema de identificación temprana de dificultades, la implementación de tutorías y acompañamientos de los adolescentes, de tareas compensatorias, como actividades a contraturno o cursos de recuperación en el verano, o la extensión del tiempo pedagógico a través de la propuesta del tiempo completo. Otras sugerencias se centraron también en modificar los modos de evaluación, realizando pruebas por ciclos, o incluso en erradicar el formato de prueba tal como lo entendemos. Así se expresaba A2: *“yo erradicaría esa situación de “prueba”. A mí me parece mucho más fértil que el profesor trate de abrir una pregunta como centro de interés, y que permita que los chiquilines indaguen sobre esa pregunta y que lo hagan colaborativamente”*.

Finalmente, antes de pasar al segundo grupo de entrevistados, resulta oportuno subrayar la postura de AD1 que, a pesar de ser una autoridad electa por los colectivos docentes, se distanció mucho de la posición de los representantes del sindicato de Secundaria o de la

ATD, que asimilaron la exigencia con la calidad educativa. De hecho, AD1 fue sumamente crítico con la repetición y expresó:

“Hay dos cosas de las cuales yo estoy convencido, el examen por sí solo no enseña, la repetición por sí sola no ayuda. (...) La repetición se la ha desvirtuado porque ha terminado siendo el eje de clasificación y de la discriminación”.

El jerarca, si bien no propuso su eliminación, cuestionó severamente el uso de la herramienta y refirió a diversas medidas alternativas, como mecanismos anticipatorios, de identificación temprana de dificultades, o compensatorios, como clases de apoyo o de recuperación en el verano, para reducir al mínimo la repitencia.

Por su parte, a un segundo conjunto de entrevistados conformado por un técnico, dos autoridades y un parlamentario se les asignó un 1. En estos casos, se criticó a la repetición pero de forma más moderada, sin demandar su eliminación ni proponer alternativas que la sustituyeran como herramienta. Por ejemplo, T5 reparaba en que *“hay una idea instalada dentro del sistema educativo que exigencia es sinónimo de una evaluación rigurosa, y rigurosa significa que muchos queden en el camino, si entran todos no es en realidad exigente”*. Sin embargo, nunca fue más allá en su crítica proponiendo una solución al problema.

También se registraron posturas críticas pero más ambiguas, como la de AM2, que esbozaba:

“En algunos casos la repetición es una oportunidad que se le da al niño para que pueda resolver en tiempos distintos lo que no pudo resolver en el tiempo lectivo, y en otros casos es una condena, porque afecta el autoestima del alumno, de la familia, lo toma como un castigo (...) en general yo te diría que soy contrario a la repetición, en general”.

En tercer lugar, el 0 fue asignado a aquellos que no problematizaron a la repetición como herramienta pedagógica. Entre estos siete entrevistados, se encontraron cuatro autoridades, un parlamentario, un sindicalista y un técnico. Sin embargo, más allá de los cargos que ocuparan, es interesante resaltar que cuatro de los siete se encontraban vinculados a la UTU. Aparentemente, desde esta institución la repetición no es visualizada como un problema tal como lo es en la rama de la enseñanza secundaria clásica.

Ello se reflejó no solamente en respuestas difusas, sino que así lo explicitó S2, que, desde AFUTU afirmaba que *“la repetición es mayor en Secundaria hoy que en UTU, así como también las desvinculaciones son distintas”*. Explicaba esta diferencia al identificar el problema de la repetición con la propuesta poco atractiva de la educación Secundaria, como si este se limitara a la rama clásica de la educación media y no afectara a la educación técnica. Para él, la repetición radicaría en la homogeneidad de la propuesta de Secundaria: *“en secundaria cada vez se hace más clara la necesidad de repensar la propuesta y, a su vez, ofrecer modalidades diferentes, que el tránsito no sea por ese formato único que es el ciclo básico”*.

Sin embargo, como se señalaba en el capítulo tres, según los datos del INEED para el año 2013, aunque la repetición en el ciclo básico común fue muy alta, de 30,7%, en el ciclo básico tecnológico lo fue aún más, alcanzando el 37,3% de los estudiantes. Si bien el origen socioeconómico de la población estudiantil de UTU ha sido históricamente más bajo que el de la población del CES, lo cual podría influir en este indicador, estos datos se enfrentan con dos imaginarios muy fuertes en relación a la educación técnica. Por un lado, el mito de la educación técnica como más “fácil” que la común no parecería muy consistente si apenas seis de cada diez estudiantes lograron pasar de grado en el nivel básico. Por el otro, más allá del fuerte crecimiento de la matrícula en esta rama educativa y de las innovaciones pedagógicas que se han realizado en la misma, claramente mecanismos antiguos y excluyentes como la repetición continúan operando con vigor, muy a pesar de una parte de los actores del sistema educativo que solamente se centran en resaltar el éxito de la educación técnica actual.

Finalmente entonces, a cuatro entrevistados se les asignó el -1: a dos dirigentes de colectivos docentes de Secundaria y a dos militantes históricos de la Unidad Programática de Educación del Frente Amplio. Entre estos se observó una defensa de la repitencia como instrumento clave para preservar la calidad educativa. Calidad educativa que fue estrechamente vinculada a la exigencia, al rigor, a la disciplina e, indefectiblemente, a la exclusión. Desde los colectivos docentes, tanto ATD1 como S1 manifestaron no tener la certeza de la eficacia de la repetición como instrumento para el aprendizaje. Sin embargo, ello no los disuadió de poner el foco de su preocupación en la disminución de las

exigencias que se genera a lo largo de toda la trayectoria educativa para “dejar pasar” a los estudiantes. Se expresaba en este sentido S1:

“Yo puedo a través, y de hecho es lo que se ha hecho, bajar las exigencias cada vez más, (...) y no lograr que los alumnos mejoren sus aprendizajes. Entonces, después se pone el grito en el cielo cuando se dice que “Bueno, pero el alumno no sabe ni sumar ni restar cuando está en la universidad”, bueno, pero alguien le permitió el pasaje de año a año. No hay normas escritas sobre el pase social en primaria, pero todos sabemos que en la práctica año tras año nos llegan alumnos de 15, 16 años, de primaria, que no saben leer ni escribir, pero les dieron el pase a educación media.”

El miedo a “bajar la vara”, bajar la exigencia, dejar que pasen todos, monopolizó la conversación frente a un cuestionamiento inicial sobre la pertinencia o no de la repetición como herramienta pedagógica. Respuestas muy similares aparecieron desde las voces de los dos militantes frenteamplistas, participantes históricos de la Comisión de Programa en el área educativa. A pesar de que uno de ellos comenzó cuestionando la herramienta, rápidamente se retomó la preocupación por la disminución de la exigencia. Apropiado del mismo discurso, M2 manifestó que *“se plantea que ahora que se masificó y que entraron muchachos que antes no entraban, hay que rebajar los contenidos, hay que exigir menos o hay que buscar cosas que diviertan a los muchachos”*. Nuevamente se asimiló calidad educativa con exigencia, exámenes, repetición, esfuerzo, sacrificio, aburrimiento.

La distancia entre estas opiniones y las primeramente citadas resulta enorme. De hecho, se podrían decir que son antagónicas. Ello se hizo evidente dentro de las posturas de los militantes frenteamplistas: mientras que M1 se situó en el primer grupo, M2 y M3 se situaron en el segundo, revelando una fractura que transversaliza al partido y no se limita a una diferencia entre autoridades y sindicatos. Sin embargo, en esta última postura defensora de la repetición y la exigencia, además de la opinión de los dos militantes históricamente vinculados a la esfera sindical docente, solo se encontraron dirigentes de colectivos docentes de Secundaria, no de UTU. Tampoco ninguna autoridad o técnico afirmó abiertamente la preocupación por aumentar la exigencia a la hora de problematizar la repetición. A continuación, se observaron distribuciones similares entre los entrevistados a la hora de referirse a los estudiantes y asignarles culpas por el fracaso escolar.

5.3. Entre el estudiante ideal y el estudiante real

Por último, se incorporó una tercera variable. Si las primeras dos fueron motivadas por la literatura, esta tercera surgió a partir de las respuestas espontáneas de los entrevistados. Se constató de este modo a lo largo de la realización del campo que los entrevistados cargaban con expectativas muy distintas sobre los adolescentes y lo que debería esperarse de ellos.

En sus discursos, numerosos entrevistados pusieron el foco de atención en las falencias propias de los jóvenes de hoy, como la falta de disciplina, esfuerzo y sacrificio. La cultura contemporánea, que legitima el placer y la diversión en el corto plazo, parecería rebelarse frente a la cultura escolar, dejando a muchos actores desconcertados. A su vez, también fueron criticadas sus familias, la configuración de la familia contemporánea, donde la madre ya no se encuentra en el hogar como antes para “contener” al adolescente, así como la pobreza y la marginación, heredadas de las políticas neoliberales y de la crisis de comienzos del presente siglo.

Desde este punto de vista, los principales obstáculos para la universalización de la educación media se encontrarían en los propios jóvenes y su entorno, su familia y la sociedad donde les tocó vivir. Para algunos actores existe cierta parte de la población, los ineducables, que no deberían continuar estudiando, porque no se ajustan al corset escolar.

Contrariamente, en el otro extremo algunos entrevistados reivindicaron la necesidad de aceptar a los estudiantes tal cual son, contextualizados en su realidad, y dejar de pretender ajustarlos a un imaginario de estudiante “ideal”, homogéneo, perteneciente a una clase social particular. En vista de ello se construyó la variable que se expresa en el cuadro 10.

Cuadro 10. Valores asignados a las posturas de los entrevistados frente a la culpabilización del estudiante

Postura	Valor
Reivindica al alumno real, en su contexto	1
No alude al estudiante	0
Culpabiliza del fracaso escolar al estudiante, su familia y su cultura	-1

Fuente: elaboración propia

Para enmarcar la postura de los entrevistados frente a la culpabilización del estudiante, se le adjudicaron tres valores a las respuestas de los entrevistados. Primeramente, se le asignó un 1 a aquellos que criticaron a esta figura del “alumno ideal” o “alumno esperable”. En segundo lugar, se le asignó un 0 a aquellos que no expresaran explícitamente una posición frente a la tensión entre cómo el estudiante es y cómo debería ser. Por último, se le asignó un -1 a aquellos que identificaron los principales problemas del sistema educativo en las características propias de los estudiantes y su contexto.

Se le asignó un 1 a dos autoridades que explicitaron su reproche a este alumno imaginario y perfecto que cumpliría con todas las expectativas del sistema escolar. En este sentido, A1 señalaba que *“los chiquilines que van al liceo son esos, entonces, ya no tenemos que decir más “¡Ay! Porque debería saber”, sí, debería, pero ese mundo ideal no existe”*. Como contracara a esta culpabilización del estudiante, y reivindicando que *“se tiene que trabajar con el estudiante real”*, para A3, autoridad y docente, educar a estos jóvenes es responsabilidad del sistema educativo y de los propios docentes, por lo que deberían hacerse cargo de la tarea. De este modo expresaba:

“Logramos que vinieran, ahora lo que tenemos que lograr claramente es que aprendan, y que aprendan a estar con nosotros. La familia tiene que ver, el entorno tiene que ver, el aire tiene que ver, pero quien tiene la tarea, los expertos en enseñar somos nosotros, entonces, tenemos que buscar la forma para repensarlo”.

Por su parte, a la mayoría de los entrevistados se les asignó un 0, al no expresar explícitamente su postura frente a esta tensión entre el ser y el deber ser adolescente. Sin embargo, a nueve (un parlamentario, dos autoridades designadas por el gobierno y dos electas por los docentes, dos representantes de colectivos docentes de Secundaria y dos militantes frenteamplistas) se les asignó un -1. Entre estos, una de las principales causas de la crisis que atraviesa la escuela media estaría en los propios estudiantes de hoy en día, portadores de una cultura hedonista y provenientes de familias disfuncionales y contextos empobrecidos.

Tres aspectos entonces fueron resaltados dentro de estas deficiencias de los estudiantes. En primer lugar, la cultura contemporánea. La cultura fue criticada desde dos puntos de

vista. Por un lado, de manera genérica, por los valores culturales que se transmiten en la actualidad, que se encontrarían en contradicción con la cultura escolar. Así lo expresa A4:

“Si hoy lo que la sociedad valoriza es el consumo, la belleza externa, la idolatría del cuerpo, la idolatría de tener, tener y tener, de poseer cada vez más cosas, el éxito fácil por decirlo de alguna forma o el éxito basado en lo que no es intrínseco al ser humano. Es difícil para el sistema educativo plantear el valor del conocimiento, el valor del saber, de que eso te pueda servir, es una lucha”.

Pero por otro, por la manera en que los jóvenes encarnan esta cultura contemporánea, ya que como señalaron varios entrevistados, las generaciones actuales, más allá de su clase social de pertenencia, no poseerían hábitos de estudio y desconocerían el valor del esfuerzo. Así lo expresaba S1:

“El problema básico ahí es que la cultura del trabajo se ha abandonado, la cultura del esfuerzo, la cultura de ver esto como parte de un proceso de mediano o largo plazo y no como una cuestión que te va a resolver la vida mañana, o sea, la inmediatez de la resolución de los problemas”.

En segundo lugar, además de la cultura, las familias de los jóvenes fueron también identificadas como un obstáculo para el éxito educativo, porque los padres trabajan y no están en la casa. Esta postura fue encarnada por dos autoridades de la UTU, una electa por el gobierno y otra por el colectivo docente. Así lo expresaba AD2:

“La realidad del joven, de la familia, el apoyo de la familia a la institución educativa que para mí eso es la pata que está faltando (...) yo como docente de taller en la UTU tenía ejemplos de alumnos que me veían más a mí que a la familia (...) Antes yo me acuerdo que tu madre te ayudaba con los deberes, con las tareas, siempre tenías a tu madre como referente en la casa, ahora está solo o con alguien que lo cuida, abuelos, con tutores o no tiene a nadie”.

Se observa que subyace una crítica particular al nuevo rol de las madres. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, desde esta mirada, parecería haber conspirado contra el éxito escolar. La ausencia de las madres en los hogares dejaría a los adolescentes a la deriva. Como contrapartida, los padres aparecen menos en los discursos, ya que la

educación de los hijos recaería menos sobre los varones desde esta óptica donde, en definitiva, las madres son más culpables del fracaso escolar que los padres.

Por último, en tercer lugar, junto con la crítica a la familia, apareció entrelazada la pobreza, la culpa del fracaso escolar encarnada en la familia pobre y específicamente en la madre pobre. AD2 criticaba de este modo la actitud de las madres frente a la asignación familiar³¹:

“Ahí te dabas cuenta que mandaba al hijo (al centro educativo) por un tema económico (...) A esa gente se le retiró lo que era el beneficio social y enseguida fue a ver porqué; pero el por qué ya estaba porque no mandaba a los hijos a estudiar”.

En este marco, la pobreza se articularía con la familia ausente, con la falta de cultura y con aspectos biológicos como la desnutrición, y juntos conspirarían para explicar el fracaso educativo. De este modo lo explicaba AD1:

“Tienen problemas serios. Porque es consecuencia del problema de la alimentación, porque es consecuencia de hábitos en la casa (...) hoy tenemos estudiantes desde la educación media que en muchos casos no saben lo que es un baño, o las condiciones de higiene de su hábitat no son las mejores y por ahí no han tenido un tratamiento adecuado de atención y de eliminación de parásitos intestinales fundamentalmente, y eso sabemos que altera la conducta, altera la atención, altera al alumno”.

Sosteniendo la misma postura, ATD1 iba más allá en su planteo y afirmaba que *“muchas veces es que el liceo es el único espacio de convivencia entre adolescentes medianamente saneados”.*

De aquí se desprende un desprecio por el adolescente, un ser que no tendría hábitos mínimos de higiene, de civilización. Por detrás del discurso subyacería incluso la pregunta, ¿qué vienen a hacer estos adolescentes - pobres - al sistema educativo formal? Aparentemente existirían algunos que no tienen el deseo de aprender y por lo tanto no deberían asistir a la educación formal. En el fondo, estos entrevistados no se apropiaron completamente del mandato de universalización de la educación media. Por el contrario, el viejo mandato selectivo parecería continuar sumamente vigente. Así lo expresaba S1

³¹ Transferencia social no contributiva, con contrapartidas en cobertura de salud y educación para los hijos, que reciben las familias en situación de vulnerabilidad social.

cuando se preguntaba “¿*tienen ciertos sectores de estudiantes dentro de la sociedad expectativas reales de estudio?*?”.

Lo que se encontró por detrás de estos planteos, es que los problemas de la educación media no se hallarían en el centro educativo, sino que los traerían los jóvenes, los encarnarían, contaminando al liceo, al templo del saber y de la cultura ilustrada. La sociedad, la familia y la cultura contemporánea constituirían los verdaderos enemigos de la universalización de la educación pública. ATD1 nos explicaba en este sentido que si el liceo es el mismo en todos los rincones del país, y en algunos casos es exitoso y en otros no, el problema de la educación se encuentra justamente en aquellos lugares donde los jóvenes fracasan, no en el liceo sino en los jóvenes:

“¿Eso tiene ver con la escuela? No. ¿Tiene que ver con la institución educativa? No. Porque el liceo es el mismo, el currículum es el mismo, el nivel de exigencia es el mismo. Tiene que ver con todo lo que rodea a la institución educativa que muchas veces genera situaciones de violencia, de vulneración de derechos, etc. que hace que paulatinamente los alumnos se vayan retirando del sistema educativo. (...) La solución a los problemas educativos no tiene que ver con la escuela, tiene que ver con la sociedad misma. Y no se puede pretender tener una institución educativa diferente a la sociedad que rodea.”

De esta manera, si la culpa fuera del estudiante, el sistema educativo, las autoridades, los docentes y los sindicalistas, no tendrían ninguna responsabilidad frente al 60% de los adolescentes uruguayos que abandonan la educación formal obligatoria. Serían su cultura hedonista, su familia ausente, su pobreza estructural y su desprecio por el conocimiento, los culpables de su fracaso, en fin, serían ellos mismos, víctimas y victimarios del fracaso educativo.

5.4. Una mirada global a las opiniones sobre la inclusión educativa

En base a los tres indicadores expuestos, se construyó un índice de inclusión que adopta nueve valores, oscilando entre -3 y 5. Se consideró que aquellos que obtuvieron valores entre 3 y 5 tenían un grado de inclusión ALTO, aquellos situados entre 0 y 2, uno MEDIO y los que obtuvieron entre -3 y -1, uno BAJO:

Cuadro 11. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de inclusión educativa

ENTREVISTADO	SECUNDARIA FILTRO	REPETICIÓN	CULPA DEL ESTUDIANTE	RESUMEN INCLUSIÓN	
A1	1	2	1	4	ALTO
A2	2	2	0	4	ALTO
AM1	2	2	0	4	ALTO
M1	2	2	0	4	ALTO
T1	2	2	0	4	ALTO
T2	2	2	0	4	ALTO
T3	2	2	0	4	ALTO
A3	2	0	1	3	ALTO
A6	2	1	0	3	ALTO
T5	2	1	0	3	ALTO
AM2	1	1	0	2	MEDIO
P2	2	1	-1	2	MEDIO
T4	2	0	0	2	MEDIO
P1	1	0	0	1	MEDIO
SU	1	0	0	1	MEDIO
A4	1	0	-1	0	MEDIO
AD1	0	1	-1	0	MEDIO
AD2	1	0	-1	0	MEDIO
A5	-1	0	-1	-2	BAJO
M2	0	-1	-1	-2	BAJO
ATD	-1	-1	-1	-3	BAJO
M3	-1	-1	-1	-3	BAJO
SS	-1	-1	-1	-3	BAJO

Fuente: elaboración propia

A priori fue posible observar que en general existe una coherencia en las posturas de los entrevistados: aquellos que criticaron el origen selectivo de la educación secundaria tendieron a ser los más críticos con la repetición, y aquellos que bogaron por una mayor disciplina y exigencia tendieron a ser más críticos con las características de los estudiantes.

A su vez, entre los 23 entrevistados, a diez se les asignó un grado de inclusión ALTO, a ocho uno MEDIO y a cinco uno BAJO. Entre los primeros diez se encontraron cuatro de los cinco técnicos, el quinto se ubicó en el umbral superior de la categoría MEDIO. Ello sugeriría que los expertos se habrían apropiado del mandato de universalizar el nivel,

siendo críticos con los dispositivos excluyentes que continúan presentes en la escuela media. También en este conjunto se posicionaron un militante frenteamplista y cinco de las ocho autoridades nombradas por el gobierno, dando cuenta de una tendencia entre las autoridades a reconocer la importancia de incluir a todos los adolescentes en el nivel.

Cuatro autoridades, dos parlamentarios, un técnico, y un sindicalista de AFUTU se ubicaron en el nivel MEDIO. Dentro de este conjunto se encontraron tres de los cinco entrevistados vinculados a la UTU, entre los cuales se ubicó S2, reflejando desde el sindicato de la educación técnica una postura más inclusiva que desde los colectivos organizados de Secundaria. También se destaca en el nivel MEDIO la presencia de las dos autoridades electas por los docentes, dando cuenta, en el caso de AD1, de una postura más inclusiva a la del sindicato de Secundaria.

Por último, en el grado BAJO, se encontraron una autoridad, dos militantes históricamente vinculados a la comisión de educación del Frente Amplio y dos representantes de colectivos docentes de Secundaria, uno del sindicato y otro de la ATD.

Es posible concluir de este primer apartado que no todos los actores del sistema político habrían internalizado el mandato de inclusión que estipula la nueva ley. De este modo, mientras entre los técnicos y las autoridades se observa una mayor predominancia de entrevistados con un nivel de inclusión ALTO, en los perfiles más vinculados con la dirigencia sindical de Secundaria predomina el nivel de inclusión BAJO. Esto no sucede con la dirigencia sindical de UTU que adopta un nivel MEDIO, y tampoco se observa entre los entrevistados vinculados a la UTU una posición más inclusiva en el gobierno que en el sindicato. Asimismo, estos desacuerdos se ven reflejados dentro de la militancia frenteamplista, ya que entre los participantes de la Unidad Programática de Educación se observaron posturas de nivel ALTO y BAJO, lo cual explicaría las dificultades para concretar una nutrida sección de política educativa dentro de los programas electorales.

Finalmente, resulta pertinente agregar que, así como en el capítulo IV se señalaba la existencia de ciertos valores generales compartidos dentro de la izquierda en cuanto a nociones como equidad y justicia en el nivel de las creencias profundas (*deep core beliefs*), dicha afinidad parece resquebrajarse en este plano intermedio de creencias, plano referido a la política educativa en particular (*policy core beliefs*). De hecho, subyace entre las

opiniones una disputa en cuanto a la noción de justicia en la educación, donde algunos se inclinarían por la inclusión y la equidad mientras que otros continuarían defendiendo el valor del mérito individual. Se constata así una ruptura entre ambos niveles de creencias. En este sentido, si bien la teoría señala que suele existir una correspondencia entre ellos (Sabatier y Weible, 2007a), la misma no es automática, como da cuenta esta diversidad de posturas frente a la efectiva inclusión de todos los adolescentes en el nivel medio.

Capítulo 6. Diferentes miradas dentro de la izquierda política: entre el cambio y el statu quo

Habiendo analizado las diferencias entre los entrevistados en cuanto a la efectiva inclusión de todos los adolescentes y jóvenes en la educación formal, el presente capítulo se centró en establecer su propensión al cambio. Se analizó así su postura frente a las características más clásicas de la educación media uruguaya, intactas durante un siglo, como la fragmentación entre la escuela primaria y la media, el currículum enciclopédico, centrado en contenidos, o la homogeneidad de las propuestas curriculares. Las mismas, no solamente han sido funcionales al carácter selectivo de otrora, sino que a su vez se encuentran en contradicción con las demandas culturales, sociales y económicas de la sociedad contemporánea.

De este modo, en un marco coyuntural donde la opinión pública demanda soluciones en materia educativa y el gobierno promete transformaciones, se profundizó en las posturas de los entrevistados sobre algunas de las propuestas de cambio presentes en la agenda pública. Se tomaron entonces cuatro variables, en función a cuatro temáticas actualmente presentes en el debate educativo uruguayo: el desafío del tránsito de la escuela primaria a la media, la tensión entre la formación por competencias y la formación por contenidos, la tensión entre contextualizar el currículum por centro o por región o mantener un currículum fijo y homogéneo a nivel nacional y la incorporación de las nuevas tecnologías en el aula a través del Plan CEIBAL.

Cuadro 12. Variables que integran el índice de propensión al cambio

Variable	Tránsito primaria a media	Competencias - contenidos	Currículo contextualizado - homogéneo	Plan Ceibal
Valor	-1, 0, 1, 2 ³²	-1, 0, 1, 2	-1, 0, 1	-1, 0, 1

Fuente: elaboración propia

Cada una de estas variables adoptó un valor, como se observa en el cuadro 12. A partir de allí se construyó un índice de propensión al cambio, que resumió la postura de cada entrevistado frente a la realización de innovaciones profundas en el nivel medio. Utilizando

³²En el cuadro 2, p.43 se expresan todos los valores que adoptaron las variables para cada una de las dimensiones de análisis.

una escala interval, a partir de la suma de los distintos valores que adoptó cada una de las cuatro variables, se alcanzó un número resumen que permitió clasificar la disposición al cambio de cada entrevistado en ALTO, MEDIO y BAJO.

Cuadro 13. Construcción del índice de propensión al cambio

Resumen Cambio	
-4,-3,-2,-	BAJO
0,1,2	MEDIO
3,4,5,6	ALTO

Fuente: elaboración propia

A continuación, en cada sección, se describió la construcción de cada una de las variables, ejemplificando las distintas posturas de los entrevistados. Primeramente, se puso el foco de atención en la posición frente al desafío que implica el tránsito educativo de la escuela primaria a la media. En un segundo lugar, se profundizó en la tensión existente entre continuar enseñando enfocándose en los contenidos de las disciplinas o en fomentar el desarrollo de competencias. Seguidamente, se analizó la tensión entre implementar un currículo único y homogéneo en todo el territorio nacional o contextualizar una parte del mismo en los distintos centros educativos o regiones. En cuarto lugar, se evaluaron las posiciones de los entrevistados frente a la implementación del Plan Ceibal. En un quinto apartado, se presentó un cuadro resumen que permitió ubicar las posturas de los entrevistados dentro del continuum statu quo - cambio.

Finalmente, en un último apartado, se combinaron las dimensiones de inclusión y propensión al cambio desarrolladas en este capítulo y el anterior. De este modo, se mapearon las posturas de los entrevistados frente a estos dos ejes de análisis para lograr identificar no solamente las diferencias y coincidencias entre ellos, sino también la potencial existencia de grupos o coaliciones que compartan un sistema de creencias con respecto a estos aspectos de la política educativa.

6.1. Tránsito educativo: entre el marco curricular común y el miedo a la primarización

Como se señaló previamente, en Uruguay las trayectorias educativas se accidentan a la hora de pasar del último año de la educación primaria al primero de la educación media. Ello se refleja en las altas tasas de repetición que afectan al nivel medio, particularmente en el primer año. De hecho, a partir de este primer año, sea en su versión común o técnica, comienza un importante desgranamiento de los adolescentes de la educación formal. En este sentido, pedirle a los entrevistados su postura con respecto al tránsito educativo resultaba sumamente revelador para identificar si efectivamente consideraban problemático este pasaje entre ambos ciclos y, si fuera el caso, si sugerían alguna solución estructural para abordarlo.

De esta manera, pudimos identificar dos posturas opuestas. Por un lado, algunos entrevistados se posicionaron en la promoción de un Marco Curricular Común (MCC) que colocase la trayectoria estudiantil en el centro a la hora de planificar los currículos de la escuela primaria y de la media. De este modo, entre los 4 y los 14 años, el estudiante sería el foco en torno al cual se adaptarían los currículos de la escuela primaria y media, así como los programas de las distintas disciplinas que conforman a este último. El principal objetivo constituiría en romper con la fragmentación entre ambos ciclos, propia de la distancia entre la cultura escolar de ambos niveles y particularmente acentuada por el diseño institucional de la educación uruguaya, donde cada ciclo responde a un Consejo Desconcentrado distinto. Esta postura es expresada en ciertos documentos producidos por algunos *Think tanks* en el marco de la campaña electoral de 2014, particularmente por la Nueva Agenda Progresista³³ y con menor énfasis por la Fundación Líber Seregni.

En la acera opuesta, otro conjunto de entrevistados se concentró en este punto en preservar las diferencias entre ambos ciclos. Ello se reflejó en el constante temor manifestado ante la potencial primarización de la escuela media. En algún punto, fomentar la articulación entre

³³ La Nueva Agenda Progresista (NAP), es una asociación civil abocada a fomentar mediante el estudio y la investigación el desarrollo social y económico del Uruguay. Fue constituida en el año 2013 y si bien no es una organización partidaria se encuentra conformada por frenteamplistas, en su mayoría cercanos a Tabaré Vázquez.

ambos niveles, fue vista por algunos entrevistados como una pérdida de calidad de la educación media, un intento por bajar el nivel con la excusa de incluir.

A partir de esta tensión, se identificaron cuatro posturas a las que se les asignó un valor en un continuo que abarcó desde el 2 hasta el -1. Se le asignó un 2 a aquellos que defendieron la implementación de un MCC, por considerarla la opción que promovía un mayor grado de innovación. Se le asignó un 1 a aquellos que reconocieron en el tránsito educativo entre ambos niveles un problema a resolver, pero no identificaron ninguna medida de transformación profunda, aparte de las actualmente existentes, como el programa focalizado “Tránsito educativo”. En tercer lugar, se le asignó un 0 a aquellos que, si bien identificaron el tránsito entre ambos niveles como un obstáculo en las trayectorias educativas, también expresaron su fuerte temor a la *primarización* del nivel medio. Por último, se le asignó un -1 a aquellos que no reconocieron el pasaje entre ambos ciclos como un problema y simplemente se concentraron en intentar preservar al nivel medio de una potencial *primarización* y consiguiente baja de calidad. Se consideró que este último grupo sería el más reactivo a implementar cambios para abordar esta problemática.

Cuadro 14. Valores asignados a las posturas de los entrevistados sobre el tránsito de educación primaria a media

Postura	Valor
Proponen Marco Curricular Común o perfiles de egreso	2
Reconocen problema del tránsito	1
Reconocen problema, pero temen la <i>primarización</i>	0
No reconocen problema y temen <i>primarizar</i>	-1

Fuente: elaboración propia

En el primer grupo, entre los promotores de un MCC, se encontraron once entrevistados, dentro de los que se incluyeron cuatro de los cinco técnicos, cuatro autoridades, un militante frenteamplista y un parlamentario. Se observó así una fuerte presencia de técnicos en este grupo y, como contracara, la ausencia de entrevistados vinculados a los colectivos docentes, ya sea en la dirigencia de gremios o como autoridades electas por los colectivos docentes.

Todos los entrevistados de este grupo fueron sumamente críticos frente a la distancia que separa ambos ciclos, reconociéndola como un gran obstáculo para el tránsito educativo. Los entrevistados identificaron este divorcio en diversos aspectos. Entre ellos se señaló la falta de articulación entre los currículos del nivel primario y medio, en su versión clásica y técnica; los cambios de la relación pedagógica entre los estudiantes y el docente con el pasaje de ciclo, influidos por el aumento del número de estudiantes por cada profesor, por la multiplicación de profesores por cada estudiante y por la división del tiempo en disciplinas desarticuladas; las distintas culturas institucionales que separan a los maestros de los profesores o las diferentes maneras de evaluar, entre otros. En este sentido, T2 señalaba que:

“Existe un currículum de primaria y después 12, 13 o 14 currículums por asignatura en media. El chiquilín que llega en sexto con una forma cierta de pedagogía, de estrategias, de contenidos, etcétera, da un salto sin solución de continuidad a tener que manejar las evaluaciones y los requerimientos de 14 asignaturas que tienden a pasar de modalidades más formativas, más continentadoras, a modalidades más abstractas, con muy pocas horas, etcétera; entonces, tanto el modelo curricular, como el modelo de prestación de servicio, como la estructuración de las horas, como los tiempos en que asisten los chiquilines, cambian drásticamente y eso genera una primera gran barrera al chiquilín.”

Como contrapartida, este conjunto de entrevistados refiere a la importancia de poner el foco de atención en el estudiante y en su trayectoria escolar, y de esta intención deriva la propuesta de implementar un marco curricular común. El MCC es visto por este grupo como una respuesta innovadora y profunda frente a la dificultad del tránsito educativo. AM1 proponía al respecto,

“Generamos como una especie de gran paraguas que es un marco curricular, decimos qué características de niño tenemos, qué características de niño queremos, qué aprendizajes queremos que vayan desarrollando, cómo el niño va progresando en eso, y lo ponemos como punto de referencia, pero no modificamos los programas (...) el cambio curricular por sí mismo no es el problema, sino que el problema es más bien de propuesta pedagógica y de objetivos y perfiles de egreso”.

Se observó así a través de los discursos que, dentro de este grupo, algunos entrevistados aparecían como los idearios, los promotores de la propuesta, los analistas simbólicos, al

explicarla y defenderla con una profundidad mayor. Este núcleo se concentró entre los técnicos, aunque también fue integrado por alguna autoridad, y fueron identificables por el grado de detalle y profundidad con que describen la propuesta.

A modo de ejemplo, T2 proponía *“la construcción de un marco curricular común que tenga continuidad en los tres elementos fundamentales: los contenidos, las estrategias pedagógicas y los sistemas de evaluación”* a su entender disociadas en el sistema educativo actual entre los diferentes ciclos. Complementariamente, T1 agregaba que:

“No es simplemente programas comunes; marco curricular común es algo mucho más grande porque tiene forma, cómo eligen las horas los docentes, cómo se desarrolla el año lectivo, cómo se producen todos los cambios desde el punto de vista curricular a lo largo del tiempo, cómo se hacen las normas del pasaje de grado, todo eso, es decir, que abarque todo y que abarque también cómo se va a dar clase”.

Se identificó así a un conjunto de entrevistados en sintonía, que desarrollaron una propuesta de política profunda, quizás un tanto abstracta, pero reflexionada, discutida. A partir de este núcleo, se desprenden entrevistados más vinculados a la gestión que adhirieron a la propuesta desde los distintos lugares que ocupaban en el Estado y en la jerarquía partidaria. Si bien este segundo grupo suscribía a la medida, al referir al “se habla”, “se prometió” o “se empezó”, dejaron ver que no eran ellos mismos los idearios, sino los acompañantes de la política. Ello se observa claramente, por ejemplo, cuando A4 señalaba que *“se habla desde la propuesta de la fuerza política que está gobernando (...) de esta idea de un marco curricular común. Yo creo que eso es hacia donde se puede avanzar”*. Pero todos ellos, los idearios y los que adhieren a la propuesta, conforman este primer grupo, alineado con la implementación de un marco curricular común para acompañar mejor las trayectorias educativas de los niños y adolescentes.

En un segundo grupo, se ubicó un conjunto más pequeño de entrevistados, conformado por dos autoridades y los dos sindicalistas entrevistados, de secundaria y de UTU, que también reconocieron la problemática. A diferencia del primero, las posturas aquí fueron más híbridas y no pareció existir un núcleo compartido de diagnósticos y propuestas frente al problema. Este segundo conjunto de entrevistados no constituye un grupo en sí.

Por un lado, las dos autoridades refirieron a la coexistencia de dos idiomas distintos propios de culturas institucionales desarticuladas. A2, señaló que *“tenemos distintas formas de denominación, es decir, es que a veces el profesor de secundaria pensaba que el chiquilín no sabía algo, y en realidad era porque él lo llamaba de un modo distinto que la maestra, era un tema de glosario”*. Luego de identificar el problema, aludieron a la necesidad de fortalecer la articulación entre ambos ciclos. Entre las respuestas al problema y los modos de articulación, apareció el apoyo al programa “Tránsito educativo”, programa focalizado que acompaña a los estudiantes del último año de primaria que presentan un mayor riesgo de abandono, durante el primer año del nivel medio. Sin embargo, ninguno aludió directamente a la implementación del MCC tal como lo concebían los entrevistados del primer grupo, ni propusieron una alternativa de política universal o que apuntase a una respuesta más estructural.

Los dirigentes sindicales también reconocieron la gravedad del problema. Desde una postura similar a la del primer grupo, S2 afirmaba:

“Para el estudiante es un cambio muy importante pasar a la educación media, donde pasar de un maestro con una postura pedagógica única, con una forma de encarar los contenidos definida y que siempre es la misma (...) a pasar a 12 docentes, cada uno con su forma de trabajar, con su postura pedagógica(...) hay como una preocupación del botija que pasa de primaria a la educación media por lo que se va a encontrar, porque sabe que se va a encontrar con algo muy diferente, y no debería ser de esa forma, no debería ser así. Lo mismo después dentro de la educación media, digo, vos tenés determinada cantidad de asignaturas (...) y el conocimiento no está separado, es una cosa sola.”

Pero, nuevamente, a pesar de ser críticos con el funcionamiento actual y de reconocer las dificultades que plantea para los estudiantes, nunca adhirieron a la tesis del MCC. No obstante, tampoco evidenciaron, como el tercer grupo de entrevistados, un temor a la “primarización” de la educación media.

A estos terceros se les asignó un 0. Porque si bien identificaron el problema del tránsito educativo entre la escuela primaria y la media, también manifestaron su temor frente a la realización de reformas como la del MCC. En un continuo entre statu quo y cambio, este miedo los aleja del polo más innovador representado por el grupo uno. A pesar de que la

propuesta de implementar un marco curricular común no implica explícitamente reducir el número de asignaturas ni extender la primaria hasta noveno año, entre algunos entrevistados se percibió de esta manera, apareciendo naturalmente en los discursos el rechazo a esta posibilidad. El recelo reside en que el intento de acercar los currículos de primaria y media redunde en una disminución de la calidad educativa. Dicha baja de calidad se reflejaría en una educación media *primarizada*, pensada a imagen y semejanza de la escuela primaria. Entre estos seis entrevistados, se encontraron dos autoridades electas por los docentes, un parlamentario, un técnico, un militante y un representante de la ATD de Secundaria.

En este punto, representando a esta postura, se observó la opinión de las autoridades electas por los docentes. A pesar de estar vinculado uno a UTU y otro a Secundaria, ambos identificaron el tránsito entre primaria y secundaria como un problema, rescataron las virtudes del programa *tránsito educativo* y criticaron al mismo tiempo la propuesta del MCC, a la que identificaron con la sustitución del ciclo básico por una primaria extendida:

“Creo que se intentó hacer algo con los séptimos, octavos y novenos en los ámbitos rurales (...) creo que no funcionó porque hemos tenido resultados donde los alumnos egresados de séptimo, octavo y noveno cuando acceden a la educación media superior han tenido muchos fracasos educativos que en los otros, a veces, vos no lo ves (...) Ahora, ¿qué tenemos que tener un cambio? Sí, yo creo que el tránsito educativo que se está realizando con UTU, secundaria y primaria con los alumnos de sexto año, eso creo que es un proyecto que está funcionando, que se está evaluando y que está dando buenos resultados” (AD2)

Esta doble tensión, entre el obstáculo identificado en el tránsito educativo y el miedo a la *primarización* fue muy claramente expresada por T5 cuando refirió a la propuesta del MCC. Si bien el entrevistado reconoció, a diferencia de otros, que la propuesta del marco curricular común no propone explícitamente esta sustitución de ciclos, para él, igualmente, el riesgo continúa latente. En este punto, la visión de T5 podría resumir las posiciones de este tercer grupo de entrevistados:

“Creo que deberíamos avanzar, hay algo en la idea que estoy de acuerdo y es poder (...) pensar el sistema educativo desde el punto de vista de la trayectoria del estudiante. Yo creo que eso está bien. Bueno, el riesgo (...) el formato que termina imponiéndose bajo la idea de un marco curricular común es el formato de primaria. Yo creo que no va a ser esa la idea,

pero la idea es tender a deslicealizar la educación secundaria y tender a primarizar. (...) Entonces, mi temor de pensar una trayectoria común es esta expansión hacia inicial y hacia secundaria de la educación primaria, que para el caso de los adolescentes puede ser fatal. Si vos metés a gurises de 14 años en la lógica de primaria, con una maestra que lo trate como en primaria, habríamos retrocedido varios casilleros, asumiendo el costo de lo que estoy diciendo de lo que puede tener.” (T5)

Finalmente, en último lugar, se le asignó un -1 a la postura de dos entrevistados, un militante frenteamplista y una autoridad, ya que ninguno de los dos identificó el tránsito entre la escuela y el liceo o la UTU como problemático. En este punto, las opiniones de M3 resultaron particularmente interesantes de analizar. Porque negar dicho problema lo llevó a negar abiertamente la postura defendida por Julio Castro.

El maestro Julio Castro, comunista, desaparecido en la dictadura militar (1973-1985) e intelectual referente para la izquierda en materia educativa, analizó exhaustivamente el problema del pasaje del tránsito entre los dos ciclos a mediados del siglo pasado. De este modo, ya en el año 1949 constataba que con las transformaciones que estaba sufriendo el liceo a través de su masificación, sus finalidades y las de la escuela se acercaban cada vez más. Sin embargo, criticaba que los organismos rectores de ambos ciclos continuaran diferenciados y desarticulados, *“diferencia que se manifiesta en dos organismos directivos distintos y autónomos, en profesorados diferentes, en programas que no tienen ninguna coordinación: en modos de vida escolar, de disciplinas, de prácticas y técnicas también diferentes e independientes”* (Castro, 1949:7).

Tan importante han sido Julio Castro, su vida y su obra para la izquierda uruguaya, que fue muy común entre los entrevistados, independientemente de su postura frente al marco curricular común, referirse a él a la hora de destacar la importancia del problema del tránsito. Por ello, contradecirlo desde la izquierda no es nada común, y así lo hizo M3 desde esta postura más extrema:

“El maestro Julio Castro enunció algo que no era para modificar la estructura de las relaciones. (...) Yo cuando tengo que analizar los aspectos concretos de esa polémica digo en primer lugar: las cosas tampoco son tan así. Porque desde hace muchos años primaria no tiene una maestra y nada más, puede tener el peso de una maestra por encima del resto de otras actividades. (...) En la actualidad, eso está todavía mucho más desdibujado. (...) Y

además, pasa de ser un niño a ser un adolescente, y esa es una realidad físico-cultural. Físico porque hay una evolución biológica pero cultural porque además la adolescencia es una construcción. Y esa construcción se tiene que hacer con muchos instrumentos, entre ellos, con estos instrumentos de diversificación y de pérdida de un amadrinamiento tan excesivo como el de la maestra. Pero esa polémica yo la considero sobre bases falsas”.

M3 defendió acérrimamente la diferencia entre ambos ciclos. Relativizó la crítica al pasaje de una maestra a muchos profesores y asignaturas y defendió esta fragmentación del conocimiento en disciplinas. Para él, la maestra se encuentra vinculada a un “amadrinamiento excesivo” que conspiraría contra la madurez, el crecimiento, la fortaleza, el “hacerse hombre” de la adultez. El afecto, el acompañamiento de las trayectorias, se vincularía por el contrario con el fracaso, con la debilidad, con lo femenino.

6.2. Situándonos en el corazón del debate: ¿enseñar contenidos o enseñar competencias?

El debate en torno a la enseñanza por contenidos o por competencias ha estado fuertemente instalado en los últimos años en la agenda internacional y uruguaya y se visibilizó en el país particularmente durante la campaña electoral del 2009 a través de los discursos, a favor y en contra, de diferentes actores. Por ello, a la hora de pensar en la predisposición al cambio en materia educativa, resultaba pertinente poner esta discusión sobre la mesa. Al respecto, la Comisión Europea define el término competencia de la siguiente manera:

“Se considera que el término “competencia” se refiere a una combinación de destrezas, conocimientos, aptitudes y actitudes, y a la inclusión de la disposición para aprender, además del saber cómo. [...] Las competencias clave representan un paquete multifuncional y transferible de conocimientos, destrezas y actitudes que todos los individuos necesitan para su realización y desarrollo personal, inclusión y empleo. Éstas deberían haber sido desarrolladas para el final de la enseñanza o formación obligatoria y servir de base para un posterior aprendizaje como parte de un aprendizaje” (Comisión Europea 4 y 7 en Coll y Martín, 2006: 28).

Por su parte, Coll y Martín (2006) esquematizan el enfoque de las competencias en cuatro aspectos principales: la movilización de los conocimientos, que los estudiantes sean capaces de movilizar sus conocimientos ante un problema particular; la integración de los distintos tipos de conocimientos; la importancia de contextualizar el aprendizaje y saber utilizarlo en otros contextos y la necesidad de desarrollar capacidades metacognitivas que posibiliten un aprendizaje autónomo, fundamental para continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida.

En este punto, cuando se les preguntó a los entrevistados su postura frente a este debate, se obtuvieron respuestas muy disímiles, enfrentadas. Mientras algunos enfatizaron la importancia de aprender por competencias, de trabajar por proyectos educativos y de promover el trabajo en equipo, otros defendieron el lugar de las disciplinas escolares tal cual se encuentran hoy planteadas, subrayando el papel de la transmisión de contenidos en el aprendizaje. Entre estos dos extremos oscilaron las posturas de los entrevistados. En la primera punta, se ubicaron muchos técnicos y autoridades con un perfil más reformista, junto con autoridades, técnicos o dirigentes gremiales vinculados a la UTU. En el extremo opuesto, se posicionaron los entrevistados más afines a los colectivos docentes de Secundaria, a través del gremio, de la ATD o incluso del gobierno.

Para comprender estos posicionamientos, resultó muy pertinente considerar los aportes de Roger François Gauthier (2014), quien, aludiendo a las reformas actuales del currículo francés, describe la manera en que la palabra “competencias” irrumpe en el debate educativo. En este sentido, el autor sostiene que mientras los pedagogos reformistas interpretan a las competencias como una apertura frente a las pedagogías activas, preocupadas por la utilización de los saberes en nuevas y diferentes actividades, en el mundo profesional, técnico, la palabra ya se encontraba presente y refería al *saber-hacer*. Como contrapartida, al pretender aplicar este enfoque en la enseñanza general, muchos docentes lo interpretan de manera amenazadora, contaminado por lógicas mercantiles y economicistas. Esto se refleja claramente en las posturas de los entrevistados, ya que por un lado se aglutinan los técnicos y autoridades más reformistas y los representantes del mundo de la educación técnica y por el otro se atrincheran la resistencia docente de Secundaria ante la invasión del mercado. En el medio, algunos pocos indecisos son abrumados por ambos

extremos donde reconocen parte de sus identidades, por un lado su carácter de autoridad gubernamental, por el otro su origen formativo como docente de secundaria.

En vista de ello, en este apartado se les asignó a los entrevistados cuatro valores. A aquellos más dispuestos a realizar cambios que promovieran el enfoque de las competencias se les asignó un 2. A los que plantearon la importancia de implementar reformas en este sentido pero se opusieron expresamente a la utilización del término “competencias”, se les asignó un 1. A los que descartaron la pertinencia del debate aludiendo a una falsa dicotomía entre ambos términos se les asignó un 0. Finalmente, a los que defendieron explícitamente la enseñanza a través de contenidos y el mantenimiento de las asignaturas escolares, tal cual se encuentran actualmente planteados, e identificaron el término competencia con el avance del mercado, se les asignó un -1, por entender que serían los más reacios a la aplicación de cambios profundos en la manera en que se transmiten los conocimientos.

Cuadro 15. Valores asignados a las posturas de los entrevistados sobre el aprendizaje por competencias

Postura	Valor
Apoyan el enfoque de las competencias	2
Defienden aspectos del enfoque pero rechazan el término	1
Argumentan que se trata de una falsa dicotomía	0
Defienden los contenidos y el asignaturismo	-1

Fuente: elaboración propia

Trece entrevistados apoyaron el enfoque de las competencias y, por lo tanto, se les asignó un 2 (tres técnicos, siete autoridades, un parlamentario, un sindicalista de UTU y un militante frenteamplista). A partir de lo señalado por Gauthier (2014) sobre los dos tipos de perfiles que suelen apoyar este enfoque, se separó en el análisis a los entrevistados que poseían un perfil más reformista, provenientes de profesiones universitarias externas a la docencia o de la educación generalista, de los provenientes de la educación profesional, técnica.

Entre los primeros, hablar de contenidos y competencias desató enérgicas e intensas críticas al enciclopedismo, a las asignaturas desconectadas y compartimentadas, al trabajo individual de los docentes y de los estudiantes, al abuso del trabajo memorístico, al docente monopolizador del conocimiento y al cómo se enseña hoy en día. En fin, el formato escolar

tradicional de la escuela media, particularmente de la escuela secundaria, fue fuertemente criticado. En este sentido, T1 señalaba:

“Tenemos que pasar rápidamente de la educación bancaria o por contenidos en relación con lo que se llama competencias o habilidades (...). No tiene sentido que el docente sea el conocedor y que le imparte como estilo gala de plata al alumno para que le entre y aprenda. Ahora el docente tiene que ser el articulador de los conocimientos y saber dónde está, saber clasificar la información, saber cuál es la pertinente, ponerla en contexto, y ese cambio es el cambio cultural más dramático que están haciendo los países desde el año 80 para acá.”

Como contrapartida, destacaron la necesidad de que los docentes trabajasen en equipo, de fomentar la interdisciplinariedad, de trabajar por proyectos:

“Yo quiero que en el ciclo básico haya un espacio físico y temporal, con tiempo asignado, al taller y a los proyectos. (...) En definitiva, yo tengo que estar obligado, primero, a guiar un trabajo por proyectos que es otro capítulo; segundo, a trabajar conjuntamente con estudiantes y con los profesores que tengo al lado, o sea, ahí lo interdisciplinar va a ser obligado, ya no en teoría. (...) Pero cambiar la organización del centro educativo, del ciclo básico, de modo tal que las asignaturas se mantienen, tienen un papel, pero en parte trabajan de otro modo, porque hay espacios previstos en los cuales van a tener que caminar en trabajos con los estudiantes y con otros docentes de un modo diferente.” (T3)

Este conjunto de entrevistados se enfocó de este modo más en la resolución de situaciones problema o en utilizar el enfoque de las competencias:

“A mí me gustaría (...) que yo pudiera hacer un perfil de egreso que incluyera un muestrario de situaciones problema, de modo tal que si el muchacho logra abordar un tipo de situaciones problema, alcanzó las condiciones y maneja las competencias que queremos y puede encarar los contenidos disciplinares que están involucrados, pasa, aprueba” (T3).

Pero además, los técnicos o autoridades más defensores de este enfoque lo articularon con el previamente desarrollado marco curricular común. Se estaría pensando así en un marco curricular común que se centrara el desarrollo de ciertas habilidades de los niños, adolescentes y jóvenes a lo largo de toda su trayectoria educativa:

“Pensémoslo así: yo tengo mi marco curricular común, mi marco curricular común define siete u ocho habilidades fundamentales, algunas de matemática y lectoescritura, otras de

expresión, otras de oralidad, otras que tienen que ver con conocimiento genérico de la ciencia y su aplicación a problemas, otras que tienen que ver con cultura y valores, otras que tienen que ver con cooperación, con capacidad de trabajo cooperativo. Supongamos que ese es mi conjunto de habilidades y competencias que a diferentes edades yo espero que las tengan en diferentes niveles o en diferentes grados.” (T2).

Existe entonces un conjunto de entrevistados que comparten un sistema de creencias y que podrían constituir una potencial coalición promotora. Dentro de este conjunto, algunos, principalmente técnicos o analistas simbólicos, pero también autoridades referentes, constituyeron el núcleo o motor de estas ideas reformistas, que fueron retomadas y compartidas por otros entrevistados, autoridades, parlamentarios o militantes. Se observó por ejemplo en el caso de M1 que, como participante en la Comisión de Programa del Frente Amplio, adhiere a las propuestas de reforma integrando conceptos como el marco curricular común, el enfoque de competencias, la resolución de situaciones problema y apoyándose en personas referentes:

“Pero para eso tenés que trabajar por proyectos, tenés que trabajar por metas, tenés que de alguna manera encontrar una continuidad de todo el proceso hasta donde están los hitos, marcar hitos de aprendizaje a los 14 años (...) Entonces, yo me imagino más a cuerpos docentes que trabajen en torno a proyectos, a situaciones problema como dice Vilaró (...) más que sacar docentes, o sacar docentes y ampliarles el contenido, el núcleo de asignaturas, de contenidos que dan” (M1).

Entre los entrevistados vinculados institucionalmente a la UTU, se observó en general un importante apoyo al enfoque por competencias. De hecho, entre los cinco entrevistados vinculados a la educación técnica, a cuatro se les asignó un 2 y a uno un 1. No existieron entre estos defensores de las asignaturas o de los contenidos, más allá de que fueran técnicos, autoridades electas por el gobierno, autoridades electas por los docentes o sindicalistas.

En este punto, los argumentos defendidos tuvieron importantes similitudes con los anteriormente esgrimidos. Se retomó la importancia de trabajar por proyectos, de trabajar interdisciplinariamente, de pensar en perfiles de egreso y se defendió el uso del concepto de las competencias:

“Yo creo que tiene que haber un mix de las dos cosas (contenidos y competencias), pero las competencias no son mala palabra y nosotros tenemos que definir, llamale energía, no le querés llamar competencias, no les llames competencias, pero yo creo que hay que tener algunas cuestiones que hacen al perfil de egreso, que hacen al perfil del estudiante que tenemos que abordar y que claramente tenemos que discutir con profundidad cuáles son.”(A1)

Pero además existió una identificación particular con la educación técnica, donde el entrevistado habló desde este lugar específico. En este sentido, A1 respondió a la crítica comúnmente esgrimida frente a las competencias, entendidas desde una concepción estrecha, profesionalizante, del saber-hacer, y paralelamente, criticó algunas posturas más elitistas, identificadas con Secundaria, que se limitan al plano abstracto de las intenciones:

“Estoy de acuerdo con que las dos cosas tienen que estar presentes, los contenidos y las competencias deben encontrarse, y que la competencia no es mala palabra, por el contrario, y no queremos hacer gente que sólo apriete tornillos, como se dijo en algún momento, el debate era ese. Queremos gente que tenga todos los elementos para ser un hombre realmente libre, pero libre de verdad, no sólo en el papel, porque vos leés los programas y todos dicen “Queremos un hombre crítico, reflexivo, democrático”, pero bueno, eso no se construye con profundas intenciones, hay que darle las herramientas para que lo pueda ser.”

Resultó pertinente también ilustrar la postura favorable de los entrevistados más vinculados a los colectivos docentes de UTU frente a las competencias, ya que sus colegas de Secundaria se opusieron tenazmente a este concepto, al considerarlo vinculado al mercado:

“La UTU en particular, quienes estamos en la enseñanza técnica inclusive, como es mi caso, estamos convencidos de que la formación debe ser encarada por competencias, no en términos de contenidos. Somos mucho menos contenidistas que por ahí algunos sectores de la educación media en la parte de Secundaria.” (S2)

La defensa de las competencias desde UTU se planteó así, no solamente como lo planteaba el primer grupo de entrevistados, para revolucionar la escuela media, sino también para resaltar justamente las virtudes de la institución que representan y lo actualizado de su método de enseñanza. La UTU como vanguardia y como identidad:

“La UTU viene trabajando hace mucho tiempo el tema de formación por competencias, porque nuestros estudiantes, parte de su formación la transitan realizando proyectos, es un proyecto didáctico, pero a la vez tiene un componente en la industria de la producción, en los servicios, vinculado a la orientación técnica en la que se está formando. Por lo tanto, vos no podés encarar un proyecto de esa naturaleza si no tenés competencias, que los contenidos son herramientas para la adquisición de competencias realmente. Entonces, yo suscribo a la idea de la formación por competencias.” (S2)

En un segundo escalón, a T4 se le asignó un 1. El entrevistado compartió la mayoría de las posturas de los anteriormente citados, fue sumamente crítico con la manera tradicional de enseñar, con el academicismo, el enciclopedismo, la evaluación memorística, y planteó la importancia de trabajar pensando en la resolución de problemas. Sin embargo, criticó el término “competencias”, principalmente por la propia resistencia que ha generado en gran parte del colectivo docente, que lo asimila al neoliberalismo y al avance del mercado:

“Los ejes orientadores han sido los contenidos, aparece como alternativa la competencia, se genera una gran resistencia al tema de la competencia, que el colectivo docente identifica con una lógica capitalista de los noventa con la que ideológicamente está en contra y nos falta un elemento que nos pueda reunir a todos los discursos.”

Como contrapartida, T4 refirió a los lenguajes como los hilos conductores que guíen las trayectorias escolares:

Por eso te decía es importante la construcción de un discurso común entre los docentes. Que a mí me parece que la lógica de los lenguajes, de estos 8 lenguajes que te decía, leer escribir, la lógica matemática, el cuerpo, el arte, la ciencia, la tecnología, la ética fundada en los DDHH, me parece que podrían ser perfectamente los siete u ocho lenguajes que nos ayuden a decir bueno, esta es la base sobre las cuales todos los ciudadanos uruguayos tienen que acceder, saber los elementos básicos para poder alfabetizarse en esta gama de lenguajes que priorizamos curricularmente.

Las similitudes con los planteos realizados por sus colegas fueron muy grandes, de alguna manera estos lenguajes podrían pensarse en el marco de las competencias que se plantean desarrollar a través del marco curricular común. A pesar de representar solamente un caso, por tratarse de un abordaje cualitativo y por encontrarse muy presente la resistencia a utilizar las competencias como término en sí, resultó pertinente destacar esta postura por

considerarla altamente ilustrativa en el debate educativo actual. A su vez, la asignación del 1 respondió a que si bien no se adoptó el término competencias, en el marco de intentar evaluar la propensión al cambio de los entrevistados, aquí se planteó efectivamente la realización de un cambio estructural y se cuestionó el formato escolar tradicional.

En este continuo, le siguieron los tres entrevistados, dos autoridades y un parlamentario, a los que se les asignó un 0 por señalar que hablar de competencias y contenidos representaba una falsa dicotomía. Sin embargo, lo que se encontró detrás de este discurso fue una posición más pasiva frente a una potencial reforma curricular. Si bien no existió una oposición acérrima, como en el cuarto grupo, tampoco hubo una intención de generar cambios profundos en la manera en que se aprende. Este conjunto de entrevistados no se opondría a la generación de cambios en el margen del sistema, programas socioeducativos que acompañen a los adolescentes, pero no se planteó alterar la manera en que se transmite el conocimiento. Bajo la supuesta neutralidad, se vislumbró una postura definida de estabilidad o de implementación de cambios muy graduales:

“Se hace esa dicotomía. Es una falsedad absoluta. Porque no hay manera de enseñar competencia sin contenido. (...) Porque la enseñanza por competencias sería una enseñanza vacía, si fuera exclusivamente por competencias. Entonces lo que hay que hacer es aprender a dialogar. Si yo quiero enseñar a un estudiante que desarrolle la capacidad ciudadana y las habilidades para manejarse en la vida, y para esas cosas que se dicen, verdad (...) todo eso lo voy hacer a través de explicarle una cantidad de cosas que suceden. Y si quiero enseñarle las competencias más básicas, que pueda razonar, que pueda comparar, que pueda entender un texto, para eso necesito darle un texto. Y el texto va a tener que tener un contenido, porque no le voy a dar un texto que hable de la nada, entonces le daré un texto de historia, de literatura, de filosofía. (...)Entonces, creo que se trata de un equilibrio de las dos cosas, no es ni una ni otra. No es fácil encontrar ese equilibrio.” (A4)

En el otro extremo del continuo se encontró un último grupo al que se le asignó el valor -1. Este, como el primero, demostró una fuerte coherencia interna, un discurso consistente. Seis entrevistados se nuclearon en esta postura, dos dirigentes de colectivos docentes, de FENAPES y ATD Secundaria, dos militantes frenteamplistas históricos vinculados a la Comisión de Educación, una autoridad electa por los docentes de secundaria y un técnico. Se pudo observar que se vinculaban en mayor o menor medida a los colectivos organizados

de Secundaria. Entre ellos, existió una visión unánime de oposición al enfoque de las competencias. M3 lo explicitó muy claramente al presentar un esquema de buenos y malos. Señaló: *“En el discurso académico para la educación, la palabra competencias es una mala palabra. Así, te lo digo ya. Y en el mío también.”* Para intentar explicar su postura, el rechazo grupal al concepto, M2 profundizó el argumento:

“En un momento se llamaron objetivos operacionales, acá les llaman competencias, pero esa visión es una visión técnica de cuño positivista y que refiere fundamentalmente al saber hacer; pero ese saber hacer por sí solo no garantiza buenos resultados. De manera que descarto totalmente la posibilidad de que la educación pueda mejorar a partir de una enseñanza y una evaluación por competencias, la descarto, con los fundamentos de las teorías críticas, los fundamentos de que esa visión es una visión más manipuladora, una visión que trata al ser humano como un objeto. (...) Sí, ser competente está bien, pero eso no tiene nada que ver con educar y evaluar por competencias, que es lo que hacen las pruebas Pisa que andan circulando por ahí.”

Conjuntamente con los cuestionamientos al enfoque de las competencias, apareció en estos discursos de manera constante la defensa de las asignaturas escolares. Dicha defensa no solamente discrepa con el enfoque de las áreas promovido durante la reforma educativa del año 1996 - *“Hubo un intento en el Uruguay de la enseñanza por áreas que no funcionó, y la teoría pedagógica en el mundo te dice que no funcionó”* (ATD1) - sino que pretende preservar los programas escolares de cualquier intento de *aggiornamento*. Ello se vio reflejado en el discurso de ATD1 cuando amparó y patrocinó la enseñanza obligatoria de *“El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha”*, editada en 1605.

Para ATD1 ningún adolescente, curse la enseñanza media general o la técnica, debería egresar del nivel sin haber leído a Cervantes. Pretender la lectura de una novela clásica, española, que data de 400 años, como requisito ineludible para el egreso del nivel medio del 100% de los adolescentes uruguayos, no se condice con la vocación inclusiva de la ley 18.437:

“Yo defendiendo la enseñanza por asignaturas. Yo creo que cada área del conocimiento tiene un campo epistemológico, una teoría que la sustenta. Yo soy de los que siempre repite, a mí no me importa si el tipo va a juntar papas, a ordeñar vacas, o a ser ingeniero de la NASA, el Quijote lo tiene que conocer porque forma parte del patrimonio cultural y que estamos

obligados a transmitir. Entonces, plante papa, sea pescador o ingeniero en la NASA, el Quijote por lo menos tiene que saber que es. (...) La interdisciplinariedad es una cosas interesantísima, pero primero debe haber especificidad.”

Al respecto, Palamidessi y Feldman (INEED, 2014) afirman que “Las oportunidades de comprender y el progreso de los alumnos no deberían sacrificarse ante la exigencia de *cubrir* programas extensos en tiempos limitados”, pero “la percepción de estos problemas suele quedar obturada por el firme convencimiento sobre aquellas cosas que *no pueden faltar* y que los jóvenes *deben saber*” (INEED, 2014: 169). La defensa del Quijote es un ejemplo claro en este sentido.

Finalmente, este grupo, defensor del enciclopedismo y del asignaturismo, vislumbró en las competencias una amenaza. Pero no solamente una amenaza ideológica, del avance del mercado frente al Estado, sino también de poder real entre actores, de cuestionamiento al rol del docente en el aula y de pérdida de espacios frente a los técnicos. Cuando se le preguntó a S1 por la tensión entre competencias y contenidos, el sindicalista afirmó

“Creo que acá lo que hay en el fondo es, en esta cuestión de no decir quiénes somos y no decir qué intereses defendemos, se mezcla la cosa desde una supuesta neutralidad técnica que no existe, no es tal, no es posible, y se entra a marear con una serie de contenidos, de falsa dicotomía, que lo único que hacen es cuestionar un rol que en algún sentido y en algún lugar más de uno quisiera que no existiera, o sea, más de uno está planteando claramente o no tan claramente la no existencia del docente.”

Por lo tanto, para S1, el enfoque de las competencias ha sido particularmente promovido por los técnicos, “desde una supuesta neutralidad técnica”, y lo que estaría oculto, latente, por detrás de las críticas y cuestionamientos del formato escolar tradicional, sería un cuestionamiento del rol docente, de su posición política. Los técnicos querrían eliminar a los docentes, bogarían por su “no existencia”. Visto de esta manera, lógicamente, los colectivos docentes van a enfrentarse, a resistir, cualquier tipo de innovación que se pretenda realizar en la escuela media, particularmente si dichas innovaciones son planteadas por agentes externos, sean docentes o no, pero no oriundos del movimiento sindical docente. Se evidenció así un discurso combativo donde distintos actores se ven enfrentados: los docentes y los técnicos, los de adentro y los de afuera. Enmarcado en una

visión de coaliciones promotoras, la visión de S1 frente a los técnicos resulta un ejemplo interesante de lo que la teoría denomina *devil shift*, consistente en visualizar en una situación conflictiva a los oponentes como más viles y poderosos de lo que realmente son (Sabatier et. al., 1987).

6.3. ¿La homogeneidad iguala o profundiza desigualdades?

El tercer aspecto considerado en este continuo de estabilidad y cambio, difícil de esquivar en el debate educativo actual, fue la tensión existente entre un currículum único, homogéneo, en todo el territorio nacional, frente a uno más flexible o descentralizado. En Uruguay, el sistema educativo se ha encontrado históricamente centralizado en todos los niveles, administrativa, financiera y curricularmente. La escuela, representada simbólicamente por la túnica blanca y la moña azul, es la misma en todo el territorio, y lo mismo sucede con el ciclo básico y los bachilleratos generales.

Dentro de la educación técnica, la homogeneidad se relativiza. El ciclo básico tecnológico consta de un ciclo básico común a toda la educación obligatoria y materias particulares a la orientación de cada centro. También existe una mayor variedad de bachilleratos habilitantes a la continuación de los estudios terciarios y universitarios, localizados en diferentes regiones del país y articulados con el territorio. Esta diferencia se reflejó en las posturas de los entrevistados vinculados institucionalmente a la UTU, ya que se posicionaron apoyando la diversidad de los currículos en función a los centros y al territorio donde se encuentran.

Paralelamente, el núcleo de entrevistados que promovió la implementación de un marco curricular común y que propuso incorporar el enfoque de las competencias y los perfiles de egreso, también apoyó la idea de aplicar un marco curricular para todo el territorio y luego ciertos márgenes de flexibilidad que habiliten proyectos por centro educativo. Entre ellos, la diversidad curricular se vinculó más a la demanda de los centros educativos que a las demandas regionales, productivas de la región.

A ambas posturas se les asignó un 1, en una escala de -1 a 1, porque proponían que se incorporara cierta flexibilidad en el currículum, a propuesta de los centros. En este punto, mientras algunos entrevistados vinculados a la UTU aludieron a las necesidades

productivas del territorio, para el resto, los proyectos por centro educativo no tendrían por qué vincularse a estas. A continuación, se le asignó un 0 a los entrevistados que se ubicaron en un lugar intermedio, de currículum único que se adaptara mínimamente a su contexto. Finalmente, el -1 fue asignado a los que defendieron el currículum centralizado y homogéneo para todo el territorio. En este último conjunto se concentraron las posiciones de los entrevistados más vinculados con Secundaria, más apegados a las disciplinas, al enciclopedismo y a la enseñanza por contenidos, en general más reactivos a la implementación de cambios.

Cuadro 16. Valores asignados a las posturas de los entrevistados frente al grado de contextualización del currículum

Postura	Valor
Mayor adaptabilidad por centro	1
Currículum único adaptando un poco	0
Currículum homogéneo	-1

Fuente: elaboración propia

En la primera postura de apoyo a un mayor grado de flexibilidad del currículum, se ubicaron la amplia mayoría de los entrevistados, 16 de 23. El núcleo de reformistas promotores del marco curricular común, algunas autoridades o parlamentarios que también concordaron con la medida y luego aquellos más vinculados a la UTU. Entre los primeros, AM1 señalaba al respecto del currículum homogéneo:

“Cuando es rígido, homogéneo y de muchos conocimientos el resultado va a ser que en realidad no va a haber un currículum común, porque el currículum verdadero, real, que se aplicó, va a tener muchas diferencias en función de la región, de la escuela, del liceo, del maestro o del profesor”.

Por su parte desde la militancia frenteamplista M1 afirmaba:

“Yo creo que tiene que haber un marco curricular único (...) donde estén detallados cuáles son los objetivos, los perfiles de egreso que ahí sí tiene que ver mucho con las habilidades y las competencias y con algunos contenidos que están vinculados, (...) y a su vez, a nivel de centro sí cierta autonomía pedagógica para poder armar sus programas curriculares de centro. (...) Pensarlo en términos de proyecto, de poder formular un proyecto pedagógico para poder dar cumplimiento sí a las metas comunes del marco curricular.”

Como es posible observar, nuevamente se aludió al MCC, a las competencias, a los perfiles de egreso, y se agregaron los proyectos por centro educativo. Este discurso fue repetido de manera similar por varios entrevistados. Es el ejemplo de T2:

“El marco curricular es común, el conjunto de competencias y habilidades fundamentales a las que los chiquitines tienen que llegar y alcanzar, eso es común. Los contenidos curriculares y los énfasis pueden tener contextualización y variación, y las estrategias pedagógicas también. (...) En verdad, hay un pool de lógicas de proyectos y talleres de los cuales los centros van eligiendo los recursos humanos que requieren y las estrategias pedagógicas que despliegan, ahí tenés variación.”

Se reafirma la existencia de un núcleo de entrevistados situados en diferentes espacios dentro de la fuerza política frenteamplista, ya sea como autoridades, expertos referentes, militantes, que adhieren a un proyecto de reforma particular, trabajado en profundidad, donde se repiten ciertas palabras claves: marco curricular común, perfiles de egreso, competencias, proyectos por centro. Existieron también entrevistados, autoridades o parlamentarios, que estuvieron de acuerdo con esta postura de contextualización relativa del currículo pero que, señalando ideas muy similares, no adoptaron la terminología de los anteriormente citados o al menos no la adoptaron en su cabalidad:

“Yo estoy de acuerdo con que el currículum sea contextualizado, que lo que no debe perder la esencia de las grandes líneas de trabajo ¿no? Pero a mí me parece que está dentro de esta misma línea que yo te propongo por proyecto, por preguntas disparadoras y yo que sé, a un chiquilín del interior le puede interesar muchas otras cosas que uno de Montevideo, y ahí viceversa.” (A2)

Por otro lado, autoridades de la UTU defendieron la contextualización del currículum, más allá de los lugares que ocuparan, como autoridad electa por el gobierno o por el colectivo docente o como sindicalista. Ello da cuenta de una unidad que no se ve en la educación secundaria, donde las autoridades y los representantes sindicales disintieron mucho más en aspectos tan centrales como este. Asimismo, como se señaló previamente, entre los entrevistados vinculados a la educación técnica, se defendió la contextualización, justamente promoviendo a la UTU como institución que, a diferencia de su contendiente, Secundaria, sí contextualiza una parte de los currículums. AD2 comentaba de este modo:

“Nosotros, para la propuesta del año siguiente hacemos un planillado donde cada escuela con su comunidad, con los diferentes colectivos del territorio: prensa, intendencia, todos los actores sociales, más todo el componente educativo de la escuela, presentan una propuesta educativa para el año siguiente. Entonces, ahí se reúne con las autoridades, decidimos la propuesta educativa para el año siguiente. No es como Secundaria que vos decís vamos a tener de primero a sexto tantos grupos. Acá lo que deciden son los territorios, pero a su vez esos territorios tienen que estar articulados para el mundo laboral. Entonces, esta forma de trabajo lo que te hace ver un poco es la necesidad de los territorios, pero no enmarcarte en una necesidad del mercado laboral.”

Se destacó así la diferenciación con la educación secundaria y el argumento de que la educación técnica, históricamente considerada como una segunda opción frente a la educación humanista clásica, estaría respondiendo mejor en la actualidad a las necesidades de los adolescentes uruguayos y, por ende, a la meta de la universalización de la educación media que mandata la nueva ley. También apareció un vínculo contradictorio con el mercado laboral. Se reivindicó su articulación con el sistema educativo pero existió también una necesidad de desmarcarse del mercado, de no formar para el mercado, lo que se asociaría a una defensa del neoliberalismo en el imaginario sindical.

Vale la pena resaltar que ningún entrevistado planteó una descentralización regional, departamental o municipal, como funciona en muchos países de la región, federales o no. Se piensa de este modo en una mayor autonomía de los propios centros educativos para pensar sus proyectos curriculares, pero no en trasladar responsabilidades a los departamentos o en pensar en proyectos pedagógicos regionales. El peso histórico de la centralización en este país de cercanías, sus dimensiones pequeñas, el protagonismo de la capital, sumados en el terreno educativo a la descentralización y municipalización promovidas en la región durante la década de los noventa, conspiran contra estos proyectos descentralizadores.

En cuanto a los dos entrevistados a los que se les asignó un 0, una autoridad y un militante, se optó por esta opción intermedia porque si bien admitieron la importancia de contextualizar un poco el curriculum, no se refirieron a un grado tal de contextualización que habilitase pensar en proyectos por centro educativo o articulación con la comunidad o el territorio. Así lo ejemplificaba M2:

“Yo soy partidario de un currículum único y contextualizado. El currículum único garantiza que todos los estudiantes accedan a los conocimientos que se consideren necesarios (...) que demanda nuestra sociedad actual. Pero, a su vez, la contextualización permite que ese proceso se dé como un proceso de apropiación y no un proceso de difundir o de dar al otro, sino que es un proceso en el que docente y estudiante sean protagonistas ambos. Tampoco esa contextualización tiene que ver con que, bueno, si en una zona que es maderera o es turística, haya que modificar o adaptar el currículum en función de eso. Yo creo que para eso hay otros espacios que no sería enseñanza secundaria la que tenga que adaptarse a la demanda laboral del lugar.”

Sin embargo, como se señaló, la defensa del currículum único, homogéneo, no fue tampoco tan acérrima como en el último grupo de entrevistados. En este tercer conjunto se ubicaron cinco entrevistados vinculados a la educación secundaria. Un técnico, una autoridad, dos dirigentes de colectivos docentes y un militante frenteamplista, experto y referente del colectivo docente de secundaria.

Tres argumentos se esgrimieron en estas cinco entrevistas para respaldar al currículum homogéneo. El primero, recurrente, fue que ya existe una contextualización que cada docente realiza dentro de su propia disciplina. Pero se trata de una contextualización de la disciplina, no del currículum, contextualización que fue vista de manera positiva, elogiada, y se debe a la libertad de cátedra. Demandar una mayor adaptabilidad respondería a una subestimación de la tarea docente tal cual es ejercida hoy. Para expresar este argumento, así se expresaba ATD1:

“Hoy en el Uruguay existe un currículum único con una cantidad de asignaturas y con unos programas. Y cada docente, porque por suerte existe la libertad de cátedra, lo adapta y lo acomoda a la población que tiene y a los gurises que tienen. No es lo mismo dar el Renacimiento italiano en el liceo dónde yo trabajo que en la cárcel de Libertad. En los dos lugares se da el Renacimiento italiano, pero seguramente de una forma muy diferente.”

Es interesante en esta intervención como se resalta lo que “debe darse”, el Renacimiento italiano, como un contenido sagrado, que está así dado y cuya pertinencia no se cuestiona. Si no se “diera” Renacimiento italiano, se estaría discriminando a la población más vulnerable, se estaría educando para pobres. Este fue el segundo argumento que plantearon estos entrevistados, que adaptar el curriculum acentuaría las diferencias socioeconómicas

de origen. En esta línea, M3 sostuvo *“el currículum integrado al contexto tiene un único efecto, la pronunciación de las limitaciones del contexto. Ese es el único efecto que tiene seguro. Eso es así.”* Desde este punto de vista, para que la escuela efectivamente iguale a los estudiantes, no debería vincularse al contexto sino liberarlos de este:

“El chico de Piedras Blancas no se adapta a Piedras Blancas, porque acá naturalmente se mata, se pelea, se golpea, se prostituyen las chicas; naturalmente. Es decir, no los voy a adaptar a eso, voy a dar un salto cualitativo sobre ese tipo de situaciones.”

Lo que nunca se cuestionó desde esta postura fue si efectivamente el currículum homogéneo, en el ejemplo de ATD1 “dar el renacimiento italiano”, no generaría desigualdades en sí, excluyendo a la mayoría de los adolescentes del sistema educativo formal. Independientemente de que las respuestas puedan estar o no en diversificar los currículos, en vincularse o no al mundo del trabajo, o en pensar en proyectos pedagógicos propios de cada centro, no se cuestionó nunca por qué apenas uno de cada diez adolescentes y jóvenes del quintil uno de población termina la educación media si todos trabajan con el mismo currículum. Esta expulsión particularmente aguda en los sectores más empobrecidos de la sociedad no fue vista como un indicador de desigualdad.

Vinculado con la acentuación de las desigualdades, apareció el tercer argumento, la identificación entre adaptar parte del currículum con las políticas de los años noventa. S1 refirió a esta idea cuando aludió al ejemplo Chileno, paradigma del neoliberalismo, *“O sea, cuando la OCDE dice que Chile construyó intencionalmente el sistema que más discrimina en América Latina, lo dice desde este sentido. Y uno de los caballitos de batalla que en Chile hubo (...) fue la contextualización del currículum”*. T5 retomó este punto e incluso fue más allá en el argumento al identificar la diversidad de opciones con el marketing y el consumismo:

“A mí me parece que también otro riesgo es esto de que el marketing introdujo esta idea de que para cada cliente hay un producto, para cada segmento del mercado hay un producto diversificado, y esa lógica se instaló en la educación pensando que va a ser más eficiente el funcionamiento del sistema educativo si logra adaptarse más a las preferencias de los consumidores que asisten a esa institución. No estoy seguro. Y los riesgos que se corren...”

Se observó de este modo que, en general, así como existió un conjunto de entrevistados que adhirieron a ciertas propuestas de reforma, de cambio, de la educación en el nivel medio, existieron otros que sistemáticamente se opusieron a dichos cambios y se aferraron al formato escolar más clásico, al liceo enciclopédico, a un alto número de materias simultáneas desde los doce años, a la enseñanza centrada en contenidos y al mismo currículum homogéneo y fuertemente prescripto para todos los centros educativos. Algo muy similar se observó cuando se analizaron las opiniones con respecto a la implementación del Plan Ceibal.

6.4. El Plan Ceibal: oportunidad o amenaza

En la procura de identificar la propensión de los entrevistados a impulsar cambios en la escuela media, analizar su postura frente a la incorporación de las nuevas tecnologías en el aula resultaba ineludible. Si se considera que la cultura contemporánea, de los jóvenes de hoy, se encuentra en la actualidad cada vez más alejada de la propuesta pedagógica de la escuela media, la incorporación de las nuevas tecnologías, aunque lejos de resolver el problema, intenta acortar estas distancias. En Uruguay, el Plan Ceibal es quien ha encarnado esta misión, al otorgar una laptop a cada estudiante de la escuela primaria y media básica y a sus docentes. Las líneas de acción de la política no se limitan a la entrega de la computadora portátil, sino que se realizan también capacitaciones docentes, y se comienzan a incorporar instrumentos como la evaluación en línea, los campos virtuales o el dictado de clases por medio de videoconferencias, entre otros.

En función de ello, en este cuarto apartado se procuró establecer la posición de los entrevistados frente a la incorporación del Plan Ceibal. Para simplificar el análisis, se codificaron las respuestas en tres valores. En primer lugar, se le asignó un 1 a aquellos que tuvieron una actitud positiva frente al Plan, e incluso bogaron por su profundización, marcando limitaciones y aspectos donde se podría mejorar el uso de la herramienta para efectivamente integrar las nuevas tecnologías al aula. En segundo lugar, se le asignó un 0 a aquellos que demostraron una postura ambigua, al aceptar el Plan e identificar sus ventajas pero también, y sobre todo, identificar potenciales amenazas, problemas y limitaciones del mismo. Finalmente, se le otorgó un -1 a los que identificaron la incorporación de las nuevas

tecnologías como una amenaza para el rol del docente en aula, vinculándola incluso como una política promotora del neoliberalismo. Como se puede observar, los discursos fueron consistentes con la opinión de los entrevistados frente a las variables anteriores y su reagrupación fue, consecuentemente, similar.

Cuadro 17. Valores asignados a las posturas de los entrevistados sobre la implementación del Plan Ceibal

Postura	Valor
Positiva	1
Ambigua	0
Negativa	-1

Fuente: elaboración propia

Entre aquellos que tuvieron una visión positiva del Plan Ceibal, se encontraron la amplia mayoría de los entrevistados, 17 de 23. Cuatro de cinco técnicos, un militante partidario, los dos parlamentarios entrevistados y las diez autoridades consultadas, ocho de ANEP y dos del MEC. Es particularmente pertinente destacar que, si bien los cuatro técnicos que tuvieron una visión positiva en este punto también tuvieron una actitud propensa a implementar cambios en las otras variables analizadas, entre las autoridades políticas el apoyo no se acotó a aquellos que apoyaban los otros cambios. De hecho, todas las autoridades entrevistadas apoyaron el Plan Ceibal. Se evidencia así cómo este programa ha sido el más valorado de la política educativa frenteamplista, particularmente vazquista. Desde las autoridades, el apoyo fue entusiasta, como lo reflejan las palabras de A2, *“Yo estoy enamorada del Plan Ceibal. A mí me parece fascinante, estoy contenta de vivir en el país del Plan Ceibal. Yo estoy fascinada con las video-conferencias.”*

Y tal fue el respaldo desde las autoridades, que incluso los dos Consejeros electos por los colectivos docentes que se entrevistaron apoyaron vigorosamente su implementación. Ello es de resaltar ya que ninguno de los sindicalistas consultados, ya fueran de Secundaria o de UTU, tuvieron una visión positiva de la política, por el contrario. AD1 explicitaba este enfrentamiento al ser sumamente crítico con el colectivo que lo eligió, al que reprobó abiertamente a través de estas palabras:

“Yo estoy de acuerdo con el Plan Ceibal desde siempre. Esta postura no me ha liberado de polémicas con mis compañeros, pero yo entiendo que el Plan Ceibal como está

instrumentado ha permitido el acceso a los medios electrónicos por parte de los niños y de los jóvenes. Muchas veces se discute sobre la autonomía o que el Plan Ceibal viola la autonomía, etc.; pero yo veo una gran desconexión entre nuestros docentes y los técnicos del Plan Ceibal. No son yankees, no son imperialistas, son compañeros nuestros. Son compañeros nuestros, son maestros, son profesores que se presentaron a un llamado y ellos están produciendo ahí.”

El Plan Ceibal podría representar uno de los pocos aspectos de la gestión educativa de la última década que es defendida por la totalidad de las autoridades, más allá de ocupar puestos ejecutivos o legislativos y de deber la legitimidad de su mandato al gobierno nacional o a los colectivos de trabajadores. En este aspecto, se hace clara una división entre el gobierno educativo y los sindicatos docentes.

Se destacaron así en estas 17 entrevistas dos ventajas principales del plan. Por un lado, su carácter igualador, su meta de reducir la brecha digital entre los uruguayos, meta que, de manera consensuada, los entrevistados consideraron alcanzada:

“El Plan Ceibal nace como una política pública que bajo el principio de equidad quiere disminuir la brecha digital. (...) Pero el Plan Ceibal surge como para disminuir esa brecha. Lo logra rápidamente. (...) Bueno, con satisfacción uno ve que hoy en el Uruguay, todos los niños y los jóvenes y las familias, porque la computadora no es de la escuela ni del liceo, tienen acceso a lo digital.” (A3)

Por otro lado, se destacó la importancia de integrar las nuevas tecnologías en el aula, para *aggiornarse* a los tiempos que corren, a la cultura contemporánea:

“La extensión del Plan Ceibal creo que a mi entender no hay duda de que la tecnología está y llegó para quedarse y no es una cuestión de discusión si debería estar o no debería estar. Todos habitamos un mundo que está lleno de tecnología, desde que nos levantamos hasta que nos acostamos estamos en contacto con esa tecnología. Entonces, no tiene sentido mantenerla fuera de la escuela. La escuela debe ser una escuela que esté en el mundo en el siglo en que vive y no una escuela que refleje un mundo de un siglo pasado.” (A6)

Sin embargo, en este punto los entrevistados compartieron las limitaciones y todo lo que falta para alcanzar el potencial del programa. Entre estas, la principal, que apareció recurrentemente, es la no incorporación de la herramienta por los docentes, particularmente

en el nivel medio. E incluso, cuando se utiliza, no se explotan al máximo las oportunidades que brinda, sino que se limita al uso de programas básicos como las presentaciones *power point*. T4 en este sentido señalaba:

“El uso de los docentes en educación primaria es progresivo y está mucho más legitimado, más allá que hay resistencias. En secundaria y en media general estamos a años luz de poder integrar lo digital o el Plan Ceibal al aula. (...) Ven la ceibalita como una amenaza, todavía está el divorcio. Y el talón de Aquiles del Plan Ceibal ha sido en la formación docente. (...) Que si bien hay maquinas, hay conectividad, el docente no lo integra al aula.”

Intentando comprender la resistencia docente, A1 explicaba *“Bueno, el rol del profesor es distinto, está mucho más interpelado, el conocimiento fluye y si vos te quedás con ese perfil del profesor que sabe todo y vos no sabés nada, eso te interpela y era casi natural que se sintieran mal”*. Esta resistencia es la que se observa a continuación, al analizar la postura reactiva del resto de los entrevistados.

Como se señaló, seis entrevistados no tuvieron una visión positiva del plan. A cuatro de ellos, un militante, un técnico, un representante de la ATD y un sindicalista de UTU, se les asignó un 0 por tener una posición ambigua. Se trató de opiniones como la de M3 que afirmaba *“Mirá, yo sobre el Plan Ceibal nunca voy a tener una posición definida. Creo que los docentes lo cuestionaron, y cuestionaron aspectos realmente cuestionables. Pero obviamente el efecto masivo de impacto es innegable como elemento positivo”*. Sin embargo, a pesar de que se destacaron aspectos positivos, persiste un recelo muy fuerte. Por un lado, la crítica más común fue la poca formación docente, que los docentes no estaban preparados para integrarla a sus prácticas pedagógicas. S2, como representante sindical afirmaba que *“que se puso la carreta delante de los bueyes”*.

“El gran problema que a mi criterio tuvo el Plan Ceibal fue carecer de un encuadre pedagógico necesario antes de universalizar la herramienta (...) era necesario que el cuerpo docente adquiriera primero las competencias necesarias para explotar ese recurso tan costoso para la actual sociedad, porque tiene un costo importantísimo, y no tirar las máquinas como se hizo, que fue una decisión política que manifestó un desconocimiento del proceso” (S2).

Pero a su vez, por detrás de la ambigüedad, se dejó ver una desconfianza, una aprensión más profunda que trasciende la manera en que la política fue implementada, su verticalidad o los déficits en la formación docente. Se observó un temor a la interpelación del rol del profesor. En este aspecto enfatizaba T5 cuando observaba que las nuevas tecnologías podrían amenazar al docente y al papel que juega el adulto en la transmisión de conocimiento:

“Me preocupa una cierta fétichización de lo tecnológico (...) Lo que yo creo es que es un error pensar que toda la información hoy está en una tecla (...) Eso desde el punto de vista pedagógico es un retroceso brutal, porque eso significa resignar la función que ocupa el adulto en la sociedad de formar a las nuevas generaciones. (...) Ceibal muy importante, siempre y cuando no subestimemos el lugar del rol docente, que ya de por sí está muy deslegitimado.”

Esta animosidad frente a la incorporación de la computadora al aula se evidenciaba en el discurso de ATD1, que minimizaba el impacto de la política y defendía el papel de los docentes ante la amenaza que la nueva herramienta representa:

“Es una herramienta. Hay que usarla, es útil. Ahora, ¿Es la panacea? ¿Es la única solución? No. ¿Los docentes nos tenemos que acostumbrar a usar la computadora? Sí. ¿Te brinda posibilidades? Sí. Ahora, ¿Es una herramienta más? Es un poco mejor, digamos que el pizarrón y demás, pero no es la panacea. Pero digamos, yo creo que del Plan Ceibal se hizo un uso político y se puso como la mayor revolución educativa que hubo en este país (...) Eso no ocurrió. (...) Porque los problemas no están en la computadora. (...) Están en otro lado, están en la casa, están en la sociedad, en la pobreza, en el hambre.”

A pesar de retomar el discurso más conservador, donde no se interpela el lugar de la escuela ni del docente, ni su responsabilidad frente a la actual crisis que atraviesa el ciclo educativo, el consenso social que existe con respecto al Plan Ceibal, desde las familias y desde las autoridades, genera que hasta entrevistados como ATD1, tan reacios a implementar cambios, visualizaran aspectos positivos en la política. Así, después de comparar las oportunidades que brinda una laptop con conectividad en línea para cada niño y adolescente con la tiza y el pizarrón, ATD1 admitió el carácter democrático e igualador de la política, *“Es una herramienta que democratiza el acceso a la información, y eso está*

muy bueno. Sobre todo para sectores muy deprimidos y muy alejados culturalmente de muchas cosas.”

Por último, se ubicaron dos entrevistados a los que se les asignó un -1, un militante y un sindicalista de Secundaria. Ambos se opusieron más abiertamente al Plan Ceibal, y no destacaron ninguna virtud. Nuevamente, retomaron las críticas ya señaladas de la falta de formación docente y el carácter inconsulto de la política para con los profesores, que no participaron en su diseño, pero además esbozaron argumentos más radicales, más profundos, que dan cuenta de una barrera infranqueable entre ciertos entrevistados para incorporar en el futuro las nuevas tecnologías.

Entre la variedad de argumentos esgrimidos para deslegitimar esta política pública, se seleccionaron dos por resultar particularmente interesantes. En primer lugar, la asociación entre la computadora y los pobres y los libros y los ricos. Como se percibe en la anécdota ilustrada por S1, se asocia el verdadero conocimiento de calidad, al que apuntan los más ricos, con los libros, con la tradición, con el conocimiento humanista y enciclopédico. Como contrapartida, la informática, las nuevas tecnologías, la conectividad, se asocian con el conocimiento de los pobres. Desde este punto de vista, cualquier modificación que se le quiera realizar al formato escolar implica *per se* una disminución de la calidad educativa, porque el conocimiento se encuentra en el libro, en el lápiz y el papel, no en las nuevas tecnologías.

“Alma Bolón, una docente universitaria escribía en Brecha un artículo muy interesante sobre la iconografía y su impacto desde el punto de vista simbólico de los mensajes sobre educación. Entonces, decía que la educación pública se promociona a través del Ceibal, la ceibalita; sin embargo, pasabas por la esquina del Crandon³⁴ y había un alumno sentado en una mesa con papel, lápiz y varios libros alrededor. Ahí está el conocimiento, ¿no?”

En segundo lugar, se identificó al Plan Ceibal con el consumismo, con el capitalismo, con el mercado, con el imperio. Esta asociación por la que AD1 criticaba a las propias filas sindicales que lo eligieron para su cargo, fue esgrimida por M2. En sus palabras, *“entregarle una computadora a cada niño (...) en realidad lo que hace es generar luego una necesidad.”* Para expresar su punto de vista señalaba:

³⁴ El Instituto Crandon es un colegio privado histórico, fundado en 1879.

“Bueno, acá los señores que promovieron esto no son ningunos santos ni generosos benefactores de la sociedad mundial, son empresas que generan una necesidad. ¿Quién va a comprar una computadora? ¿Aquel que no la sabe usar? No. La va a comprar el que la sabe usar. Entonces, enseñemos a usar la computadora que ahí tenemos un potencial comprador de nuestra computadora. (...) En primer lugar, hay un objetivo comercial en el fondo de esto, porque además de ganar plata con la venta de las computadoras (...), el objetivo final de quienes promovieron esto es generar consumidores de la informática.”

Desde esta posición, el Plan Ceibal no respondería a una demanda social, cultural de la sociedad, sino que se daría el camino inverso: el Estado crearía la necesidad de tener una computadora para responder a los intereses del mercado, necesidad que previamente no estaría planteada. Para cerrar su intervención, M2 afirmaba:

“Yo sé que estoy diciendo una herejía, que todo el mundo está contentísimo con el Plan Ceibal y que les parece maravilloso, y desde la derecha y desde la izquierda todo el mundo está fascinado con que somos el único país en que todos los niños tienen una computadora. Yo lamento tener que decir algo que no es políticamente correcto, pero es lo que pienso.”

Su honestidad intelectual confirma algo ya sospechado, y es que existen aún muchos docentes que se resisten ideológicamente, y no solamente por desconocimiento, a utilizar la computadora en el aula y a pensar los procesos de aprendizaje desde prácticas innovadoras, desde un formato tecnológico.

6.5. Una mirada global sobre la propensión al cambio entre los entrevistados

Habiendo analizado paso a paso cada una de las cuatro variables consideradas para evaluar la propensión al cambio, construimos un cuadro resumen donde se le adjudicó a los discursos de cada entrevistado un número resultante de la adición de los valores obtenidos. Para poder luego comparar la propensión al cambio con otras variables, se construyó una escala de tipo ordinal donde se le asignó la categoría BAJO a los valores inferiores a 0, MEDIO a los valores entre 0 y 2, y ALTO a los valores entre 3 y 6, siendo éste el valor máximo que puede tomar el índice de propensión al cambio (Ver cuadro 8).

Cuadro 18. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de cambio educativo

ENTREVISTADO	TRÁNSITO	COMPETENCIAS	HOMOGÉNEO CONTEXTUALIZADO	PLAN CEIBAL	RESUMEN CAMBIO	
A1	2	2	1	1	6	ALTO
A3	2	2	1	1	6	ALTO
A6	2	2	1	1	6	ALTO
AM1	2	2	1	1	6	ALTO
M1	2	2	1	1	6	ALTO
P1	2	2	1	1	6	ALTO
T1	2	2	1	1	6	ALTO
T2	2	2	1	1	6	ALTO
T3	2	2	1	1	6	ALTO
A2	1	2	1	1	5	ALTO
T4	2	1	1	1	5	ALTO
AD2	0	2	1	1	4	ALTO
S2	1	2	1	0	4	ALTO
A5	-1	2	1	1	3	ALTO
A4	2	0	-1	1	2	MEDIO
AM2	1	0	0	1	2	MEDIO
P2	0	0	1	1	2	MEDIO
AD1	0	-1	1	1	1	MEDIO
ATD1	0	-1	-1	0	-2	BAJO
M2	0	-1	0	-1	-2	BAJO
S1	1	-1	-1	-1	-2	BAJO
T5	0	-1	-1	0	-2	BAJO
M3	-1	-1	-1	0	-3	BAJO

Fuente: elaboración propia

Como se observa en el cuadro, cuando un entrevistado obtiene un valor muy alto en una variable suele también obtener valores altos en las otras, y viceversa. Catorce entrevistados obtuvieron el valor ALTO, de los cuales nueve obtuvieron el valor máximo, seis. Estos últimos, a lo largo de las entrevistas, promovieron la realización de distintas innovaciones en el plano educativo, pero además, emplearon en sus discursos términos recurrentes como “marco curricular común”, “enfoque de competencias”, “perfiles de egreso”, “proyectos pedagógicos por centro”, “nuevas tecnologías”. Se observa así una suerte de grupo reformista, que posee un discurso compartido y planifica cambios en una determinada dirección.

Luego, también con valores altos aunque inferiores a seis, se ubican cinco entrevistados, de los cuales cuatro se encuentran vinculados a la UTU y a la educación técnica. Si bien estos no tenían incorporado este vocabulario “reformista”, sí promovieron el aprendizaje por competencias, la contextualización del currículum, y la incorporación del Plan Ceibal. Interpretar estas respuestas sin contemplar su pertenencia a la educación técnica sería un error, ya que en la actualidad esta rama educativa ya incorpora el trabajo por competencias y la contextualización del currículum, y es más abierta a la incorporación de la tecnología. Por lo tanto, apoyar estas medidas no solamente implica promover cambios a nivel general, sino que conlleva una defensa de la institución que los representa. También resulta pertinente destacar la heterogeneidad de estos cuatro entrevistados en cuanto a los lugares que ocupan, más allá de encontrarse vinculados a la educación técnica. En este sentido, las posturas entre los representantes de los colectivos docentes, los técnicos y las autoridades de UTU similares, no existiendo la fractura que divide a los representantes de los colectivos docentes de Secundaria con las autoridades.

En el otro extremo, cinco entrevistados manifestaron una baja propensión al cambio. Dentro de este grupo se rechazó con mayor o menor énfasis cualquier propuesta de modificación de la escuela media y los entrevistados se aferraron al formato escolar más clásico. Defendieron el enciclopedismo, el asignaturismo, la enseñanza centrada en contenidos, el carácter propedéutico del liceo y la homogeneidad del currículum, así como rechazaron o recelaron la incorporación de las nuevas tecnologías en el aula. También vieron amenazado el rol del docente en un escenario de cambios, el rol en el plano del aula pero también en el político, en cuanto a la toma de decisiones en el plano de la política educativa, e identificaron los cambios con las políticas neoliberales y la cooptación de la educación por el mercado.

Entre ellos se encontraron principalmente entrevistados vinculados a los colectivos docentes de Secundaria, un dirigente sindical, un dirigente de la ATD de Secundaria, dos militantes históricos de la Comisión de Educación del Frente Amplio y un técnico. No se ubicaron autoridades o parlamentarios entre estos, ni siquiera autoridades electas por el propio colectivo docente, lo que da cuenta del consenso existente en las distintas esferas de gobierno de que, al menos gradualmente, algunas cosas deberían modificarse dentro del funcionamiento del sistema educativo actual.

Finalmente, los entrevistados que obtuvieron un valor MEDIO fueron tres autoridades y un parlamentario. Ninguno de los cuatro se vinculaba a la escuela técnica, sino que en su formación se encontraban más próximos a la educación Secundaria, pero su lugar como responsables de la política los alejan del grupo de cambio BAJO, al incorporar la necesidad de realizar ciertas innovaciones en el sistema educativo, particularmente en el nivel medio. El caso más interesante a analizar aquí es el de AD1 que, al ocupar un cargo gubernamental, se distancia de las posturas más reactivas de los colectivos docentes organizados. Ello trae a colación la opinión de algunos entrevistados en el capítulo IV, al elogiar la participación de los docentes en el gobierno educativo, ya que ocupar dicho lugar de responsabilidad conlleva hacerse cargo de ciertas obligaciones y alejarse de la postura más combativa propia del sindicato.

6.6. Sobre inclusión y cambio: más de un sistema de creencias en el debate educativo de la izquierda política

En el cuadro que se presenta a continuación, se procuró ubicar a los entrevistados en función a la postura sostenida para ambas dimensiones, el grado de inclusión y la propensión al cambio. En este marco, como se puede observar, en general los entrevistados con una postura más inclusiva fueron los más abiertos a la realización de cambios profundos en la escuela media y, contrariamente, aquellos menos inclusivos mostraron una mayor resistencia a modificar aspectos estructurales. Apenas dos entrevistados, A5 y T5, mostraron un grado de inclusión BAJO y una propensión al cambio ALTA, o un grado de inclusión ALTO y una propensión al cambio BAJA.

Se pueden visualizar así en ambos extremos dos conjuntos de entrevistados con visiones enfrentadas, opuestas, con respecto a dos aspectos centrales de la educación media, a *quién* debería estar dirigida y *de qué manera* se debería enseñar. Ello da cuenta de que existen dentro del espectro de la izquierda política diferencias particularmente marcadas en aspectos centrales de esta política pública, en el *policy core* de la política educativa.

Cuadro 19. Visión global de los entrevistados respecto a las dimensiones de inclusión y cambio educativos

RESUMEN CAMBIO		RESUMEN INCLUSIÓN														
		BAJO			MEDIO				ALTO							
		-3	-2	-1	0	1	2	3	4							
ALTO	6					P1			A6	A3	A1	AM1	M1	T1	T2	T3
	5							T4					A2			
	4				AD2	S2										
	3			A5												
MEDIO	2				A4		P2	AM2								
	1					AD1										
	0															
BAJO	-1															
	-2	ATD1	S1	M2						T5						
	-3	M3														

Fuente: elaboración propia

El primero de estos dos grupos, conformado por nueve entrevistados, cinco autoridades, tres técnicos y un militante joven de la Comisión de Educación del FA, adoptó una postura más inclusiva y más propensa al cambio. Se identificó en la propia estructura y formato escolar tradicional del nivel medio el obstáculo más importante para la inclusión de todos los adolescentes uruguayos en el sistema educativo formal. Se criticó su carácter propedéutico, piramidal, y se cuestionó a la repetición como dispositivo pedagógico, así como las evaluaciones a los estudiantes tal como hoy se encuentran planteadas. Se defendió la necesidad de trabajar con los adolescentes reales y de no añorar al adolescente “ideal” para el que fue pensado el liceo.

A su vez, se propuso la implementación de cambios, como la existencia de un marco curricular común para facilitar el tránsito educativo en los distintos niveles, particularmente en el pasaje de la educación primaria a la media. También se promovió el enfoque de las competencias y el pensar en proyectos pedagógicos por centro educativo, que adapten una parte del curriculum a su realidad. En relación a ello, se promovió el uso de las nuevas tecnologías en el aula profundizando el Plan Ceibal. Es interesante resaltar que estos entrevistados comparten un discurso común, donde se repiten los mismos términos e ideas, lo que da cuenta de un diálogo entre ellos y de un sistema de creencias compartido.

En el otro extremo, cuatro entrevistados representan a otro grupo que también comparte un sólido sistema de creencias. Estos se encuentran más vinculados a las esferas sindicales de la rama Secundaria de la educación media, un dirigente sindical de FENAPES, un representante de la Asamblea Técnico Docente de Secundaria y dos militantes históricos de la Comisión de Educación del Frente Amplio. Ninguna autoridad se encuentra de manera “pura” dentro de este conjunto de entrevistados, tampoco las autoridades electas por los colectivos docentes.

Desde esta postura, se considera que los principales problemas del sistema educativo no se encuentran dentro, sino fuera de él, en la cultura contemporánea, en las familias de hoy en día, en la pobreza de los adolescentes. La falta de esfuerzo, de disciplina, de sacrificio de los jóvenes de hoy estaría conspirando contra su trayectoria escolar. Asimismo, la calidad educativa se asocia con la exigencia y el sacrificio, por lo tanto facilitar el tránsito educativo entre los ciclos o pensar en medidas alternativas a la repetición conspiraría contra la calidad de la enseñanza. Además, se defiende el formato escolar más clásico, enciclopédico, humanista, con una multiplicidad de asignaturas simultáneas e independientes y la aplicación de currículos idénticos en todos los centros educativos. En consonancia con ello, existe un recelo frente a la utilización de las laptops y la incorporación de las nuevas tecnologías en el aula.

El resto de los entrevistados, autoridades electas por el gobierno o por los docentes, parlamentarios, un técnico y un sindicalista de AFUTU, poseen posiciones más híbridas en ambas dimensiones. Entre ellos, los entrevistados vinculados a la UTU, que muestran una postura más semejante en cuanto a la propensión al cambio, poseen puntos de vista más diversos en cuanto a su grado de inclusión, que no se relacionan con la posición que ocupan, dentro o fuera del gobierno.

Conclusiones

A lo largo de esta investigación, se analizaron los acuerdos y las tensiones existentes dentro de la izquierda uruguaya con respecto a una arena de política que ha permanecido estancada durante décadas: la educación media. Con dicho fin, se exploraron y compararon las miradas de diferentes miembros del Frente Amplio y de los sindicatos de educación en relación a tres dimensiones consideradas claves para comprender este subsistema de política en particular.

La primera fue el gobierno de la educación, donde se exploró qué organismo debería regir el sistema educativo, cómo se deberían elegir sus gobernantes y cuál debería ser la relación entre dicho organismo y el resto del Estado, desde el punto de vista de los entrevistados. Así, se recorrieron las tensiones existentes entre el rol del Estado y del mercado en la provisión de la educación pública, entre una amplia o mínima participación de los docentes en el gobierno educativo y entre una mayor o menor autonomía de la Administración Nacional de Educación Pública y de los Consejos de Educación frente al Poder Ejecutivo.

La segunda fue la inclusión, por considerarla una dimensión fundamental, centrada en los destinatarios de la política. En un contexto nacional y regional donde se ha establecido por ley la obligatoriedad de este ciclo educativo para todos los adolescentes y jóvenes, pero se mantienen los dispositivos expulsivos propios de su origen propedéutico, resultaba sumamente relevante conocer las posiciones de los entrevistados con respecto a la universalización de la escuela media.

La tercera fue la dimensión de cambio educativo. La escuela secundaria, que se ha mantenido en Uruguay básicamente inalterada desde hace un siglo, se encuentra interpelada en la actualidad. Se le exige no solamente que incluya a los otrora excluidos, sino que también modifique su oferta pedagógica para adaptarla a las nuevas necesidades económicas, sociales y culturales de la contemporaneidad. En un contexto donde la institución ha perdido su carácter sagrado y la cultura escolar basada en el esfuerzo y el sacrificio se enfrenta a la cultura contemporánea de la satisfacción inmediata (Dubet, 2004), resultaba iluminador conocer las opiniones de los entrevistados frente a la realización de algunas modificaciones profundas en el nivel, actualmente presentes en la agenda educativa.

De este modo, habiendo analizado los discursos de 23 autoridades gubernamentales, parlamentarios, militantes, técnicos expertos y sindicalistas, se observó la existencia de un conjunto de medidas que nuclearon a todo el conjunto, tanto a frenteamplistas como a gremialistas. Estas giraron en torno a valores históricos como el peso que debe tener el Estado en la provisión de educación pública, la importancia de que los trabajadores elijan representantes docentes para participar activamente en el gobierno y el carácter autónomo del organismo rector en materia educativa, la Administración Nacional de Educación Pública. Si bien no existió unanimidad al respecto, el apoyo de los entrevistados fue sumamente amplio, evidenciando la importancia de estas tres cuestiones para diferenciar las propuestas educativas de la izquierda de las del resto del espectro político, particularmente de las alas más liberales de los partidos tradicionales. La defensa de estos tres principios, que además se plasmaron, a diferencia de otras temáticas más conflictivas, en los documentos programáticos frenteamplistas, resulta identitaria para la izquierda uruguaya en materia educativa.

Sin embargo, se observaron también profundas diferencias en los discursos en temáticas fundamentales para la política en cuestión, que se manifestaron en las tres dimensiones de análisis, de gobierno, inclusión y cambio, como lo refleja el cuadro 20.

Cuadro 20. Visión global de los entrevistados respecto a las tres dimensiones: cambio, inclusión y gobierno educativo e identificación de dos coaliciones promotoras.

ENTREVISTADO	RESUMEN CAMBIO	RESUMEN INCLUSIÓN	RESUMEN GOBIERNO EDUCATIVO
T2	ALTO	ALTO	FORTALECER MEC
A1	ALTO	ALTO	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A6	ALTO	ALTO	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
AM1	ALTO	ALTO	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
T1	ALTO	ALTO	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
T3	ALTO	ALTO	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A2	ALTO	ALTO	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
A3	ALTO	ALTO	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
M1	ALTO	ALTO	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
P1	ALTO	MEDIO	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
T4	ALTO	MEDIO	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
S2	ALTO	MEDIO	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
AD2	ALTO	MEDIO	AUTONOMIA UTU
A5	ALTO	BAJO	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
A4	MEDIO	MEDIO	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
AM2	MEDIO	MEDIO	MEJORAR COORDINACIÓN DE SNEP
P2	MEDIO	MEDIO	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
AD1	MEDIO	MEDIO	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
T5	BAJO	ALTO	FUNCIONAMIENTO ACTUAL
ATD1	BAJO	BAJO	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
M2	BAJO	BAJO	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
M3	BAJO	BAJO	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO
S1	BAJO	BAJO	AUTONOMÍA Y COGOBIERNO

 Coalición reformista  Coalición Statu quo

Fuente: elaboración propia

En cuanto al gobierno de la educación, en lo que respecta a la autonomía y la participación de los docentes en la ANEP, una importante distancia separó a las autoridades y técnicos de los sindicatos docentes, tanto de Secundaria como de UTU. Mientras los primeros, sin pretender reformar la Constitución o la nueva ley de educación, se inclinaron por fomentar la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública, particularmente entre la ANEP y el MEC, los entrevistados vinculados con los gremios docentes continuaron demandando la autonomía y el cogobierno para los Consejos Educativos. En esta segunda postura se ubicaron los sindicalistas de FENAPES y de AFUTU, el representante de la ATD de Secundaria, los dos militantes frenteamplistas que tenían más vínculos con los gremios y, con menor énfasis, las dos autoridades electas por los docentes.

Dicho reclamo por autonomía y cogobierno, demandando un gobierno educativo compuesto por docentes electos por los trabajadores, sin ningún vínculo directo con el resto de los organismos estatales, se realizó en dos niveles. Por un lado, frente al poder político representado por el Ministerio de Educación y Cultura y por el otro, frente al Consejo Directivo Central de la propia ANEP. Se aspiró así a un sistema educativo compuesto por organismos autónomos, sin vínculos jerárquicos, encargados cada uno de un nivel y rama educativa distinta. Cabe preguntarse si en este supuesto caso, al no existir reglas comunes a todas las partes ni vínculos establecidos entre ellas, sería posible hablar de un sistema educativo uruguayo o si no se trataría simplemente de cuatro sistemas independientes abocados a ramas educativas desconectadas. También vale preguntarse cuál sería la legitimidad de un gobierno educativo donde los ciudadanos, que por ley deben enviar a sus hijos durante 14 años a la educación formal, no pudiesen tener ningún control ni posibilidad de elección sobre los gobernantes.

De este modo, se evidenció una fractura en este punto entre los sindicatos, tanto de Secundaria como de UTU, y el resto de los actores involucrados en el subsistema de política analizado. En este sentido, las autoridades electas por los docentes apoyaron a sus colectivos pero de manera más moderada, dando cuenta del papel de intermediarios que han tenido que interpretar. Sin embargo, con respecto a las otras dos dimensiones de análisis, de inclusión y cambio, las diferencias entre los entrevistados no siempre separaron las posturas sindicales de las de las autoridades y técnicos.

En el caso de la inclusión educativa, se observó que en general los técnicos estuvieron inclinados a una mayor inclusión de los adolescentes en la educación formal, principalmente por reconocer en el origen de la educación secundaria una función propedéutica y selectiva, y por no cargar sobre los estudiantes las principales causas del abandono escolar. Entre las autoridades, las opiniones fueron más heterogéneas, aunque apenas una se ubicó en el nivel menos inclusivo. Por su parte, los entrevistados vinculados a los gremios docentes de Secundaria fueron los más reacios a la inclusión de todos los adolescentes en la escuela media, al no reconocer su origen excluyente y mostrarse sumamente preocupados por no bajar la exigencia y por demandar mayor esfuerzo y disciplina por parte de los estudiantes.

Sin embargo, no todos los representantes sindicales tuvieron esta postura. De hecho, dentro de los entrevistados vinculados a la UTU, las posturas de los sindicalistas no fueron más elitistas que las de las autoridades. Por su parte, entre los militantes frenteamplistas se encontró una fractura importante, al abarcar los tres entrevistados los dos extremos del continuo *inclusión - elitismo*. Se observó así en esta dimensión que las diferencias no solamente separaron a los sindicatos de las autoridades, sino que transversalizaron a los miembros del partido de gobierno.

A la hora de analizar la propensión de los entrevistados a realizar modificaciones profundas en el nivel, se observó que la misma fue alta para más de la mitad. Entre ellos, se encontraron la mayoría de los técnicos y las autoridades. Tres autoridades y un parlamentario demostraron una propensión al cambio media y por último, nuevamente los entrevistados más relacionados con los sindicatos docentes de Secundaria fueron los más reacios a implementar transformaciones. Pero esta diferencia entre autoridades y sindicatos se observó particularmente para Secundaria, ya que entre los entrevistados vinculados a la UTU todos, más allá del lugar que ocuparan en el subsistema de política, manifestaron una propensión alta al cambio.

Hasta aquí se identificaron discrepancias dentro de la izquierda uruguaya en aspectos centrales relativos a la educación media. Se observó así una amplia distancia entre las autoridades y los dirigentes sindicales de educación Secundaria. No así entre estas y los dirigentes de UTU, que se alejaron de las autoridades exclusivamente en la dimensión de

gobierno, al reivindicar junto con sus colegas de Secundaria la autonomía y cogobierno de los Consejos Educativos. Pero también dentro del Frente Amplio se observaron diferencias. Las posiciones de los militantes entrevistados se encontraron sistemáticamente divididas. Las autoridades, aunque en general se mostraron bastante inclusivas y propensas al cambio, tuvieron bastantes variaciones en sus respuestas y, para la dimensión de inclusión, abarcaron todo el continuo de opciones contempladas.

Pero además de constatar la existencia de tensiones entre los entrevistados, se identificaron distintos sistemas de creencias consolidados, enmarcados en este subsistema de política. Ello es particularmente interesante ya que suele existir una correspondencia entre las creencias más profundas, relativas a la esencia del ser humano y de la vida en sociedad, y aquellas vinculadas a la esencia de una política pública en particular. En este sentido, al centrarse esta investigación exclusivamente en las posturas de los actores de la izquierda, y no en las posturas de todo el espectro político, se esperaría que existieran consensos alrededor de valores cardinales como la igualdad y la justicia, y que los disensos se reservaran para otras cuestiones secundarias (*secondary policy beliefs*).

Así parecía ser al analizar la primera dimensión, la de gobierno, donde las discordancias entre los entrevistados no cuestionaban el papel predominante del Estado en la provisión de educación, en el entendido de que la asignación de servicios públicos es más justa en manos del Estado que del mercado, y sí se centraban en discernir quiénes deberían ocupar los cargos de poder en el gobierno educativo.

No obstante ello, también se constataron diferencias profundas en las creencias relativas al núcleo de la política educativa, diferencias vinculadas a valores tan profundos como la equidad y la justicia, que atañen a aspectos tan centrales como la inclusión de los adolescentes dentro del sistema educativo formal. Ello da cuenta de un verdadero parte aguas dentro de la izquierda en esta arena de política en particular, donde se enfrentan dos sistemas de creencias.

Al respecto, vale la pena recordar que para Sabatier (1988) compartir un sistema de creencias implica priorizar ciertos valores en común, percibir de manera similar determinados problemas y sus relaciones causales. En el nivel del núcleo, de la esencia de una política pública, estas creencias se traducen en imaginarios de cómo debería funcionar

una política en particular y de cuáles deberían ser los instrumentos a aplicar para lograr la meta planteada. Estas preferencias compartidas constituyen a su vez la fuerza centrípeta que une a las coaliciones promotoras y a través de su operacionalización, es posible identificar dichas coaliciones (Sabatier y Weible, 2007a).

En este sentido, se pudo observar a lo largo del análisis de las entrevistas la existencia de estas dos visiones enfrentadas con respecto a cómo debería gobernarse la educación media, a quién debería dirigirse y de qué manera se debería enseñar. En esta fractura, la pertenencia institucional influyó en muchos casos la postura de los entrevistados, pero las coaliciones observadas trascendieron los límites de una institución particular, sobre todo para la primera coalición identificada, la reformista. De este modo, se observó que cinco autoridades, tres técnicos y un militante frenteamplista compartían una visión particular. Como lo refleja el recuadro amarillo del cuadro 20, estos entrevistados demostraron una propensión alta a la inclusión y al cambio educativo.

Dentro de esta coalición reformista, se fue sumamente crítico con el origen propedéutico y excluyente de la educación secundaria, que se identificó como un obstáculo para alcanzar la universalización del nivel. En concordancia con ello, también se criticaron dispositivos como la repetición, por fomentar la expulsión de los estudiantes y ser pedagógica y económicamente ineficientes. Como contrapartida, se propuso la implementación de determinados cambios en el sistema. Entre ellos se promovió la implementación de un marco curricular común desde el preescolar hasta la finalización del ciclo básico para favorecer el pasaje de los estudiantes, particularmente entre la primaria y la media. También se fomentó el aprendizaje por competencias y el énfasis en la resolución de problemas, para, sin romper con las asignaturas, distanciarse del aprendizaje contenidista y memorístico que continúa aún vigente. Se propuso también una mayor contextualización del currículum, que habilitara dentro de este marco curricular común la existencia de proyectos específicos por centro educativo, otorgándole un mayor lugar a la diversidad y creatividad. En este contexto, se evaluó positivamente al Plan Ceibal y se promovió la profundización del uso de las nuevas tecnologías en el aula.

Se constató así la existencia de ciertas palabras claves en el vocabulario que evidenciaban una mínima coordinación entre los entrevistados, al identificarse estos con un marco

cognitivo y normativo particular. De esta forma, marco curricular común, perfiles de egreso, proyectos por centro, aprendizaje por competencias, situaciones problema y trayectorias educativas, entre otros, aparecieron una y otra vez en los discursos de autoridades, técnicos y militantes, pertenecientes a distintas instituciones y distintos lugares de jerarquía.

Paralelamente, los entrevistados pertenecientes a esta coalición reformista no solamente no denunciaron una potencial injerencia del MEC en la autonomía educativa, sino que en general se inclinaron por fortalecer la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública. Dicho fortalecimiento colocaría al MEC en un papel de articulador de las políticas entre los Consejos de la ANEP y el Poder Ejecutivo. En consecuencia, al bogar por una mayor coordinación, también se opusieron a pensar un gobierno educativo compuesto mayoritariamente por docentes electos entre los trabajadores, justamente porque truncaría el relacionamiento con el resto del Estado y dificultaría la posibilidad de implementar una política pensada integralmente entre las distintas ramas educativas y el resto de las políticas públicas nacionales.

En el otro extremo del continuo, como se observa en el recuadro violeta del cuadro 20, también se ubicaron un conjunto de entrevistados unidos por un sólido sistema de creencias, demostrando un grado de inclusión bajo y una baja disposición a implementar modificaciones en el sistema educativo. Aquí se ubicaron un sindicalista de Secundaria, un representante de la ATD de Secundaria y dos militantes frenteamplistas, docentes, que han tenido fuertes lazos con los gremios. Esta coalición defensora del statu quo identificó en los propios estudiantes, en su falta de esfuerzo, de disciplina y en la falta de apoyo de sus familias a los principales problemas de la educación media. En consonancia con ello, no se cuestionó los dispositivos funcionales al carácter propedéutico, excluyente y piramidal de la educación secundaria, como la repetición. Por el contrario, se defendió el lugar de las disciplinas, el peso de los contenidos, la multiplicación de materias y de docentes propias de secundaria, la repetición y los exámenes, tal cual se encuentran hoy planteados.

Al no identificar ningún problema en el formato escolar actual, tampoco pretendió modificar de manera profunda el funcionamiento de la educación media, centrando sus reivindicaciones en el aumento del gasto y la mejora de la infraestructura escolar. En

consecuencia, al no interpretar el desgranamiento sistemático que se produce en el pasaje de la escuela primaria a la media como un problema estructural, sino individual, se rechazó la posibilidad de facilitar este tránsito. De hecho, mejorar el vínculo y el pasaje entre ambos niveles se asoció a una disminución de la exigencia y la calidad de la enseñanza media, bajo el estandarte de *primarizar*. Con respecto al aprendizaje por competencias, se lo identificó como una amenaza al rol docente y a las disciplinas, como un vaciamiento de los contenidos escolares y un potencial avance del mercado sobre el Estado. De manera similar fue recelado el Plan Ceibal, criticado por su carácter inconsulto y vertical, identificado como una amenaza para el rol docente en el aula, e incluso asociado a una disminución de la calidad educativa y al avance del mercado sobre la educación pública. Por su parte, favorecer una mayor contextualización de los currículums en los centros educativos también fue asociado a las políticas neoliberales de los años noventa y visto como una amenaza para la igualdad de oportunidades. En estos discursos se reivindicaron palabras como esfuerzo, disciplina, trabajo y sacrificio y se criticaron las nociones de *primarizar*, *bajar la vara*, *pase social* y formar para el mercado.

Asimismo, en la dimensión de gobierno, esta coalición defendió la autonomía de los Consejos Educativos frente al Consejo Directivo Central, y particularmente frente al Poder Ejecutivo representado por el Ministerio de Educación. De hecho, todos los entrevistados de este grupo denunciaron la violación de la autonomía de la educación por el Poder Ejecutivo durante los períodos de gobierno frenteamplistas. Se acusó al gobierno nacional de cesar del cargo a varias autoridades de ANEP y de pretender dirigir la política educativa avasallando la Constitución de la República. En consistencia con ello, se aspiró a un gobierno educativo cogobernado por tres órdenes, de egresados, docentes y estudiantes, como en la Universidad de la República, donde los docentes tendrían de hecho dos tercios de los cargos y el tercer tercio se ocuparía por los estudiantes mayores de edad o los padres de los menores. En este esquema, el gobierno no tendría ningún delegado ni ninguna capacidad de influencia sobre la educación pública.

Sumado a ello, se observó en esta segunda coalición que los cuatro miembros tenían un fuerte vínculo con los sindicatos de Secundaria, fueran ellos mismos dirigentes sindicales o no. Como contracara, sus discursos se enfrentaron a dos figuras amenazantes desde su perspectiva, la del político, que quiere decidir el destino de la educación por sobre el

colectivo docente, y la del técnico, particularmente criticada, que quiere dirigir el destino de la educación y también reemplazar el trabajo docente en el aula. Si bien en el futuro se pretende ahondar en estos imaginarios, en los amigos y enemigos de cada coalición, este recelo hacia los políticos y los técnicos es consecuente con lo que desarrollan Sabatier y Weible (2007) cuando establecen que los actores de una coalición suelen ver a sus oponentes como menos confiables y más poderosos de lo que en realidad son. Ello a su vez refuerza los lazos entre los miembros de la propia coalición y los distancia de las otras.

En cuanto al resto de los entrevistados, no todos tienen que pertenecer a alguna coalición promotora en un subsistema de política dado, aunque algunos se acerquen más a una o a otra en sus posturas. Sin embargo, los autores recomiendan operacionalizar tantos componentes característicos de la política como sea posible, para encontrar subdivisiones dentro de las coaliciones identificadas o eventualmente una tercera coalición promotora.

En este sentido, se observó entre los entrevistados vinculados a la UTU que, a pesar de ocupar diferentes lugares como autoridades gubernamentales, autoridades electas por los docentes o sindicalistas, presentaron posturas similares en cuanto a la propensión al cambio educativo. De este modo, sin referirse al léxico utilizado por la coalición reformista, se inclinaron a promover el aprendizaje por competencias, a fomentar una mayor contextualización del currículum en los centros educativos y en los territorios, vinculados a la comunidad y a la producción del lugar, y a incorporar las nuevas tecnologías en el aula. Como rasgo particular de estos discursos, se promovió la implementación y generalización de estos cambios no solamente con el fin de desarrollar modificaciones profundas en la toda la enseñanza media, sino también para resaltar las ventajas que brinda en la actualidad la educación técnica frente a la educación secundaria común. Sin embargo, las opiniones frente a la inclusión de los adolescentes en el sistema educativo formal y al funcionamiento del gobierno educativo fueron más heterogéneas entre este conjunto, por lo cual no se podría hablar, a partir de las variables analizadas, de una tercera coalición promotora.

No obstante ello, en el futuro se pretende continuar desarrollando y profundizando esta investigación y con dicho fin se prevé contemplar un mayor número de variables que hacen a la propuesta de la educación media, para analizar cuestiones centrales a este subsistema de política que no pudieron ser abarcados en la presente tesis. De este modo, se lograría no

solamente describir con mayor cabalidad las coaliciones identificadas, sino también identificar la potencial existencia de una tercera coalición que no ha podido ser comprendida en este trabajo.

Entre las variables a contemplar en el futuro aparecen la relación entre la educación y el mercado de trabajo; la inclinación por reformas de tipo comprensivo, que integren el nivel medio básico común con el básico técnico profesional, o por la diferenciación y el fortalecimiento de un sistema de *tracking* temprano, que divida las trayectorias escolares apenas finalizada la escuela primaria; las posiciones con respecto a los sentidos que debería tener la educación media en la actualidad; aspectos más propios de la gestión, como la manera como se asignan las horas docentes y la posibilidad de desarrollar la figura del profesor cargo en los centros educativos; o incluso las posturas frente a la mejor manera para implementar cambios en la educación, de tipo más racionalista, con liderazgos fuertes y una mayor verticalidad o de tipo más incrementalista, abriendo espacios a la participación.

Paralelamente, procurando profundizar en las causas que han bloqueado la realización de una reforma educativa en el período estudiado y que han permitido así mantener un equilibrio sub-óptimo en una política cuyos resultados actuales son críticos, sería particularmente interesante recrear todo el proceso de la política desde el año 2005 hasta el presente. Con dicho fin, y en función de lo hasta aquí analizado, se podría establecer que las tensiones en materia de educación media son tales, que han derivado en la existencia de al menos dos coaliciones promotoras enfrentadas dentro de la izquierda, enfrentamiento que, en un marco institucional fragmentado y complejo, habría dificultado la realización de transformaciones profundas en este nivel educativo.

Para ello, sería pertinente aumentar las unidades de análisis de manera diacrónica, entrevistando a las distintas autoridades gubernamentales y sindicales que ocuparon cargos directivos a lo largo de estos diez años. De este modo, se podría observar, a través de un enfoque de coaliciones promotoras, cómo fue evolucionando el peso de cada coalición en el gobierno y cómo se ha repartido el poder en el período entre los más reformistas y los defensores del statu quo. Acompañando dicho proceso, el seguimiento de la prensa y de otros formadores de opinión pública complementarían el análisis, junto con la revisión de los

documentos publicados por las organizaciones analizadas en los distintos momentos de la pasada década.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (1994). *La Hechura de las políticas públicas*. México DF, Ed. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Aberbach, J. D. y Rockman, B., (2002). “Conducting and Coding Elite Interviews” en *Political Science and Politics*, vol. 35, nro. 2, pp. 673-676.

Acosta, F. (2011). “La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España”. Buenos Aires, IPE UNESCO. Acceso 17/07/15. Disponible:

<http://www.udelas.ac.pa/biblioteca/librospdf/Estudio%20casos%20pol%C3%ADticas%20educativas%20educ%20secundaria.pdf>

Acuña, C. (1997). “¿Racionalidad Política versus Racionalidad Económica? Notas sobre el Modelo Neoclásico de Acción Colectiva y su relación con la Teoría y Método del Análisis Político” en *Revista Argentina de Ciencia Política*, nro.1, pp. 31-55. Buenos Aires.

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña, C. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Acuña, C y Repetto, F (2007). “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. Documento de trabajo N°44. Departamento de Humanidades. Universidad de San Andrés. Buenos Aires.

Alarcón, A., Burdín, G., Castillo, M. y Colacce, M. (2008). “Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas: 2005 - 2009. Hacia un Plan Nacional de Juventud”. Montevideo, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Desarrollo Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Acceso 03/08/12. Disponible: www.laconvencion.org

Alonso, C., Caldes, L. y Pérez, J. (2011). “El “lugar” de las políticas públicas en los programas de los partidos uruguayos en clave comparada”. Ponencia presentada en las X Jornadas de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Amarante, V.; Arim, R. y Salas, G. (2010). “La reforma tributaria y su impacto distributivo”. En Narbondo, P. y Mancebo, E. (comp.) Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez, acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo, Fin de Siglo.

Aristimuño, A., De Armas, G. (2012). “La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay”. Montevideo, UNICEF.

Arroyo, M. y Nobile, M. (2013). “Nuevos formatos escolares e inclusión educativa en escuela secundaria. Una discusión de la “forma escolar” a partir de los aportes de la investigación”. Ponencia presentada en la Reunión Científica “La Investigación sobre Educación Secundaria en la Argentina en la última década (RIES)”. 21 y 22 de mayo de 2013. FLACSO, Buenos Aires.

Azevedo, J. (2001). “Continuidades y rupturas en la enseñanza secundaria en Europa”. En Braslavsky, C. (comp.) La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires, Ed. Santillana.

Bentancur (2008). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Montevideo, Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Ed. Banda Oriental.

Bentancur, N. (2012). “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay, instituciones, ideas y actores”. En Bentancur, N. y Mancebo, E., (comp.) Políticas educativas en tiempos de cambio. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol 21-01, pp. 65-92. Montevideo, Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Ed. Cauce.

Bentancur, N. y Mancebo, M. E. (2010). “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Mancebo, M. E. y Narbono, P., (comp) Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez, acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.

Bentancur, N. y Mancebo, M. E., (2012). “Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región”. En Bentancur, N. y Mancebo, E., (comp.) Políticas educativas en tiempos de cambio. Revista Uruguay de Ciencia Política. Vol 21-01, pp. 65-92. Montevideo, Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Ed. Cauce.

Beswick, J. y Willms, D. (2008). “The Critical Transition from Learning-to-Read to Reading-to-Learn, Successful Transitions: Findings from the National Longitudinal Survey of Children and Youth”. Gatineau, Quebec, HRSD Canadá.

Boix, C. (2002). Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Madrid, Alianza Editorial.

Borsotti, C. (2006) Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Bourdieu, P., Passeron, J. C. (1964). Les héritiers. Les étudiants et la culture. Paris, Éditions de Minuit.

Bralich, J. (1996). Una historia de la educación en el Uruguay. Del padre Astete a las computadoras. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Braslavsky, C. (2001a). “Los procesos contemporáneos de cambios de la educación secundaria en América Latina, Análisis de casos en América Del Sur”. En Braslavsky, C. (comp). La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires, Ed. Santillana.

Braslavsky, C. (2001b). “La educación secundaria en Europa y América Latina. Síntesis de un diálogo compartido.” En Braslavsky, C. (comp). La educación secundaria. ¿Cambio o

inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires, Ed. Santillana.

Brito, A. (2010). Los profesores y la escuela secundaria, hoy. Notas sobre una identidad en repliegue. Buenos Aires, FLACSO, Ed. Libros Libres.

Caetano, G., Pérez R. y Rilla, J. (1987) “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. Cuadernos del CLAEH n°44. Montevideo.

Caetano, G., Pérez R. y Rilla, J. (1989) “Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia.” En Los Partidos Políticos de Cara al 90. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Caetano, G. y Rilla, J. (1991) “Raíces y permanencias de la partidocracia uruguaya”. Revista Secuencia, v. 22, p. 143 - 173. Montevideo.

Caillods, F., y Hutchinson, F. (2001) “¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad”. En Braslavsky, C. (comp). La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires, Ed. Santillana.

Cardozo, S. (2008). “Políticas de Educación”. Cuadernos de la ENIA, Montevideo, Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia, MIDES.

Cardozo, S. (2010). “El comienzo del fin, las decisiones de abandono durante la Educación Media y su incidencia en las trayectorias”. En Fernández, T. (comp.) La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay, conceptos, estudios y políticas. Montevideo, CSIC-UDELAR.

Castillo, M, Pérez, V., (2010). “Esencia y espacio: análisis de los programas del Frente Amplio y del Partido Nacional en las elecciones 2009”, en Buquet, D. y N. Johnson (comp.) Del Cambio a la Continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.

Castro, J. (1949) “Coordinación entre Primaria y Secundaria”. Montevideo, Anales de Instrucción Primaria. Época II. Tomo XII. N°4

Chasqueti, D. y Buquet, D. (2004). “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”. Revista Política, n°42. Universidad de Chile, REDALYC. Santiago de Chile.

Coll (2013). “El currículo escolar en el marco de la nueva ecología del aprendizaje”. Revista Aula de innovación educativa, n°219, Ed. Grao, 31-36. Barcelona.

Coll, C. y Martín, E. (2006). “Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares”. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.

De Armas, G. (2006). “Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio”. América Latina Hoy, Vol.44, pp. 41-61, Salamanca.

De Armas, G. (2010) “La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro”. Montevideo, UNICEF.

De Armas, G. (2012). “El policy making process en la educación básica en Uruguay (2005-2012)”. Ponencia presentada al cuarto Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo, 14-16 de noviembre de 2012.

Downs, A. (2001). “Teoría económica de la acción política en una democracia”. En Batlle, A. (comp.) Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona, Ed. Ariel.

Dubet, F. (2004). “¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?”, en TentiFanfani, E. (comp.), Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina, IPE-UNESCO, Buenos Aires.

Dussel, I. (2006) “Currículum y conocimiento en la escuela media Argentina”. Anales de la educación común. Tercer siglo. Año 2, n°4, Filosofía política del currículum. Buenos Aires, Dirección Provincial de Planeamiento.

Dussel, I (2008). “La escuela media y la producción de desigualdad, continuidades y rupturas”. En Tiramonti, G., Montes, N. et. al. (comp.) La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación. Buenos Aires, FLACSO, Ed. Manantial.

Dye, T., R. (1992). *Understanding public policy*. Nueva Jersey, Prentice Hall.

Fernández, T. (2010a). “El peso del origen institucional, una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la educación media de Uruguay (2005-2009)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 19, pp. 143-163. Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Ed. Cauce.

Fernández, T. (2010b). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay, conceptos, estudios y políticas*. Montevideo, CSIC-UDELAR.

Filardo, V. (2010). “Transiciones a la adultez y educación”. *Cuadernos del UNFPA*. Año 4, N° 5. Montevideo, UNFPA. Disponible en http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/13272/1/transiciones_a_la_aduldez_y_educacion.pdf

Filardo, V., Mancebo, M., Llambí, C., Pérez, J., Planel, A. (2013). *Universalizar la educación media en Uruguay, ausencias, tensiones y desafíos*. Montevideo, CSIC - UDELAR.

Filgueira C., Rodríguez, F., Fuentes, A. (2006). “Viejos instrumentos de la inequidad educativa: Repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay”. Documento de Trabajo del IPES. *Monitor Social del Uruguay*. N°9. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.

Filgueira, F., Luna, J. P., Rodríguez, F. (2006). “Uruguay en el contexto regional: pobreza, riesgo y logro educativo en perspectiva comparada”. *Diálogo Político*. Vol. 23 n° 1, pp. 189-232. Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Filgueira, F., Alegre, P. (2009). “El sistema de protección social y de relaciones laborales en el Uruguay: balance y perspectivas (1985-2009)”. *Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social N°13*. Montevideo, UCUDAL.

Gauthier, R. F. (2014). *Ce que l'école devrait enseigner. Pour une révolution de la politique scolaire en France*. Paris, Ed. Dunod.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la investigación. México, McGraw-Hill Interamericana.

Jones, C. (1970). An introduction to the Study of Public Policy. USA, Ed. Duxbury Press.

Lagroye, J. (1991). Sociologie Politique, Francia, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques.

Leech, B. L., (2002). "Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews", Political Science and Politics, vol. 35, no. 2, pp. 665-668.

Mancebo, E. (2001). "La "larga marcha de una reforma exitosa": De la formulación a la implementación de políticas educativas". En Mancebo (comp.) Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. Montevideo, ICP-Banda Oriental.

Mancebo, E. (2006). "La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación." Ponencia presentada en el primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política. 30 y 31 de octubre de 2006. Montevideo.

Marradi, A., Archenti, N y Piovani, J. (2007). Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires, Emecé Editores.

Maxwell, J. A. (1996) Qualitative Research Design. An interactive Approach. Thousand Oaks, Sage Publications.

Mény, Y., Thoenig, J.C, (1992). Las políticas públicas. Barcelona, Ed. Ariel.

Palamidessi, M. (2003). "Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina". PREAL. N°28. Santiago de Chile.

Perazza, R. (2013). "Los sistemas de Formación Docente del MERCOSUR. Informe Final". Buenos Aires, Organización de Estados Americanos

Perrenoud, P. (1982) "De l'inégalité quotidienne devant le système d'enseignement. L'action pédagogique et la différence". T. 20, No. 63, pp. 87-142. Genève, Librairie Droz Stable.

Perrenoud, P. (1996). “Lorsque le sage montre la lune...l’imbécile regarde le doigt. De la critique du redoublement à la lutte contre l’échec scolaire”. *Éduquer & Former, Théories et Pratiques*. Vol. 5-6, pp. 3-30. Bruxelles.

Rama, G. (1990). “Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay: los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos”. Montevideo, CEPAL.

Rama, G. (1994). “Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan. Síntesis y Conclusiones”. Montevideo, CEPAL.

Rama, G. (2004). “La evolución de la educación secundaria en Uruguay”. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 2, No. 1. Madrid. Disponible en: <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Rama.pdf>

Rama, G., Mancebo, M. E, Ravela, P., de Souza, R. (1992). “¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media”. Montevideo, CEPAL.

Real de Azúa, C. (1988). *Partidos Política y Poder en el Uruguay*. Montevideo, Facultad de Humanidades.

Rivas, A. (2015). “América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015”. Buenos Aires, Fundación CIPPEC.

Roth-Deubel, A (2002). *Políticas públicas. Formulación, evaluación e implementación*. Bogotá, Ed. Aurora.

Roth-Deubel, A. (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos*, 33, Antioquia.

Sabatier, P. (1988). “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Sciences*, Vol. 21. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Sabatier, P. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, WestviewPress.

Sabatier, P., Hunter, S., McLaughlin, S. (1987). "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponent". *The Western Political Quarterly*, Vol. 40, No. 3, pp. 449-476.

Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (1994). "Evaluating the Advocacy Coalition Framework". *Journal of Public Policy*, Vol. 14, No. 2. Cambridge University Press

Sabatier, P. y Weible, C. (2007a). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". En Sabatier, P. (comp.) *Theories of the policy process*. Boulder, Westview Press.

Sabatier, P. y Weible, C. (2007b). "A Guide to the Advocacy Coalition Framework". En Fischer, F., Miller, G. y Sidney, M. (comp.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Ratón: CRC Press.

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play, Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.

Schmitter, P. (1992) "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en R. Ocampo A. (comp.) *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Silke, A. y Kriesi, H. (2007). "The Network Approach". En Sabatier, P. (comp.) *Theories of the policy process*. Boulder, Westview Press.

Stein, E y Tomassi, M. (2006). *La política de las políticas públicas, Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. México D.F, Banco Interamericano de Desarrollo, Ed. Planeta.

Taylor, S., Bodgan R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Barcelona, Paidós.

Tedesco, J., C. (2001). "Introducción". En Braslavsky, C. (comp.). *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires, Ed. Santillana.

Tedesco, J., C. (2003). “Prólogo”. En Tenti Fanfani, E. (comp.) Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Buenos Aires: Fundación OSDE, Unesco, Ed. Altamira.

Tenti Fanfani, E. (2003). “La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización”. En Tenti Fanfani, E. (comp.) Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Buenos Aires, Fundación OSDE, Unesco, Ed. Altamira.

Tenti Fanfani, E. (2008a). “La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural”. En Tiramonti, G. y Montes, N. (comp.). La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación. Buenos Aires, FLACSO, Ed. Manantial.

Tenti Fanfani, E. (2008b). “Introducción”. Mirar la escuela desde afuera. En Tenti Fanfani, E. (comp.) Nuevos temas en la agenda de política educativa. Buenos Aires, IPE, UNESCO, Ed. Siglo veintiuno.

Terigi, F. (2009). “El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: Hacia una reconceptualización situacional”, en Revista Iberoamericana de Educación, N° 50, pp. 23-39.

Terigi, F. (2012). “Sobre la cuestión curricular en la educación secundaria”. En Tenti Fanfani, E. (comp.) La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa. IPE, Sede Regional Buenos Aires. <http://www.iipe--buenosaires.org.ar/node/687>

Tiramonti, G. (2001). “Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90.” PREAL, N° 19. Santiago de Chile.

Tiramonti, G. (2003). “Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante”. En Tenti Fanfani, E. (comp.) Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Buenos Aires, Fundación OSDE, Unesco, Ed. Altamira.

Tiramonti, G. (2008). “Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas”. En Tiramonti, G., Montes, N.

(comp.). La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación. Buenos Aires, FLACSO, Ed. Manantial.

Tiramonti, G. (2011). “Presentación”. En Tiramonti, G. (comp.) Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. Rosario, FLACSO, Ed. Homo Sapiens.

Tiramonti, G. (2014). “Sobre formatos y experiencias educativas”. Ponencia presentada en el “I Encuentro Internacional de Educación. Espacios de Investigación y Divulgación” organizado por el Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES). 29 - 31 de octubre. Tandil, UNICEN.

Tiramonti, G., Arroyo, M., Montes, N., Nobile, M., Poliak, N., Sendón, M., Ziegler, S. (2007). Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso, la experiencia argentina. Informe Final. Buenos Aires, FLACSO.

Vaillant, D. (2009). “Los sindicatos y la educación pública en Uruguay”. En López, M. (comp.) Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina. Rio de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). Estrategias de investigación cualitativa. Buenos Aires, Gedisa.

Víñao Frago, A. (2002). Sistemas educativos, culturas escolares y reformas, continuidades y cambios. Madrid, Morata.

Weible, C. (2005). “Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks”. Political Research Quarterly, Vol. 58, No. 3, pp. 461-475.

Yin, R. (1994). Case Study Research. Design and Methods. Thousand Oaks, Sage.

Zurbriggen, C. (2006). “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. Revista Ciencia Política. Vol.26. Santiago de Chile.

Informes institucionales

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (1992). “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”. Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1965). “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay. Plan de desarrollo Educativo”. Montevideo, CIDE, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Instituto Nacional de Estadística (2012). “Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2011”. Acceso 26/02/2013. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20Pobreza%202011.pdf>

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2014). “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014”. Montevideo, INEED.

Ministerio de Educación y Cultura (2014) “Anuario estadístico de educación 2013”. Montevideo, MEC.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2013), “PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)”, PISA, OECD Publishing.

Páginas web institucionales

Administración Nacional de Educación Pública. Monitor Educativo. Acceso 28/02/2013. Disponible: <http://aplicaciones.ces.edu.uy/Indicadores/servlet/hmonedugral>.

Administración Nacional de Educación Pública. Observatorio de la Educación. División de Investigación, Evaluación y Estadística de CODICEN. Acceso 03/03/2013. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/observatorio/>

Programme for International Student Assessment. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

Presidencia de la República (2012). Plan Ceibal. Memoria Anual 2012. Acceso 23/07/2012.

Disponible en:

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/mem_anual/presidencia/ceibal.pdf

Normas Consultadas

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 2004

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1918

Ley de General de Educación n°18.437 de 2008

Ley de Emergencia para la Enseñanza n°15.739 de 1985

Ley sobre Enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial n°14.101 de 1973

Ley del Estatuto del Profesor de la Enseñanza Secundaria n°10.973 de 1947

Glosario de siglas

AFUTU	Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ATD	Asamblea Técnico Docente
CES	Consejo de Educación Secundaria
CFE	Consejo de Formación en Educación
CODICEN	Consejo Directivo Central
CONAE	Consejo Nacional de Educación
FA	Frente Amplio
FENAPES	Federación Nacional de Profesores de Secundaria
FONASA	Fondo Nacional de Salud
INEED	Instituto Nacional de Evaluación Educativa

IRPF	Impuesto a Renta de las Personas Físicas
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
PANES	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
PLAN CEIBAL	Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea
PISA	Programme for International Student Assessment
UDELAR	Universidad de la República
SNEP	Sistema Nacional de Educación Pública
UTU	Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo del Uruguay

Anexos

Anexo I. Codificación de las entrevistas realizadas

CATEGORÍA	CÓDIGO
Técnicos	T1
	T2
	T3
	T4
	T5
Autoridades de ANEP	A1
	A2
	A3
	A4
	A5
	A6
Autoridades de ANEP electas por Docentes	AD1
	AD2
Autoridades del MEC	AM1
	AM2
Parlamentarios	P1
	P2
Militantes de la Comisión de Educación del FA	M1
	M3
	M2
ATD Secundaria	ATD1
Sindicato Secundaria	S1
Sindicato UTU	S2

Anexo II. Guía de preguntas utilizada para todas las entrevistas

- 1) Para usted, ¿cuáles son los obstáculos que identifica para el acceso y egreso de los adolescentes en la educación media actual?
- 2) ¿Por qué cree que existen altos niveles de repetición en el nivel medio, particularmente en el primer año de secundaria?
- 3) ¿Cómo valora usted los actuales sistemas de evaluación y calificación de los estudiantes?
- 4) ¿Qué otros dispositivos de evaluación estudiantil le parece a usted que sería bueno incorporar?
- 5) ¿Qué modificaciones podrían realizarse en el currículum de la educación media actual para avanzar hacia la efectiva universalización del nivel?
- 6) Entre un currículum homogéneo, único, y un currículum diverso, más vinculado al contexto, ¿cuál considera el más adecuado?
- 7) En el marco del actual debate educativo, ¿cuál es su postura entre enseñar contenidos y enseñar competencias?
- 8) ¿Qué opina sobre la extensión del plan ceibal en el nivel básico de enseñanza? ¿Cree que los docentes utilizan la herramienta de manera adecuada, en cuanto al tiempo y la forma del uso?
- 9) Para usted, ¿qué lugar debe tener la educación técnica en el ciclo básico, pensando en la universalización del mismo?
- 10) En el marco del actual debate educativo, para usted ¿cómo debería ser la relación entre el currículum de primaria y el del ciclo básico?
- 11) Para usted, ¿cuáles son las tres funciones más importantes de la educación media actual?
- 12) Par usted, ¿cómo debe ser la relación entre el sistema educativo formal y el mercado de trabajo?
- 13) ¿Cuál es su posición sobre la autonomía en los centros educativos?
- 14) ¿Cuál es su posición sobre las relaciones entre el sector público y el privado en materia educativa (en cuanto a la gestión de los centros, vouchers, asociaciones con OSCs)?
- 15) ¿Qué opina sobre la participación docente en el gobierno de la educación?

- 16) Para usted ¿cómo debe ser el vínculo entre el Ministerio de Educación y Cultura y la ANEP?
- 17) Para usted, ¿cuáles son los principales actores que inciden en la política de educación media?
- 18) ¿Con qué otro grupo/actor/sector político, económico o social se siente más lejano en cuanto a sus posturas en materia de educación media?
- 19) ¿Con qué otro grupo/actor/sector se siente más cercano en cuanto a sus posturas y objetivos en la materia?
- 20) Con dicho/s actor/es ¿Coordinan acciones? ¿En qué ámbito?
- 21) ¿Qué diferentes posturas sobre la educación media identifica usted en el Frente Amplio?
- 22) En vista de lo anterior, ¿Se siente más cercano con algún grupo del Frente Amplio en particular?