

archivos analíticos de
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 26 Número 161

3 diciembre 2018

ISSN 1068-2341

“Del Dicho al Hecho hay un Gran Trecho”: Obstáculos para la Expansión de la Escolaridad Media en Uruguay

María Ester Mancebo

Universidad de la República

Uruguay



Julia Pérez Zorrilla

CONICET

Argentina

Citación: Mancebo, M., & Pérez, J. (2018). “Del dicho al hecho hay un gran trecho”: Obstáculos para la expansión de la escolaridad media en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(161). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3189> Este artículo forma parte del número especial, *Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar*, editado por Nora Gluz, Dalila Andrade Oliveira, y Cibele Rodrigues.

Resumen: El presente artículo analiza los obstáculos que han tenido los gobiernos del Frente Amplio para construir políticas que permitieran concretar la letra de la Ley General de Educación de 2008 en cuanto a la consagración del derecho a la educación y el cumplimiento con la obligatoriedad escolar de la educación media. Para ello, se realizó un análisis cualitativo de documentos (normas e

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 10-6-2017

Revisiones recibidas: 19-2-2018

Aceptado: 19-2-2018

informes institucionales) y de 49 entrevistas semi-estructuradas realizadas a autoridades educativas, mandos medios, legisladores, sindicalistas, responsables de programas de inclusión educativa y especialistas realizadas entre los años 2011 y 2015. De este modo, se identificaron tres fuentes de bloqueo en el proceso de la política educativa del nivel medio: la fragmentación institucional del sistema educativo; el desacuerdo ideológico entre las autoridades gubernamentales y dentro del partido de gobierno; y el veto ejercido por el actor sindical de secundaria. La interacción de estos factores permite comprender el estancamiento de la política educativa de secundaria en el período 2005-2017.

Palabras clave: Uruguay; 2005-2017; educación media; inclusión, metodología cualitativa

Easier said than done: Obstacles to the expansion of secondary education in Uruguay

Abstract: In 2008, the Uruguayan General Education Law was enacted, stipulating the right to education and extending compulsory education from nine to fourteen years. This article analyzes the obstacles to design and implement educational policies to improve secondary education attainment rates during the governments headed by the Frente Amplio party from 2005 on. Using a qualitative approach, we employed a triangulation method that includes document analysis (laws and institutional reports) and 49 semi-structured interviews conducted between 2011 and 2015; the interviews covered government authorities, legislators, bureaucrats, experts and union leaders. We identified three potential causes of this policy gridlock: the institutional fragmentation of the educational system; the ideological disagreement between educational authorities and party members; and the teacher's union veto. The educational policy stalemate in secondary education is explained by these multiple factors and their interaction.

Key words: Uruguay; 2005-2017; secondary education; inclusion; qualitative methodology

A distância entre o que se diz e o que se faz: Obstáculos para expandir o ensino médio em Uruguai

Resumo: Este artigo analisa os obstáculos que tiveram os governos do Frente Amplio para desenvolver as políticas necessárias à concretização do direito à educação e ao cumprimento da obrigatoriedade educativa no nível médio estabelecidos na Lei Geral de Educação de 2008. Para isso, fez-se uma análise qualitativa de documentos (normativa e relatórios institucionais) e de 49 entrevistas semiestruturadas realizadas a autoridades educativas, quadros médios do sistema de ensino, legisladores nacionais, sindicalistas, responsáveis de programas de inclusão e pesquisadores entre os anos 2011 e 2015. Assim, foram identificadas três principais causas de bloqueio no processo da política educativa no nível médio: a fragmentação institucional do sistema de ensino; o desacordo ideológico entre as autoridades governamentais e entre os membros do partido de governo; e o veto exercido pelo sindicato dos professores de ensino médio. A interação entre esses fatores explica a estagnação da política educacional do nível médio no período 2003-2015.

Palavras-chave: Uruguai; 2005-2017; ensino médio; inclusão; metodologia qualitativa

Introducción

El refrán popular planteado en el título de este artículo refleja la discordancia que vive Uruguay entre las aspiraciones fijadas para la educación media en su corpus normativo y la realidad de dicho ciclo. A mediados de la década del 2000, Uruguay reconoció el derecho a la educación como un derecho humano, extendió la obligatoriedad escolar al nivel medio superior e impulsó un amplio repertorio de políticas de inclusión. Sin embargo, diez años más tarde, en el nivel medio superior el egreso continúa estancado en el 40% y los resultados educativos se ubican entre los más desiguales de América Latina. Ello es particularmente llamativo si se tiene en cuenta que en el mismo período el país ha realizado importantes avances en la ampliación de la educación inicial así como en la reducción de la pobreza y la desigualdad social, destacándose en tal sentido a nivel regional.

En este artículo nos preguntamos por qué Uruguay no ha podido avanzar hacia la universalización de la educación media en el marco de un gobierno de izquierda y argumentamos que los factores que han obstaculizado tal proceso han sido la “balcanización”¹ institucional, el desacuerdo ideológico entre las autoridades educativas respecto al mandato de inclusión y las finalidades de educación media, y el posicionamiento del actor sindical como un actor de veto.

El texto se estructura en cinco secciones. Luego de esta introducción, se presenta el enfoque conceptual y la metodología en los que se apoyó la investigación. En la tercera sección se describe el alcance del derecho a la educación y la obligatoriedad escolar en la Ley de Educación vigente, se despliegan las políticas educativas impulsadas en el período 2005-2017 y se profundiza en la preocupante realidad de la educación media uruguaya. En la cuarta parte se analizan los factores explicativos de la brecha entre la utopía normativa y esta realidad y, finalmente, se sistematizan los principales hallazgos del estudio.

Referencial Conceptual y Metodológico

Las Instituciones, los Actores y sus Ideas

Las Ciencias Sociales recurren con frecuencia a la noción de “institución” y la usan de manera polisémica. De ahí la importancia de precisar que este artículo se guía por dos definiciones complementarias de “instituciones”, la clásica planteada por North hace ya dos décadas y una más reciente de Acuña y Chudnovsky. Según North,

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. (1995, p. 13)

Por su parte, Acuña y Chudnovsky puntualizan que las instituciones son

El conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales... También se las puede entender como legados de procesos históricos. (2013, p. 49)

Como corriente teórica, el Institucionalismo asume que las instituciones constituyen el marco decisorio en el cual los actores cooperan, entran en conflicto, negocian y persiguen sus intereses, y

¹ La expresión “balcanización” alude a la intervención de un gran número de actores en el proceso de construcción de las políticas públicas (Cox & McCubbins, 2002).

busca explicar de qué modo las organizaciones formales, las reglas, los procedimientos de un sistema social determinan el comportamiento de los actores.

Este trabajo se nutre fundamentalmente del Institucionalismo Histórico² (North, 1995; Pierson & Skocpol, 2008), corriente que ubica a las estructuras sociales y el análisis histórico en el centro de la explicación sobre las orientaciones de las políticas públicas. El Institucionalismo Histórico sostiene que una vez que las instituciones se crean, aunque ya no cumplan con el objetivo para el que fueron instauradas, tienden a persistir porque, cuando los actores se adaptan e invierten recursos en ellas, se resisten a cambiarlas, en lo que se define como “trayectoria dependiente” (“pathdependence”).

Los actores interactúan en un marco institucional específico y de dicha interacción resultan las políticas públicas. Los actores constituyen sujetos individuales o colectivos que tienen capacidad de acción estratégica, intereses, recursos e ideas (Acuña & Chudnovsky, 2013). Estas operan como mapas cognitivos y normativos que median entre los intereses y el comportamiento de los actores, “ordenan sus prioridades, los sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros.” (Acuña & Chudnovsky, 2013, p. 49).

Entre los actores involucrados en los procesos de políticas educativas, los gobiernos ocupan un rol fundamental al poseer un recurso único: la autoridad formal para tomar decisiones y el ejercicio del poder público para llevarlas a cabo. De ahí la importancia de analizar el papel que juega el Poder Ejecutivo en la materia. También es relevante el Poder Legislativo que participa en el proceso de formulación de leyes que regulan la educación y en la aprobación de los presupuestos (Acuña & Chudnovsky, 2007; Navarro, 2006).

Los sindicatos de profesores son potenciales actores de impulso o de veto a las políticas, cuyo principal recurso es la capacidad de movilización social de sus afiliados (Acuña & Chudnovsky, 2007; Navarro, 2006). Su capacidad de negociación/presión puede provenir de variadas fuentes, como el intercambio político, el gran poder de negociación que pueden ostentar los sindicatos centralizados; la posesión de vínculos privilegiados con un partido político aliado o la representación corporativa en agencias estatales (Streeck & Hassel 2003).

Los partidos políticos también ocupan un papel importante en el devenir de las políticas públicas en educación. Dependiendo del tipo de intereses sociales e identidad ideológica que los constituya, pueden mostrar una mayor articulación o confrontación con otros actores como los sindicatos o los empresarios. Al respecto, distintas investigaciones han destacado la influencia de la orientación ideológica de los partidos de gobierno en el rumbo de las políticas públicas (Boix, 1996; Huber & Stephens; 2012). Junto con la ideología, debe considerarse la organización interna del partido (la fortaleza del vínculo entre las elites partidarias y las organizaciones de base) y la naturaleza de su vínculo con el electorado (programático o carismático; Pribble, 2013).

Por último, los especialistas, investigadores sociales externos a la burocracia educativa tradicional, pueden constituir un actor relevante en el campo de las políticas educativas. El papel que cumplan en el proceso de las políticas se encuentra condicionado por su articulación con las autoridades educativas. Cuando cuentan con un fuerte respaldo político y ocupan lugares estratégicos en Ministerios de Educación o Planificación, su papel se ve incrementado (Acuña & Chudnovsky, 2007).

Metodología

El presente artículo abarca el periodo 2005-2017, esto es desde el inicio del primer gobierno de izquierda hasta la fecha, y se apoya en datos secundarios y primarios que fueron triangulados.

² La literatura especializada reconoce tres grandes vertientes del Institucionalismo: el Económico, el Sociológico y el Histórico.

Los datos secundarios refieren a indicadores clásicos como cobertura, aprobación y repetición, desafiliación, resultados en pruebas internacionales, y han permitido contextualizar la situación de Uruguay en la región en términos educativos y sociales. También se hizo un análisis documental a partir de normas e informes institucionales.

Por su parte, los datos primarios provienen de entrevistas semi-estructuradas realizadas en dos momentos, 2011 y 2014. En el relevamiento del 2010³ se concretaron veintiséis entrevistas a informantes calificados entre quienes se incluyó a autoridades educativas, mandos medios de los organismos de la enseñanza, integrantes de organismos docentes de carácter técnico (las llamadas “Asambleas Técnico-Docentes”), directores de liceos y escuelas técnicas, personal de los programas de educación inclusiva en ejecución, especialistas de organismos internacionales y académicos con una trayectoria reconocida en el campo educativo. En el relevamiento del 2014⁴ se hizo un total de veintitrés entrevistas en profundidad a autoridades educativas, autoridades del Poder Ejecutivo y parlamentarios, dirigentes de colectivos docentes organizados, militantes del partido de gobierno y técnicos.

En los dos relevamientos el protocolo de entrevista se centró en la educación media, con particular atención a la inclusión. Asimismo, en ambos casos se trabajó en base a muestras finalísticas de informantes calificados que, si bien no permitieron la generalización, sí habilitaron la construcción de un mapa que da cuenta de las tensiones y conflictos que se detectan actualmente en el campo educativo en Uruguay.

Una Historia de Desencuentros: Derecho a la Educación, Obligatoriedad Escolar y Expansión de la Escolaridad Media en Uruguay

La Utopía Normativa

En el plano normativo Uruguay ha consagrado el derecho a la educación como un derecho humano y ha definido una obligatoriedad escolar extensa, de catorce años, que incluye la educación media completa (básica y superior). En efecto, la Ley General de Educación (LGE) vigente⁵ enuncia el derecho a la educación como un derecho humano fundamental (artículo 1), declara a la educación como un bien público universal y compromete al Estado a respetar la diversidad y asegurar la inclusión educativa (artículos 2 al 8). También impulsa la noción de educación a lo largo de la vida, propone los derechos humanos como marco de referencia para la labor educativa y sostiene que los mismos deben transversalizar todo el sistema educativo.

Además, la LGE contempla los requisitos para el ejercicio del derecho a la educación conceptualizados por Tomasevski (2001), sus famosas “4 A”: la asequibilidad, el acceso, la aceptabilidad y la adaptabilidad. En cuanto a la asequibilidad, el artículo 1 de la LGE afirma que “el Estado garantizará” una educación “para todos sus habitantes” y el artículo 6 proclama la universalidad del derecho a la educación:

(De la universalidad).- Todos los habitantes de la República son titulares del derecho a la educación, sin distinción alguna. El cuidado y educación de los hijos e hijas para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. (Art. 6)

³ El relevamiento 1 (así se cita en este artículo) corresponde a la investigación desarrollada por Verónica Filardo, María Ester Mancebo, Cecilia Llambí, Julia Pérez y Anaclara Planel en la Universidad de la República (Filardo & Mancebo, 2012).

⁴ El relevamiento 2 corresponde a la tesis de Maestría de Julia Pérez presentada en FLACSO Argentina (Pérez, 2015).

⁵ Ley nro. 18.437 que entró en vigencia el 8 de diciembre del 2008.

Segundo, en diversos artículos se señala que el Estado debe garantizar la accesibilidad, estableciendo la vigencia del principio de gratuidad (artículo 16) y asegurando la no discriminación (artículo 18):

(De la igualdad de oportunidades o equidad) - El Estado brindará los apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad, y actuará de forma de incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes... (Art. 18)

La LGE explicita la importancia de la inclusión educativa de aquellas personas excluidas del sistema educativo:

(De la diversidad e inclusión educativa).- El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades. (Art. 8)

Tercero, en lo que respecta a la aceptabilidad, se plantea en el artículo 10 y en el primer apartado del artículo 72, que la educación brindada debe ser de calidad, lo cual implica también otorgar la seguridad a los estudiantes y ciertas condiciones sanitarias mínimas. Por último, La LGE también contempla el carácter adaptable de la educación, al postular que es el sujeto, el educando, al que debe adaptarse el sistema educativo - no a la inversa (artículo 5).

En cuanto a la obligatoriedad escolar Uruguay fue pionero en la región cuando en 1973, en un contexto de creciente autoritarismo, extendió la escolaridad obligatoria de seis a nueve años, abarcando educación primaria y el primer ciclo de la educación media. Luego de la transición democrática (1985-1989) y en el marco de una reforma educativa de orientación estatista, en 1998 se estableció la obligatoriedad de la educación inicial a partir de los 5 años⁶. En esta evolución en la que la obligatoriedad escolar pasó de seis años a nueve y de nueve a diez años, la LGE del 2008 representó un incremento a catorce años de educación obligatoria: dos años de educación inicial (4 y 5 años), seis de primaria, tres de educación media básica y tres de educación media superior.

En otras palabras, además de enunciar el derecho a la educación en forma explícita y completa, la LGE vigente desde el año 2008 introdujo la obligatoriedad de la educación media completa, con sus dos ciclos, el básico y el superior. Esta normativa legal constituye un indicador del convencimiento de la clase política respecto a la relevancia de la educación en la agenda pública y es también una apuesta a la ley como instrumento privilegiado de transformación de la realidad educativa.

Las Políticas Educativas de los Gobiernos del Frente Amplio

A partir del triunfo electoral de fines del 2004, un partido de izquierda, el Frente Amplio (FA), ha encabezado el gobierno nacional por tres períodos, con las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y José Mujica (2010-2015). En la agenda electoral y la agenda de gobierno del FA la educación ocupó un lugar destacado, tal como lo reflejan las palabras de Mujica en su discurso de asunción ante la Asamblea General:

⁶ Ley nro. 17.015.

Los temas de Estado deben ser pocos y selectos. Deben ser aquellos asuntos en los que pensamos que se juega el destino, la identidad, el rostro futuro de esta sociedad. Sin pretensiones de verdad absoluta, hemos dicho que deberíamos empezar por cuatro 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’⁷

Entre las líneas de política educativa impulsadas en este período se constata, en primer lugar, una nítida apuesta a incrementar el presupuesto educativo. El gasto educativo pasó de representar apenas un 3,2% del producto en 2004 a un 4,5% en 2009 y un 4,8% en 2013. 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, 2017). Este incremento se tradujo en una mejora importante de los niveles salariales de los docentes y también de la infraestructura escolar.

En segundo lugar, se trabajó en el rediseño institucional, fundamentalmente a través de la referida LGE del 2008 que conservó los arreglos institucionales característicos del gobierno de la educación uruguaya e introdujo algunas novedades. Entre los primeros debe señalarse la autonomía del gobierno de la educación respecto al poder político, el carácter colegiado de los principales órganos de gobierno educativo y la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional. Entre las segundas puede enumerarse la redefinición de los consejos desconcentrados de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la creación de un Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) y la instauración de mecanismos de descentralización (Bentancur & Mancebo, 2010).

En tercer término, se promovió la democratización del sistema educativo a través de la integración de representantes de los docentes en los distintos consejos de la ANEP, el funcionamiento de diversos órganos deliberativos, la creación y puesta en marcha de Consejos de Participación en los centros educativos (con representación de estudiantes, docentes, padres y representantes de la comunidad).

En cuarto lugar, se desarrollaron numerosos programas de inclusión educativa. En un estudio publicado en el 2014 el INEED identificó un total de 132 programas educativos “complementarios” orientados a uno o varios de los siguientes objetivos de inclusión: culminación de nivel, retención de estudiantes, revinculación de estudiantes y aprendizajes. La gran mayoría de estos programas son focalizados y reúnen una cobertura relativamente baja en relación a la población total de educación primaria y media (Cuadro 1). En la ejecución se combinó un fuerte liderazgo de la ANEP con una apuesta a la inter-institucionalidad⁸ lo cual ha significado la irrupción de nuevos actores en el campo educativo, en particular el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Esta nueva institucionalidad favoreció la articulación de estas políticas de inclusión educativa con la arquitectura de bienestar social (Mancebo, Carneiro & Lizbona, 2014) pero no siempre consiguió sortear exitosamente los riesgos de descoordinación (Pérez, 2011).

⁷ <http://historico.elpais.com.uy/100302/pnacio-474229/nacional/lea-el-discurso-de-mujica-en-la-asamblea-general/>

⁸ El término “inter-institucionalidad” refiere al involucramiento de diversas instituciones estatales en la ejecución de las políticas públicas (Cunill Grau, 2005).

Tabla 1

Cobertura de los programas de inclusión en la educación media. Año 2014

Matrícula	Frecuencia	%
Secundaria pública	222,935	100
Ciclo básico publico	124,694	100
Bachillerato publico	98,241	100
Áreas pedagógicas	1,363	0.6
Educación en contextos de encierro	1,871	0.8
Programa Aulas Comunitarias	2,149	1.7
Liceos con tutoría	27,862	22.3
Compromiso educativo	21,500	21.9
Cobertura programas	54,745	24.6
Educación Técnica	90,813	100
Acreditación de Saberes por Experiencia de vida	1,154	1.3
Formación Profesional Básica	10,500	11.6
Programa Gol al Futuro	3,500	3.9
Programa Rumbo	1,450	1.6
Cobertura programas	16,604	18.3

Nota: Elaboración propia en base a los datos de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN; Estadística CETP

En suma, a partir del 2005 las políticas educativas incluyeron un significativo aumento presupuestal, apuntaron al rediseño institucional y generaron nuevos canales de participación de los actores educativos. En cuanto a la expansión de la escolaridad de nivel medio, el esfuerzo correspondió fundamentalmente a programas de inclusión educativa que tuvieron carácter focalizado y reunieron un reducido número de estudiantes. A lo largo de los tres gobiernos del FA no se ha procesado una reforma estructural de la educación media:

No se ha revisado el formato escolar y menos aún las prácticas pedagógicas. No se han puesto en marcha mecanismos de remediación destinados a los alumnos que no logran los objetivos establecidos en el currículo⁹. No se ha modificado el plan de estudios que conserva un corte netamente propedéutico y enciclopedista, presenta serios problemas de articulación entre ciclos educativos, se desarrolla con una carga horaria relativamente baja en términos comparativos con otros países, exhibe una bajísima incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza y aprendizaje (a pesar del Plan Ceibal), muestra un claro predominio de la evaluación de resultados por sobre la de procesos y escasas conexiones de la propuesta educativa con el mundo del trabajo.” (Mancebo & Lizbona, 2016, p. 105).

La Educación Media, un Nivel Educativo en Crisis

Junto a las políticas educativas reseñadas, el gobierno del FA implementó un conjunto de medidas económicas y sociales que, en el marco de una coyuntura internacional económicamente favorable, redundaron en una disminución de las tasas de pobreza, indigencia y desigualdad social. En la actualidad, aún en un contexto regional recesivo, estas tendencias a la baja se han mantenido y

⁹ De acuerdo a los datos de la Tercera Encuesta de Adolescencia y Juventud (INJU, 2015), casi la mitad de los adolescentes y jóvenes han tomado clases de apoyo complementario a la educación formal (el quintil más pobre en un 30% y el más rico 70%). La mayoría de los cursos complementarios son pagos.

el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza e indigencia ha decrecido de manera constante desde el año 2004, alcanzando en 2016 un 9,4% y un 0,2% respectivamente. Esta disminución fue acompañada por una mejora en la distribución de la riqueza, como lo refleja la evolución del índice de Gini que pasó de 0.46 puntos en el 2006 a 0.38 en el 2016 (INE, 2017).

En materia educativa, y particularmente en relación la obligatoriedad escolar y las políticas de inclusión que constituyeron la principal apuesta, Uruguay ha logrado con éxito la universalización del nivel inicial. Así, entre 2006 y 2016, la cobertura educativa en niños de cinco años se incrementó de 95% a 99% y en niños de cuatro de 77% a 91%. Incluso entre los niños de tres años -enseñanza no obligatoria- se pasó de una cobertura del 46% a una del 68% (INEED, 2017).

Por su parte, en el nivel primario, tanto la cobertura como el egreso ya eran universales en la década del 2000 y en la actualidad un 99% de los adolescentes de trece años logra finalizar este ciclo educativo. Sí se observa a lo largo de la década un incremento del egreso de la escuela primaria sin rezago, que pasó del 80% al 90% entre los adolescentes de trece años, evidenciando una disminución de la repetición escolar (INEED, 2017). En relación a la calidad impartida, como lo reflejan los resultados de las pruebas TERCE recogidas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO (2014), los resultados de los niños uruguayos de tercer y sexto año continúan situándose entre los mejores de la región, equiparados a los de Costa Rica y seguidos a los de Cuba y Chile, aunque no hayan exhibido mejoras en el período (INEED, 2017).

En contraposición, aún en al año 2016 solamente un 40% de los jóvenes de 24 años lograba finalizarla educación media y apenas un 70% de los jóvenes de 19 años lograba terminar el ciclo básico, un nivel de egreso que se ha mantenido estable en los últimos diez años (INEED, 2017). Estos indicadores son particularmente alarmantes cuando se los compara a nivel regional, incluso con países que expandieron más tardíamente sus sistemas educativos y poseen iguales o menores niveles de desarrollo económico y mayores cifras de pobreza e indigencia (CEPAL, 2017).

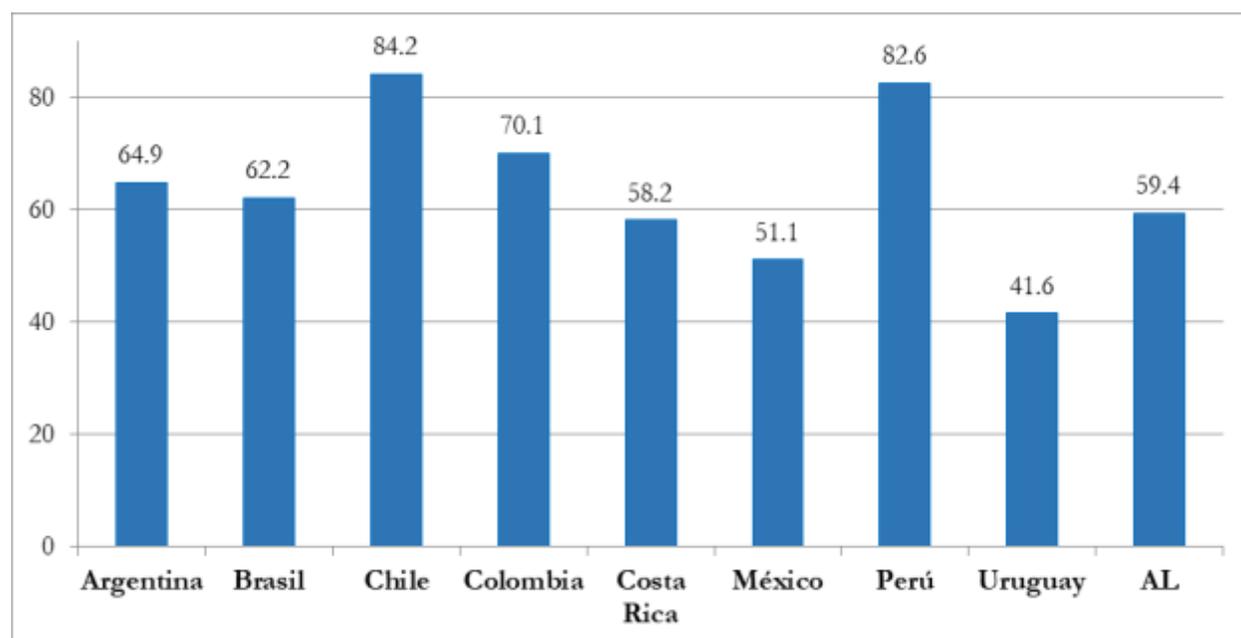


Gráfico 1. Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa. Año 2014. Elaboración propia en base a la Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de CEPAL. Año 2017

Hace aproximadamente medio siglo, los aportes clásicos de la sociología de la educación (Bourdieu & Passeron, 1970; Coleman et. al, 1966) evidenciaron cómo el origen social y cultural de los estudiantes influía en sus trayectorias educativas. En ciclos educativos no universalizados, dicha influencia suele reflejarse en el abandono precoz de las poblaciones más vulnerables. Al respecto, para el caso uruguayo diversas investigaciones nacionales han enfatizado el fortísimo peso del contexto cultural, social y económico de los hogares y de los centros educativos en las trayectorias educativas de los estudiantes, lo cual condiciona significativamente sus posibilidades de desafiliación del sistema escolar (Cardozo, 2010; Fernández, 2010).

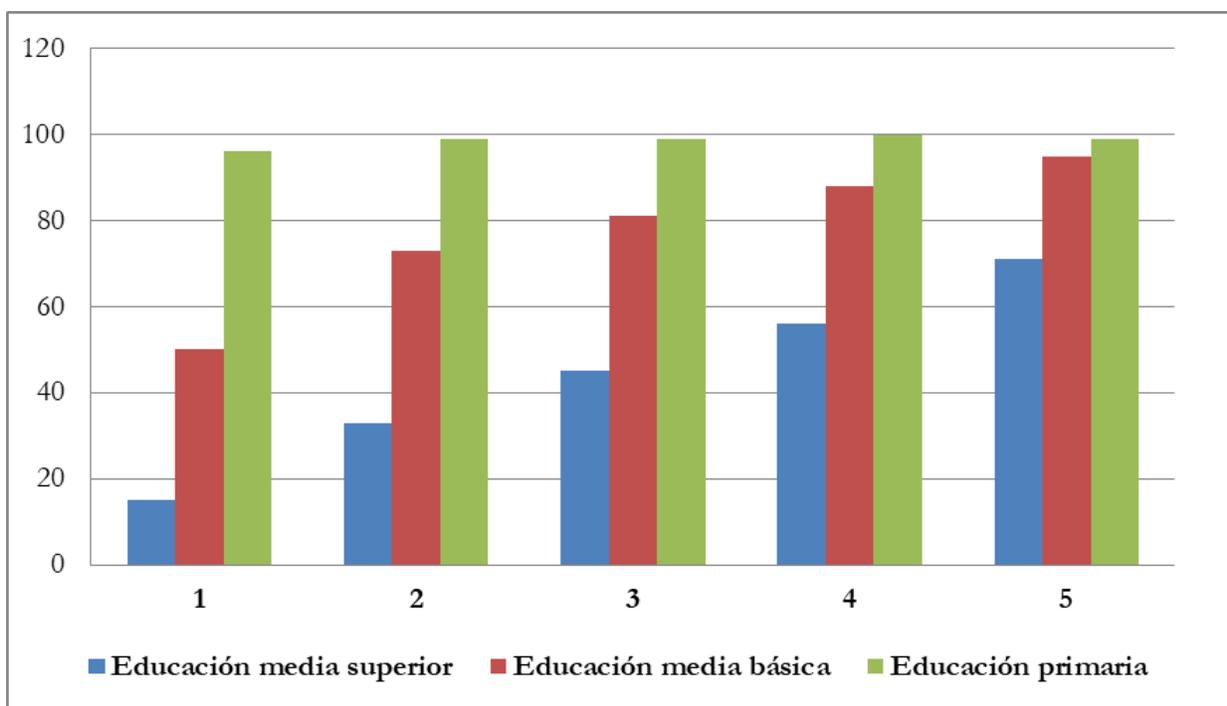


Gráfico 2. Porcentaje de egresados de ciclos de educación obligatoria cuatro años después de la edad teórica según ingreso de los hogares. Año 2015. Elaborado en base a INEED (2017).

En un ciclo educativo que apenas un 40% de los jóvenes consigue finalizar, el origen socioeconómico del alumnado condiciona fuertemente el egreso (gráfico 3). Se observa así que mientras la completitud de la escuela primaria no varía en función al origen socioeconómico, apenas un 50% de los adolescentes del quintil más pobre logran terminar la educación media básica y solamente un 15% de los jóvenes de este quintil consiguen culminar la educación media superior. En un país donde las desigualdades sociales no son tan amplias y la educación es gratuita en todos los niveles (incluso el superior), los jóvenes de los sectores altos tienen cinco veces más posibilidades de egresar de la escuela media que los jóvenes de sectores bajos y el sistema selecciona precozmente a los estudiantes que van a continuar sus estudios superiores (INEED, 2017). Vale la pena destacar que la tasa de egreso de la educación media no solamente es muy desigual, sino también muy baja para los estudiantes que provienen de los quintiles más altos. En otras palabras, en este nivel educativo existen dispositivos que desestimulan la continuidad educativa y su efecto se acentúa entre los estudiantes más pobres.

Por otra parte, en el plano teórico, se podría esperar que en sociedades más desiguales los resultados educativos se vean más influenciados por los orígenes socioeconómicos de los estudiantes. Sin embargo, cuando se compara el egreso del nivel medio entre jóvenes de países de la

región con índices de Gini mucho más elevados (0,49 en México; 0,51 en Chile; 0,54 en Colombia 0,55 en Brasil) que el uruguayo (0,38) las brechas entre quintiles extremos no son tan elevadas. Al respecto, Uruguay ostenta a la vez la mejor distribución de la riqueza y la mayor influencia del contexto socioeconómico sobre la probabilidad de egreso de la educación media.

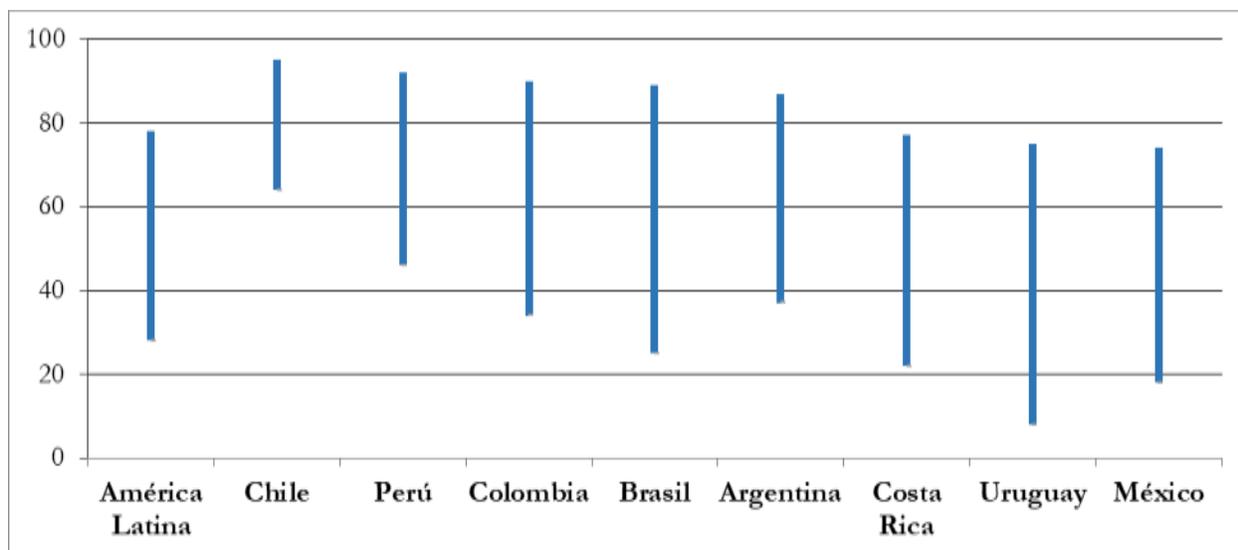


Gráfico 3. Porcentaje de la población de 20 a 24 años que concluyó la enseñanza secundaria alta, según quintiles de ingreso extremos, 2010. Elaborado en base a Trucco (2014).

Asimismo, podría suponerse que en sociedades con una mayor proporción de la población por debajo de la línea de pobreza los sectores vulnerables egresarán en menor proporción de la educación media. No obstante, en la actualidad Uruguay posee la menor proporción de personas bajo las líneas de pobreza e indigencia entre los países de ingresos altos y medios altos de América Latina (ver gráfico 4) pero sus jóvenes pobres son los que menos posibilidades tienen de finalizar la educación media (ver gráfico 3).

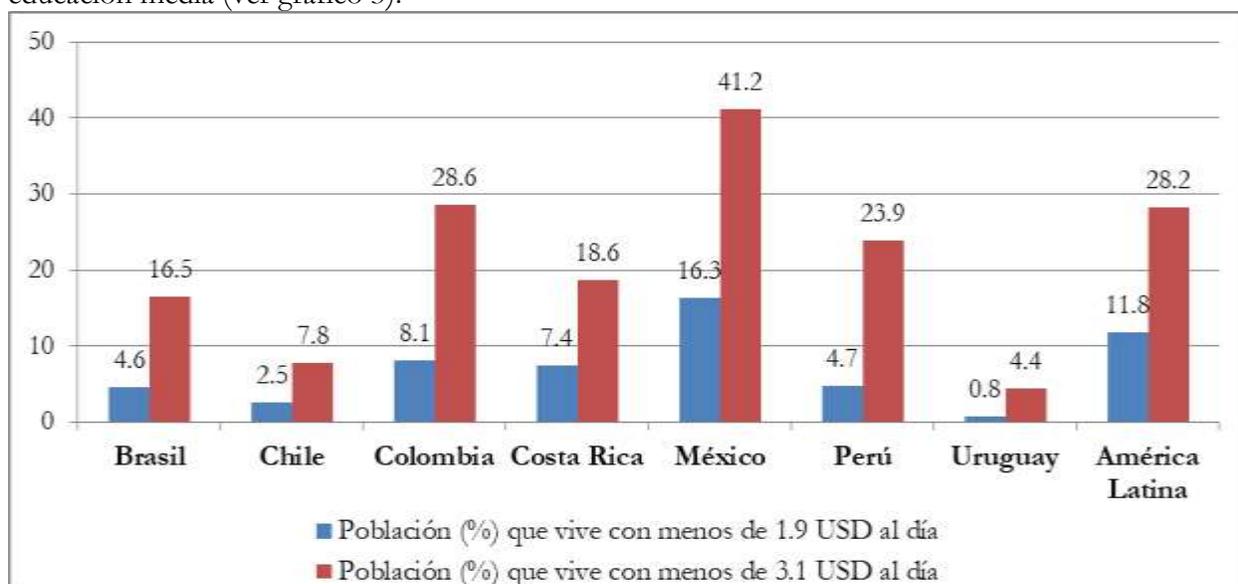


Gráfico 4. Población (%) que vive con menos de 3.1 dólares y 1.9 dólares al día (2011 PPP). Año 2014. Elaboración propia en base a Base de datos del Banco Mundial, 2017.

La influencia del nivel socioeconómico de origen sobre las trayectorias educativas es particularmente acentuada en Uruguay y no solamente se refleja en el egreso diferenciado por quintiles sino también en los resultados educativos, tanto en los niveles de promoción como en los desempeños registrados en las evaluaciones estandarizadas llevadas a cabo por la OCDE. En cuanto a los primeros, Uruguay ostenta las mayores tasas de repetición de la región y entre las más altas del mundo en el nivel medio: en el año 2015, esta alcanzaba el 26,8% en el ciclo básico común y el 42,5% en el ciclo básico técnico (Rivas, 2015). A nivel de los liceos públicos del país, las tasas de repetición son muy heterogéneas y varían en función al contexto socioeconómico: mientras en centros educativos de la periferia de Montevideo superan el 50%, en otros no alcanzan el 7% (ANEP, 2017).

En cuanto a la influencia del contexto socioeconómico sobre los desempeños educativos, desde que comenzó a participar en las pruebas PISA en el año 2003, Uruguay ha aparecido como uno de los países más inequitativos ya que los desempeños de sus estudiantes varían en función a sus condiciones de origen en mayor medida que en otros países de la región. En la edición 2012, el desempeño de los estudiantes en matemáticas en Uruguay era explicado en un 23% por el entorno social de origen (al igual que en Chile y Perú), cifra que disminuía al 16% o 15% en países mucho más desiguales como Brasil o Colombia. En la última edición de la prueba (2015), el impacto del contexto socioeconómico ha disminuido, explicando el 16% de los desempeños en ciencias (nuevamente al igual que en Chile, aunque menos que en Perú) pero continúa siendo mayor al de Brasil (12%), México (11%) o el promedio de la OCDE (12,9%) (OCDE, 2016).

Como señala el informe del INEED (2017), las pruebas PISA han evidenciado que el efecto del nivel socioeconómico del centro escolar es mayor aún al efecto del nivel socioeconómico individual en los desempeños, de por sí elevado. De hecho, cuando se analizan las diferencias en el puntaje de las pruebas de ciencias entre los centros que participaron en el 2015, un 70% de las diferencias registradas responde a las características socioeducativas de quienes asisten a los centros (INEED, 2017).

De este modo, sin desestimar la relación existente entre los recursos económicos, sociales y culturales de los estudiantes y sus trayectorias educativas, los sistemas escolares pueden debilitar la intensidad de esta correlación o fortalecerla, reproduciendo y produciendo aún mayores desigualdades sociales. En Uruguay el sistema parece situarse entre estos últimos. A pesar que el país presenta los mejores índices sociales y distribución de la riqueza de la región, las trayectorias educativas se encuentran más influenciadas por los contextos socioeconómicos de origen que en los países vecinos. El reconocimiento de la educación como un derecho, la extensión de la obligatoriedad a todo el nivel medio, el incremento del gasto en educación y la implementación de distintas políticas de inclusión no han sido suficientes para expandir la cobertura en el nivel medio ni para combatir las características estructurales de un sistema educativo fuertemente reproductor de las desigualdades.

Este diagnóstico es ampliamente conocido por la ciudadanía, los expertos y la clase política. ¿Por qué entonces no se han llevado a cabo políticas transformadoras de esta cruda realidad?, ¿qué obstáculos han encontrado los gobiernos del Frente Amplio -exitosos en la disminución de la pobreza y desigualdad- en esta arena de política?, ¿qué frenos han operado sobre la voluntad política de universalizar la educación media? En el apartado que sigue se adelantan algunas explicaciones a estas preguntas.

Explicando el Desencuentro

El Papel de la Institucionalidad

La institucionalidad del sector educativo uruguayo ha operado como un obstáculo importante en el proceso de expansión de la educación media en Uruguay y lo ha hecho a través de la fragmentación institucional y los bajos niveles de coordinación intra e interinstitucional.

La fragmentación institucional es una nota característica del gobierno de la educación en Uruguay, gobierno que ha sido caracterizado como “peculiar y complejo” (Mancebo, 2007) por diversos factores, entre ellos la coexistencia entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). El MEC es parte del Poder Ejecutivo y posee la potestad de establecer los lineamientos generales en materia educativa, coordinar las políticas educativas nacionales, relevar y difundir la información estadística de todo el sistema de educación nacional y regular la educación de gestión privada del nivel inicial, terciario y universitario. Por su parte, la ANEP es un ente autónomo, se rige por los principios de autonomía técnica y administrativa¹⁰, y tiene la potestad de formular e implementar las políticas educativas en el nivel inicial (4 y 5 años), primaria (6 a 11 años), media (12 a 18 años) y la formación docente.

La conformación de la ANEP constituye un elemento adicional de complejidad gubernamental. Es dirigida por un órgano colegiado de cinco miembros (Consejo Directivo Central, CODICEN) y se compone de cuatro consejos desconcentrados: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE) responsable de la formación docente¹¹.

La fragmentación institucional ha generado una lógica de competencia entre el CODICEN y los consejos desconcentrados, así como entre los consejos desconcentrados. Filardo y Mancebo (2012) encontraron que varios actores defendían firmemente la autonomía de los Consejos Desconcentrados frente al supuesto avasallamiento del CODICEN:

Con respecto a las cuestiones jerárquicas, lo que ha pasado en los últimos días con la enseñanza... Hemos visto un avasallamiento por parte del CODICEN a los consejos, cuando los legisladores plantean cierta autonomía técnica a cada uno de los desconcentrados eso hay que respetarlo. Y eso ha llegado a un punto de avasallamiento por parte del CODICEN hacia el Consejo. (Entrevistado 4, relevamiento 1)

Por otra parte, los programas de inclusión se han inscripto institucionalmente en el CODICEN o en los consejos desconcentrados, y ello ha mermado la capacidad de actuar aunadamente de los distintos actores educativos:

La fragmentación es un tema, creo que tenemos una gran cantidad de programas, todos puntuales, se superponen unos sobre otros y en relación a los cuales es difícil

¹⁰ Constitución de la República Oriental del Uruguay, art 202.

¹¹ Nótese que la LGE del 2008 definió que en la educación media debían establecerse tres consejos desconcentrados: un Consejo de Educación Media Básica (CEMB) que estaría a cargo de la educación media básica que hoy se imparte en liceos y escuelas técnicas; un Consejo de Educación Media Superior (CEMS) que sería responsable de toda la educación media superior del país; y un Consejo de Educación Técnico-Profesional que tendría competencia en la educación profesional, técnica y tecnológica. No obstante esta disposición legal, entre el 2008 y 2017 no ha estado en la agenda la creación de estos tres consejos que reemplazarían a los históricos CES y CETP y supondrían un impulso a la unificación de toda la educación media básica, por un lado, y de la educación media superior, por otro.

verlos en conjunto. Son fichitas puestas una arriba de la otra, tenés responsabilidades diversas, distintos actores. (Entrevistado 24, relevamiento 1)

Además, los mecanismos de coordinación intra e interinstitucional han sido débiles y se ha instalado una dinámica de relativa balcanización. En tal sentido, en los últimos años la literatura sobre políticas públicas ha insistido respecto a los efectos negativos de la débil coordinación entre las instituciones involucradas en una arena de política específica (Licha y Molina, 2006; Cox y McCubbins, 2002). Se mencionan como riesgos la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector, la competencia entre unidades administrativas asignadas a una misma función, el no aprovechamiento cabal de los recursos disponibles, el incremento de la “brecha de implementación”¹², la ineficiencia de las políticas.

Respecto al caso uruguayo, Pérez (2011) estudió el grado de coordinación entre seis programas de inclusión educativa del período 2005-2009, mostró su baja intensidad y explicó tal fragilidad a través de seis variables explicativas: la fragmentación institucional, la autonomía de la ANEP, la competencia entre unidades políticas y administrativas, la debilidad de los mecanismos de coordinación existentes y el déficit de los sistemas de información, monitoreo y evaluación. Los hallazgos de esta investigación son por demás significativos si se tiene en cuenta que los documentos fundacionales de estos programas de inclusión seleccionados habían incluido la coordinación como un pilar básico de la intervención.

La debilidad de la coordinación a nivel de políticas y programas educativos también fue abordada en Filardo y Mancebo (2012) en su estudio sobre los desafíos de la universalización de la educación media en Uruguay. Los entrevistados fueron sumamente críticos respecto a las dinámicas de cooperación en la interna de la ANEP:

El diseño institucional quizá no colabora demasiado, (...) favorece la compartimentación, más que la coordinación, sin perjuicio de que los actores tratan... (...) Quizás (ENTRE) los (tres) principales problemas están el diseño institucional” (Entrevistado 19, relevamiento 1)

En suma, la fragmentación del sistema educativo uruguayo aumenta el número de vetos institucionales y dificulta la coordinación entre los actores (Filardo & Mancebo, 2011; Mancebo, 2007; Pérez, 2011). En este sentido, si bien el carácter autónomo y colegiado no constituye un obstáculo insondable para implementar reformas estructurales en el plano educativo (de hecho, en los años 90 se llevó a cabo una reforma con un diseño institucional similar) resulta relevante tenerlo en cuenta para comprender el proceso de las políticas educativas en Uruguay. La necesidad de generar consensos entre actores que deben su legitimidad a distintas instituciones - gobierno y sindicatos - y se desempeñan en organismos independientes que gozan de importantes grados de autonomía - CES, CETP, CODICEN, MEC - implica mayores costos en los procesos de negociación, formulación e implementación de las políticas.

Actores e Ideas: Acuerdos y Tensiones entre las Autoridades Educativas

Cabe hipotetizar que los costos de coordinación intra e interinstitucional podrían ser sorteados si existiera una direccionalidad clara del gobierno y un sólido acuerdo entre las autoridades educativas¹³ en cuanto al rumbo educativo. Al respecto, distintos estudios nacionales han señalado que, durante

¹² Grindle define la “brecha de implementación” como la varianza entre lo que se busca que la política haga y lo que realmente hace (2009, p. 47).

¹³ El acuerdo sería esperable al menos entre aquellas autoridades designadas por el gobierno. Esta puntualización refiere a la integración de los órganos de la ANEP con representantes políticos y representantes de los docentes (estos son dos en el CODICEN que consta de cinco integrantes y uno en cada Consejo Desconcentrado de tres miembros).

los gobiernos del FA, se ha registrado una falta de acuerdo en relación a las grandes líneas de política educativa, particularmente en el nivel medio (Bentancur, 2012; Mancebo & Lizbona, 2016; Pérez, 2016). Ilustran estos desacuerdos la rotación de las autoridades educativas en los últimos doce años, las declaraciones contradictorias de autoridades y dirigentes políticos destacados¹⁴ y las dificultades que han tenido las Comisiones de Educación del Frente Amplio para redactar los contenidos sobre educación del programa del FA en el período 2004-2014^{15 16}.

Estas diferencias en el seno del partido de gobierno y entre las autoridades de los distintos organismos encargados de llevar adelante la política educativa se constatan en relación al mandato de la inclusión de todos los adolescentes en el nivel medio. Así lo evidencian los resultados de la investigación de Pérez (2015)¹⁷ que abordó el grado de internalización del mandato inclusivo y el compromiso con la extensión de la obligatoriedad entre los actores del sistema político educativo. El estudio consideró la postura de los entrevistados respecto a tres dimensiones: el reconocimiento de la educación secundaria como una institución selectiva, la culpabilización de los estudiantes ante el fracaso escolar y la postura frente a la repetición como dispositivo pedagógico.

Al respecto, existe un relativo consenso en la literatura en cuanto a que, a diferencia de la escuela primaria que tuvo desde sus orígenes una vocación universal de alfabetizar a todos los niños y formar a los futuros ciudadanos, la educación secundaria nació abocada a formar a las élites políticas y económicas y a las futuros mandos medios, administradores públicos y privados y maestros (TentiFanfani, 2003; ViñaoFrago, 2002). 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 opera como filtro de las trayectorias escolares de los estudiantes.

En función de lo anterior, cuando se pidió a las autoridades que identificaran los obstáculos para la universalización del nivel medio, se consideró que aquellas que destacaran y criticaran este origen elitista de la educación media como un impedimento estructural tenían una postura más inclusiva que aquellas que identificaban en la pérdida de disciplina y esfuerzo de los jóvenes el principal problema. Se observó así que cuatro autoridades provenientes de la ANEP y del MEC y un legislador destacaban muy claramente la importancia de considerar los problemas estructurales e históricos que acarrea el liceo para incluir a todos:

La educación media fue concebida originalmente como una etapa intermedia entre primaria y la educación universitaria, por lo tanto, fue pensada más como una etapa (...) tipo filtro, que lo que hacía era admitir a quienes iban a llegar a la universidad. (...) No fue concebida como una educación para todos, universal. (Autoridad MEC 1, relevamiento 2).

¹⁴ Como ejemplo cabe mencionar las declaraciones de José Mujica (actual senador, ex Presidente de la República) y Daniel Astori (actual Ministro de Economía y ex Vicepresidente de la República): mientras Astori reclamó en numerosas ocasiones la necesidad de una mayor conducción política de la educación, señalando los obstáculos derivados de una mayor autonomía de los Consejos, la principal propuesta de Mujica en la materia fue incrementar la autonomía del Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) del Consejo Directivo Central (El país, 8 de enero de 2014 y Montevideo Portal 22 de noviembre de 2011).

¹⁵ Programa FA, 2014.

¹⁶ “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, p. 68).

¹⁷ En esta investigación se entrevistaron diez autoridades políticas (de las cuales ocho habían sido nombradas por el gobierno y dos electas directamente por los docentes) y dos diputados nacionales miembros de la Comisión de Educación de la Cámara de Representantes.

Contrariamente, dos autoridades (una nombrada por el gobierno y otra por los docentes) se concentraron más en la pérdida de disciplina y esfuerzo por parte de los estudiantes - valores funcionales a la vieja escuela secundaria de élite- que en el cuestionamiento a la función exclusivamente propedéutica de un nivel educativo que debe responder a las variadas necesidades de los adolescentes del siglo XXI.

Clases que a veces se dan en formas que hoy los muchachos no las toleran, como nosotros, por ejemplo, que te tenías que sentar en el banco y no te muevas porque volaban las moscas, (...) era otra disciplina que había, que hoy es mucho más difícil de sostener. (Autoridad ANEP 5, relevamiento 2).

En estos discursos se observa cómo la supuesta pérdida de disciplina se articula con una añoranza del pasado, donde aquellos valores que solían ser incentivados por las familias, hoy no lo son más. Refiriendo a su juventud, una autoridad señalaba:

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. (Autoridad docente 1, relevamiento 2).

Estrechamente vinculado a lo anterior, una segunda dimensión considerada fue la postura de los entrevistados frente a los estudiantes. Se observó así que cuatro de las diez autoridades de la ANEP (tanto nombradas por el gobierno como por los docentes) depositaban en los estudiantes, su cultura, su familia y sus condiciones socioeconómicas las principales causas de su fracaso escolar y su desafiliación educativa. De este modo, la cultura contemporánea, legitimadora del placer y la diversión en el corto plazo, parecería rebelarse frente a la cultura escolar, dejando a algunas autoridades desconcertadas:

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. (Autoridad ANEP 4, relevamiento 2).

Varios entrevistados criticaron a las familias de los estudiantes contemporáneos por su falta de acompañamiento de las trayectorias educativas de sus hijos, poniéndose especial énfasis en la ausencia de la madre en el hogar. Desde esta mirada, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo parecería conspirar contra el éxito escolar:

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 (...) 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. (Autoridad docente 2, relevamiento 2).

Desde estas posturas, el origen pobre de los nuevos estudiantes de la educación media se articula con la ausencia de su familia y la cultura inadecuada, conspirando juntos contra el éxito educativo. Así lo explicaba un entrevistado:

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. (Autoridad docente 1, relevamiento 2).

Como contracara, dos autoridades criticaron la posición de sus colegas, extendida en el ámbito educativo, de añorar un estudiante imaginario y perfecto, y reivindicaron la necesidad de aceptar las características reales del adolescente uruguayo que asiste a la educación media hoy.

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. (Autoridad ANEP 3, relevamiento 2).

Una tercera dimensión tomada en cuenta para analizar el grado de compromiso de las autoridades con la expansión de la escuela media fue su postura sobre la repetición. En este sentido, habiéndose constituido la secundaria como una institución reproductora de élites, la crisis de su función selectiva también puso en tela de juicio los dispositivos generados alrededor de su finalidad propedéutica. Si la función social de la escuela media fue en su momento la selección de los estudiantes, los sistemas de evaluación y calificación, así como la repetición y la autoexclusión han sido funcionales a esta vocación selectiva, haciendo del recorrido escolar en secundaria una carrera de obstáculos. En este sentido, numerosos estudios internacionales han evidenciado los pocos efectos benéficos de la repetición en relación a su costo humano y financiero y su fuerte peso como predictor del abandono (Jimerson, Anderson & Whipple, 2002; Perrenoud, 1996). En Uruguay, donde las tasas de repetición han sido históricamente elevadas en todos los niveles educativos, diversas investigaciones han demostrado sus efectos negativos - y en ocasiones determinantes - en la continuidad de las trayectorias educativas (Cardozo, 2016; Fernández, 2010; Filgueira, Rodríguez & Fuentes, 2006).

Al consultar a las autoridades sobre los modos de evaluación, calificación y promoción de la educación media actual se observaron posturas disímiles. Por un lado, un legislador y seis autoridades de ANEP y del MEC, una de ellas electa por el colectivo docente, tuvieron posturas sumamente críticas con la repetición y destacaron sus consecuencias negativas e injustas en las trayectorias estudiantiles:

La repetición se la ha desvirtuado porque ha terminado siendo el eje de clasificación y de la discriminación (Autoridad docente 1, relevamiento 2).

Así, no solamente cuestionaron la utilidad del dispositivo, también propusieron un amplio abanico de medidas alternativas. Se sugirieron estrategias como la creación de un sistema de identificación temprana de dificultades, la implementación de tutorías, 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 en modificar los modos de evaluación, realizando pruebas por ciclos, o incluso en erradicar el formato de prueba tal como lo entendemos:

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. (Autoridad ANEP 2, relevamiento 2)

Por otro lado, cuatro autoridades y un legislador no problematizaron los modos de evaluación y promoción, aun cuando se les preguntó específicamente sobre este punto. Entre ellos, algunos otorgaron cierta responsabilidad al sistema educativo para explicar las altas tasas de repetición.

Otros, volvieron a depositar en los estudiantes y su falta de estudio las principales causas del fracaso educativo. Sea por problemas del sistema educativo o de los propios estudiantes, este conjunto de autoridades no cuestionó el dispositivo de la repetición en sí mismo y tampoco propuso nuevas estrategias que lo complementen.

Las posturas de las autoridades educativas no son unánimes respecto al mandato de inclusión que estipuló la LGE. En general se constata coherencia en los discursos de los entrevistados: los más críticos con el origen selectivo de la educación secundaria también lo fueron con la repetición, y quienes bogaron por un mayor esfuerzo y disciplina tendieron a responsabilizar más a los estudiantes por el fracaso educativo. Estos últimos fueron más propensos a identificar los principales problemas del sistema educativo en el exterior de la escuela, en las características de la sociedad uruguaya contemporánea que, como se demostró antes en este artículo, no es más ni pobre ni más desigual que el resto de las sociedades de la región.

Vale la pena recordar que las doce entrevistas aquí analizadas se enmarcan en un relevamiento más amplio en el que también se entrevistaron a actores del Frente Amplio que no ocupaban posiciones de autoridad en educación. Contemplando este conjunto de actores, a lo largo del análisis se identificó a una coalición promotora del cambio (Sabatier & Weible, 2007) que compartía una visión con respecto al rumbo a seguir en materia educativa. Los integrantes de tal coalición daban cuenta de una fuerte inclinación por la inclusión y promovían la implementación de transformaciones tendientes a la universalización (Pérez, 2015). Sin embargo, no todas las autoridades educativas formaban parte de esta coalición impulsora de cambios.

De este modo, se puede afirmar que el FA como partido de gobierno ha estado atravesado por una discrepancia ideológica en materia de política educativa. En un contexto institucional fragmentado y complejo, el gobierno nacional no optó por alternativas de política que le permitiera concretar la letra de la LGE en cuanto a la consagración del derecho a la educación y el cumplimiento con la obligatoriedad escolar de catorce años. Como se verá a continuación, esta falta de determinación política se ligó al potencial veto del actor sindical que ha expresado puntos de vista más conservadores que los de las autoridades en torno a la expansión de la escuela media.

El Actor de Veto Sindical

A la hora de analizar el rumbo de las políticas educativas un factor fundamental a considerar es el papel que juegan los sindicatos docentes, como potenciales actores de promoción o de veto (Acuña & Chudnovsky 2007; Moe & Wiborg, 2017; Navarro 2006). En Uruguay, los trabajadores docentes en el nivel medio se agrupan en dos sindicatos nacionales, segmentados por rama de enseñanza: secundaria común y técnica. Por un lado, los docentes de educación media común básica y superior se encuentran representados por la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) creada en 1963. Por el otro, los profesores y funcionarios no docentes de la Enseñanza Técnica se aglutinan en la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU) fundada en 1983¹⁸.

Durante las últimas tres décadas, AFUTU y FENAPES han realizado reivindicaciones en torno a aumentos salariales, a mejoras de las condiciones laborales y a un incremento general del presupuesto dirigido a la educación pública. Ambos gremios también han demandado la autonomía y cogobierno de los Consejos Desconcentrados de la ANEP, exigiendo la no intervención del poder político en el nombramiento de las autoridades educativas (Pérez, 2015; Vaillant, 2009).

¹⁸ Ambos sindicatos integran Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) y se encuentran afiliados a la central que nuclea a todos los trabajadores del país, el Plenario Intersindical de Trabajadores - Confederación Nacional de Trabajadores (PIT-CNT).

Para completar el mapa de los colectivos docentes organizados en la arena de política educativa de Uruguay debe mencionarse a las Asambleas Técnico Docentes (ATD), órganos deliberantes con facultades de iniciativa y asesoramiento en materia técnica y pedagógica a las autoridades de cada Consejo Educativo. Fundadas en 1947 y desmanteladas en la última dictadura militar (1973-1985), las ATD se restablecieron en la transición democrática (1985-1989) y retomaron la tradición de la participación docente en la gestión educativa. Si bien tienen un carácter técnico y no sindical, como destaca Vaillant (2009), los sindicatos inciden fuertemente en los pronunciamientos de las ATD, en particular a través de la presentación de listas sindicales en el proceso de elección de las autoridades de las ATD.

Para analizar la postura de los colectivos docentes organizados en relación a la inclusión educativa y posicionarlos como actores de impulso o de veto, en este artículo se trabajó con datos del relevamiento 2, más concretamente entrevistas a un dirigente sindical de AFUTU, un dirigente sindical de FENAPES y un representante de la ATD de Secundaria. Para ello, nuevamente se utilizaron las dimensiones de reconocimiento de la educación secundaria como una institución selectiva, la culpabilización de los estudiantes ante el fracaso escolar y la postura frente a la repetición como dispositivo pedagógico.

Se observó, en primer lugar, una diferencia importante entre la postura del dirigente sindical de AFUTU y sus colegas de Secundaria. El primero centró los principales problemas de la educación media en el tránsito educativo entre el nivel primario y el medio, y en los desafíos que genera la (des)articulación entre el mercado de trabajo y el sistema educativo para extender la obligatoriedad. Si bien no refirió al origen selectivo y propedéutico de la educación secundaria, fue sumamente crítico con esta rama de la enseñanza por su propuesta poco atractiva para todos los estudiantes. Asimismo, no reivindicó los tradicionales valores del esfuerzo y la disciplina de los adolescentes ni señaló el bagaje social, cultural, familiar o económico de los estudiantes como uno de los principales problemas del sistema educativo. En cuanto a la repitencia, este entrevistado identificó el problema exclusivamente en la rama de la enseñanza secundaria aun cuando en la actualidad las tasas de promoción son inferiores en la escuela técnica que en el liceo común: “la repetición es mayor en Secundaria hoy que en UTU, así como también las desvinculaciones son distintas”. Desde su óptica, la repetición sería consecuencia de la propuesta homogénea de la educación media clásica: “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”. De este modo, daba a entender entre los actores de la educación técnica una falta de autocritica con respecto a los problemas que su rama de enseñanza presenta.

En cuanto a las posturas de los representantes de FENAPES y de la ATD de Secundaria se observó un discurso distinto al anterior, con un sistema de creencias compartido, en el que estuvo presente la apelación al esfuerzo, la disciplina y el sacrificio.

Si transformamos a las instituciones educativas en una especie de guardería de jóvenes, de niños y adolescentes, donde no trabajamos fuertemente por el tema de los aprendizajes, donde no incentivamos valores o elementos centrales como el valor del trabajo y el esfuerzo, vamos a tener problemas como sociedad, pero no hoy, mañana vamos a tener (Dirigente sindical FENAPES, relevamiento 2).

En consonancia con ello, a partir de un cuestionamiento inicial sobre la pertinencia o no de la repetición como herramienta pedagógica, se constató un temor a la potencial disminución de las exigencias educativas, el miedo a “bajar la vara”.

Yo puedo (...) bajar las exigencias cada vez más (...) y no lograr que los alumnos mejoren sus aprendizajes. 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. (Dirigente sindical FENAPES, relevamiento 2).

Por último, en estas entrevistas se identificó el fracaso educativo con los problemas externos y ajenos al propio liceo. Nuevamente, como en los discursos de algunas autoridades, los problemas de la educación media provienen de los propios jóvenes, de la sociedad, la familia y la cultura contemporánea. Estos causales son los que explican que más de la mitad de los jóvenes uruguayos no terminen la educación media superior:

¿Eso tiene ver con la escuela? No. (...) 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. (Representante ATD).

De este modo, subyace en ambos discursos que la educación media no es para todos y prevalece el viejo mandato selectivo. Si algunos adolescentes no desean aprender y sus familias tampoco los incentivan para ello, ¿por qué deberían asistir a la educación formal?

¿Tienen ciertos sectores de estudiantes dentro de la sociedad expectativas reales de estudio? (...) Yo creo que no (...). Esto lleva a que un altísimo porcentaje de la población estudiantil hoy esté llegando sin perspectivas de futuro, sin ganas, sin ser motivados o incentivados desde la casa. (Dirigente sindical FENAPES, relevamiento 2).

Es posible destacar que entre el conjunto de entrevistas realizadas a autoridades, parlamentarios y especialistas, los discursos de los entrevistados vinculados a los gremios docentes del liceo -no de la educación técnica- fueron los más reacios a la inclusión de todos los adolescentes en la escuela media. En consonancia con ello, no se cuestionaron en profundidad los dispositivos funcionales al carácter propedéutico, excluyente y piramidal de la educación secundaria.

Estas posturas permiten anticipar la resistencia del actor sindical de secundaria al impulso de políticas que impliquen reformas estructurales orientadas a la expansión real de la obligatoriedad educativa. Diversas investigaciones han evidenciado el papel de veto que algunos gremios docentes han tenido frente a reformas basadas en el desempeño docente, la implementación de evaluaciones de rendimiento docente o de incentivos monetarios, reformas frecuentemente ligadas a la descentralización educativa e incluso la privatización (Corrales, 1998; Schneider, 2017; Moe y Wiborg, 2017). Sin evaluar aquí el grado de pertinencia o utilidad de dichas reformas, es indudable que las mismas se oponen a los intereses objetivos de los trabajadores docentes y de los sindicatos de profesores. El punto que se destaca en este artículo es que en el discurso de los sindicatos docentes se observa una resistencia a la universalización del nivel que parece formar parte de los marcos cognitivos y normativos de los entrevistados y trascender el plano del mero interés.

Habiendo identificado las preferencias del actor sindical de secundaria frente la expansión de la obligatoriedad de la educación media, es discutible si este se constituye o no como actor de veto. Si se retoma la clasificación de Streeck y Hassel (2003) respecto a las fuentes de negociación/presión de los sindicatos, es posible sostener que este actor incrementó su capacidad de influencia en el período 2005-2017 por tener vínculos privilegiados con el partido de gobierno y por la representación corporativa en el gobierno de la educación definida en la LGE del 2008.

Ahora bien, el partido de gobierno mantuvo durante los tres períodos la mayoría legislativa en ambas cámaras y el gobierno también mantuvo la mayoría absoluta en todos los Consejos de la ANEP (aun cuando los colectivos docentes cogobiernan el sistema educativo). Técnicamente, podría

haber implementado políticas con la oposición del actor sindical. Más aún, la literatura que ha analizado reformas educativas ha identificado el vínculo político entre sindicatos y gobierno como un facilitador de la negociación y puesta en marcha de políticas educativas innovadoras (Corrales, 1998; Schneider, 2017). Sin embargo, a la hora de analizar la política educativa del Frente Amplio, diversos autores han identificado esta alianza política como un freno a una potencial reforma educativa (Huber & Stephens, 2012; Mancebo & Lizbona, 2016; Pribble, 2013).

En particular, los aportes de Pribble (2013) resultan esclarecedores para analizar la relación entre los partidos políticos de izquierda y la implementación de políticas que amplíen derechos, como la universalización de la educación media. La autora destaca la importancia de no considerar solamente la ideología del partido de gobierno sino también el vínculo existente entre las élites partidarias y las organizaciones de base. En el caso del Frente Amplio, los fuertes lazos entre las élites y la base sindical son constitutivos de la propia estructura del partido ya que los sindicatos tienen mucha fuerza dentro de la interna partidaria (al igual que el FA tiene gran peso en la interna sindical). Es la fortaleza de este vínculo la que ha generado divisiones en las posturas dentro del partido de gobierno en materia educativa, con preferencias de los sindicatos por un lado y preferencias de los cuadros reformistas por otro. El rumbo de las políticas educativas ha estado sensiblemente condicionado por esta división, lo cual explica que se haya optado por la expansión del gasto educativo (con el consiguiente aumento salarial) y se haya obturado la reforma profunda del formato escolar medio, requisito para la universalización del nivel. De este modo, el sindicato operó como actor de veto por dos razones: porque en la fase de formulación de la política, el gobierno anticipó los posibles conflictos con el sindicato en caso de implementar algunas alternativas contrarias a las ideas e intereses sindicales y también porque las ideas e intereses del actor sindical permean las posturas de los integrantes del partido y del gobierno. Según Pribble (2013), en los casos en que los partidos ubicados a la izquierda del espectro ideológico no tienen fuertes vínculos con la base sindical - ejemplo, la Concertación en Chile-, la élite partidaria no se ve tan condicionada por el actor sindical para generar políticas que no respondan a sus intereses (Pribble, 2013), tal como lo evidencian las actuales reformas que el gobierno de Bachelet está implementando en la carrera docente (Schneider, 2017).

A Modo de Cierre

En Uruguay, la extensión legal de la obligatoriedad educativa, el incremento del presupuesto en educación y la implementación de diversas políticas de inclusión no se han reflejado en una mejora de la cobertura ni de los logros educativos del nivel medio, que se han mantenido estancados durante la última década. A partir de este diagnóstico, en este artículo se procuró identificar las razones por las cuales los gobiernos del Frente Amplio no lograron implementar políticas de alto alcance que promovieran la expansión de la educación media y el cumplimiento de la LGE de 2008.

Para ello, se analizaron tres factores que han contribuido al bloqueo decisorio en una de las áreas de política más problemáticas para la opinión pública¹⁹ en el período 2005-2017.

En primer lugar, se identificó la fragmentación institucional del sistema educativo como un obstáculo importante para la implementación de políticas con una direccionalidad clara. Las agencias gubernamentales en muchos casos encuentran más incentivos para competir entre ellas que para cooperar. La fragmentación no constituye por sí sola un obstáculo infranqueable para implementar

¹⁹ 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>

políticas innovadoras de gran escala, como lo evidencian el desarrollo de reformas educativas en el pasado y la propia expansión de la educación inicial en el período de estudio; la misma podría sortearse de existir un mandato claro dentro del gobierno de la educación en cuanto a las líneas de política a seguir.

Un segundo obstáculo encontrado para la implementación de políticas que promovieran la expansión del nivel fue el desacuerdo ideológico entre las autoridades educativas. De este modo, mientras algunas autoridades se han apropiado plenamente del mandato inclusivo impulsado por la LGE, otros no han logrado escapar de la finalidad propedéutica que ha caracterizado históricamente a la educación secundaria. Estas discrepancias no solamente se observaron entre las autoridades electas por los docentes y las designadas por el gobierno, sino que también atravesaron a estas últimas. A diferencia de lo sucedido en otras áreas de política pública con divergencias en la interna del FA (ej, la política económica), en educación el gobierno nacional no optó por un rumbo de política que le permitiera concretar la efectiva universalización del nivel medio y el pleno ejercicio del derecho a la educación por parte de todos los adolescentes y jóvenes de Uruguay.

Un tercer obstáculo a considerar fue el papel que jugó el sindicato como potencial actor de veto a lo largo del período. Al analizar los discursos vinculados a los colectivos docentes organizados de la educación secundaria común, se observó una postura más conservadora que la registrada entre las autoridades en relación al mandato de la inclusión. La decimonónica función selectiva de la educación secundaria persiste fuertemente en los imaginarios de estos actores aun cuando tal función no se corresponde con las demandas económicas, sociales y culturales de la actualidad. Dos factores contribuyeron a consolidar la capacidad de veto del actor sindical. Por un lado, éste se ha visto fortalecido en el período debido a la alianza política con el partido de gobierno y al incremento de su representatividad en el organismo rector de la educación. Pero además, las propias características del FA como partido, estrechamente vinculado con sus organizaciones políticas de base y con el movimiento sindical, han tornado muy difícil que el partido se enfrentara a su propia base electoral y militante. La potencial oposición de un actor tan fuerte en un área de política donde otros involucrados como los estudiantes, los padres y la comunidad no se encuentran organizados, disuadió a los gobernantes a la hora de diseñar políticas.

Cada uno de los factores descriptos no explica por sí mismo la inacción en términos de políticas de expansión del nivel secundario. Es la configuración de factores explicativos institucionales, ideológicos, de disputas de poder entre actores la que ha bloqueado la implementación de cambios en pos de la inclusión educativa.

Referencias

- Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento*. Buenos Aires: CEPP.
- Acuña, C., & 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 C. H. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-77). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Administración Nacional de Educación Pública. (2017). Monitor Educativo. Recuperado de <http://www.anep.edu.uy/monitorces/servlet/portada>
- Bentancur, N. (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay, instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 65-92.
- Bentancur, N., & Mancebo, M. E. (2010). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación del primer gobierno de izquierda. En M. E. Mancebo & P.

- Narbondo (Eds). Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos (pp.248-265). Montevideo: Ed. Fin de Siglo-CLACSO.
- Bentancur, N., & Mancebo, M. E. (2012). Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 7-12.
- Boix, C. (2002). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1970) *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Ed. de Minuit.
- Cardozo, S. (2016). *Trayectorias educativas en la educación media. PISA-L 2009-2014*. Montevideo: INEed.
- Coleman, J. S. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington: US Department of Health, Education and Welfare.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de CEPAL. Recuperado de: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>
- Corrales, J. (1999). The politics of education reform implementation. Bolstering the supply and demand. Overcoming Institutional Blocs. *The Education Reform and Management Series*, 2(1). Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080026826/The_politics_of_ed_reform_EN98.pdf
- Cox, G., & McCubbins, M. (2002). Agenda power in the US House of Representatives, 1877 to 1986. En D. Brady & D. Mc. Cubbins (Ed.) *Party, process and political change in Congress: new perspectives on the history of Congress*. Stanford: Stanford University Press.
- Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Washington DC: mimeo.
- Filardo, V., & Mancebo, M. E. (2012) (Ed.) *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencia, tensiones y desafíos*. Montevideo: Tradinco.
- 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* (9). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. Maríñez Navarro (Ed.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C.: Porrúa.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Instituto Nacional de Estadística. (2017). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso*. Montevideo: INE.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*. Montevideo: INEed.
- Jimerson, S. R., Anderson, G. E., & Whipple, A. D. (2002). Winning the battle and losing the war: examining the relation between grade retention and dropping out of high school. *Psychology in the Schools* (39), 441-457. Recuperado de: <http://psycnet.apa.org/record/2002-13996-008>.
- Ley General de Educación N° 18.437 (2008). www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18437.htm
- Licha, I., & Molina, C. (2006). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Serie Documentos de Trabajo I-58. Washington: BID.
- Mancebo, M. E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En N. Bentancur (Ed.) *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. (pp. 8-42.). Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- Mancebo, M. E., & Lizbona, A. (2016). El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama. En N. Bentancur & J.

- Busquets (Ed.) *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política.
- Mancebo, M. E., Carneiro, F., & Lizbona, A. (2014). La educación: ¿Un “outsider” de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013). *Revista Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 4(2), 295-323.
- Mizala, A., & Schneider, B. (2017). *The Contentious Politics of Reforming Teacher Careers: Conflict and Negotiation in Chile*. En (REPAL) Red de Economía Política de América Latina. Cuarta Conferencia Anual. Lima: Universidad del Pacífico.
- Moe, T., & Wiborg, S. (2017). *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems across the World*. New York: Cambridge University Press.
- Navarro, J. C. (2006). *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: PREAL.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Pérez Zorrilla, J. (2011). Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: un estudio sobre la coordinación de políticas públicas (Tesis de Licenciatura en Ciencia Política). Montevideo: UdelaR (mimeo).
- Pérez Zorrilla, J. (2015). La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya, 2005 - 2014. (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Educación). Bs. As.: FLACSO. Sede Académica.
- 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*, 5-6, 3-30.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7-38.
- Pribble, J. E. (2013). *Welfare and party politics in Latin America*. Virginia: Cambridge University Press, University of Richmond.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. Sabatier, (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Streeck, W., & Hassel, A. (2003). Trade unions as political actors. In J. T. Addison & C. Schnabel (Ed.) *International handbook of trade unions* (pp. 335-365). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tenti Fanfani, E. (Ed.) (2003). *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: Ed. Altamira.
- Tomasevski, K. (2001). *Removing obstacles in the way of the right to education*. Gothenburg: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Trucco, D. (2014). Educación y desigualdad en América Latina. Serie *Políticas Sociales* (200). Santiago de Chile: CEPAL.
- Vaillant, D. (2009). Los sindicatos y la educación pública en Uruguay. En M. López. (Ed.) *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Viñao Frago, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas, continuidades y cambios*. Madrid: Morata.

Sobre las Autoras

María Ester Mancebo

Universidad de la República, Uruguay
memancebo@gmail.com

María Ester Mancebo es Profesora Titular (en Régimen de Dedicación Total) en la Universidad de la República e Investigadora Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Se ha especializado en Políticas Educativas, área en la que concentra su labor de enseñanza de grado y postgrado y su investigación.

Julia Pérez Zorrilla

FLACSO, Argentina
jperez@flacso.org.ar

Julia Pérez Zorrilla es candidata a Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede de trabajo en FLACSO Argentina. Es Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO Argentina), Magíster en Derechos Humanos y Democratización (UNSAM) y Licenciada en Ciencia Política (UDELAR). Se ha especializado en el estudio de las políticas educativas en el nivel medio.

About the Guest Editors

Nora Gluz

Universidad de Buenos Aires
Universidad Nacional de General Sarmiento
gluzn@yahoo.com.ar

Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires, profesora e investigadora del Área de Educación de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires, dirige proyectos de investigación en temas de políticas educativas y desigualdades sociales. Co-coordinadora de Grupo de Trabajo de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) -Políticas Educativas y Derecho a la educación

Dalila Andrade Oliveira

Universidad Federal de Minas Gerais
dalilaufmg@yahoo.com.br

Doctora en Educación por la Universidad de São Paulo, profesora de la Facultad de Educación y del programa de Postgrado en Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais. Investigadora del Consejo Nacional de Investigación (CNPq), dirige y desarrolla proyectos en temas de políticas educativas, gestión escolar y trabajo docente en América Latina. Co-coordinadora de las International Research Networks (IRNS/WERA) Education Policies e Restructuring of the Educational Profession Facing the Challenges of Globalization. Co-Chair de la Sesión de Educación de la Latin American Studies Association (LASA). Fue co-coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO - Educación, política y movimientos sociales; vice-presidente y presidente de la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Educación. (ANPED).

Cibele Maria Lima Rodrigues

Fundação Joaquim Nabuco

cibele.rodrigues@fundaj.gov.br

Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Pernambuco, investigadora de la Fundación Joaquim Nabuco (Fundaj), profesora del Programa de Postgrado en Educación (programa asociado entre la Fundaj e la Universidad Federal Rural de Pernambuco), actualmente coordina el Centro de Estudios sobre Cultura, Identidad e Memória de la Fundaj, dirige y desarrolla proyectos de investigación en temas de políticas educativas y movimientos sociales. Co-coordinadora de Grupo de Trabajo de CLACSO - Políticas Educativas y Derecho a la educación

Número Especial Políticas de Inclusión y Extensión de la Obligatoriedad Escolar

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 26 Número 161

3 de diciembre 2018

ISSN 1068-2341



Los/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brasil), Redalyc, SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a audrey.beardsley@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angélica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gómez Caride**, (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velasco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Susan L. Robertson Bristol University

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider University of Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil