



Las políticas de inclusión educativa en Uruguay: ¿erosión de la matriz institucional clásica de la arena educativa?

Inclusive educational policies in Uruguay: to what extent are the traditional institutional arrangements in the educational arena under erosion?

Tabaré Fernández¹ y María Ester Mancebo²

Resumen

Este artículo busca responder en qué medida la instalación de programas de inclusión educativa en Uruguay ha supuesto una erosión de la institucionalidad tradicional en esta arena de políticas públicas.

Para ello se define, en primer lugar, la “matriz institucional clásica” del sistema educativo uruguayo, compuesta por cinco instituciones con estabilidad a lo largo del tiempo: el Estado Docente; el centralismo; la escuela universal y común, con enseñanza propedéutica; el control burocrático; y el garantismo unilateral.

En un segundo momento, el artículo contrasta esta matriz tradicional con la institucionalidad del Programa de Aulas Comunitarias, el Programa de Formación Profesional Básica, Tránsito Educativo y Compromiso Educativo, cuatro programas de inclusión educativa de gran importancia que fueron instalados por los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay.

Con una metodología cualitativa y apoyado en fuentes secundarias, el artículo encuentra que los referidos programas debilitaron el centralismo y el carácter universalista de la escuela pero no consiguieron transformar significativamente las restantes cuatro instituciones. Esto confirma que se produjo una erosión de la institucionalidad tradicional de la educación uruguaya pero no se creó una nueva.

Palabras clave/ políticas educativas - inclusión educativa - instituciones educativas - institucionalismo - educación media

Abstract

This article analyzes how the set of inclusive education policies in Uruguay have eroded traditional institutional arrangements in the educational “arena”.

The paper defines, in first place, the so-called “traditional institutional matrix” of Uruguayan educational system made up of five institutions that have proved to be stable in time: the “Teaching State”; centralism; universal, common and “preparatory” high school; unilateral guarantee; and bureaucratic control.

Secondly, the article compares this matrix with the institutions brought about by the Programa de Aulas Comunitarias, Programa de Formación Profesional Básica, Tránsito Educativo y Compromiso Educativo, four relevant inclusive education programmes set by the leftist “FrenteAmplio” party government in Uruguay since 2007.

Following a qualitative and multisource methodology, the article shows that these programs weakened centralization and school universalism but did not introduce significant changes in the other four traditional institutions. This proves that there has been an erosion of the Uruguayan traditional setting but a new institutional frame was not created in the educational field.

Key words/ educational policies - educational inclusion - educational institutions - institutionalism - middle education

¹ Universidad de la República/ tabaref@fcs.edu.uy

² Universidad de la República/ memancebo@gmail.com

1. El tema en estudio

Existe un extendido consenso en la academia respecto a cuáles son los principales problemas que enfrenta la educación en Uruguay (INEED, 2014; Cardozo, 2009; ANEP-DIEE, 2005). También hay coincidencia respecto al carácter estructural de las reformas educativas que el país debiera impulsar a fin de superar los preocupantes problemas de calidad y equidad que lo aquejan. Menos extendido es el acuerdo sobre qué naturaleza tiene la estructura institucional del sistema educativo uruguayo. De ahí la pertinencia de este artículo que se centra en el análisis de la institucionalidad educativa a través de las políticas de inclusión desarrolladas en la educación media entre 2005 y 2014 (período que corresponde al gobierno de izquierda del Frente Amplio).

Las políticas de inclusión educativa asumen que es responsabilidad del sistema educar a todos los niños y adolescentes, sin excepciones, brindándoles oportunidades de aprendizaje equivalentes, con independencia de sus antecedentes sociales y culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades. Para conseguirlo, estas políticas proponen la instrumentación de cambios en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias escolares clásicas (UNESCO, 2007).

Siguiendo a Ainscow y Miles (2008), las políticas de inclusión educativa pueden ser clasificadas en dos grandes tipos: por un lado, aquellas que buscan fortalecer la integración a la escuela de adolescentes y jóvenes escolarizados que tienen un alto nivel de riesgo de abandonar el curso (políticas de “integración”); por otro, las políticas dirigidas a revincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando (políticas de “revinculación”). Una clasificación alternativa distingue entre políticas del tipo “escuela dentro de la escuela” (“school-within-school”) en las que se separa a los alumnos beneficiarios para que trabajen en un grupo dentro de una misma escuela (en ocasiones, en turnos y/o espacios diferentes) de las políticas que apuestan a las “escuelas alternativas” (“alternative schools”) en las cuales la intervención se desarrolla en una escuela especialmente diseñada para tal finalidad (Rumberger, 2004).

En particular, las políticas de inclusión educativa desarrolladas en Uruguay en la última década han sido objeto de múltiples estudios. Algunos de ellos se han enfocado en la cuestión de la exclusión educativa, desde el acceso a la educación hasta los rendimientos alcanzados por los estudiantes (Aristimuño y de Armas, 2012; Mancebo y Méndez, 2012; Fernández, 2010a), aportando evidencia empírica y también conceptualización sobre este fenómeno multidimensional. Otros estudios se han centrado en los programas específicos, analizando su cobertura, líneas de trabajo, anclaje institucional y resultados (Alonso, Severino y Ríos, 2014; Ambrosi, Conteri, y Cousillas, 2014; Fernández y Alonso, 2012; Fernández y Míguez, 2011; Fernández y Pereda, 2010; Fernández, Ríos y Anfitti, 2014; Mancebo y Goyeneche, 2011; Mancebo y Monteiro, 2009). Pocos trabajos se han focalizado en la institucionalidad de las políticas de inclusión educativa; los que sí han abordado esta dimensión clave de las políticas educativas, problematizaron la coordinación interinstitucional (Pérez, 2011), indagaron en torno al peso de la historia (Fernández, 2010b) o analizaron la articulación entre las políticas inclusivas del sector educativo con el régimen de bienestar social (Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, nuestra pregunta más general es la siguiente: ¿en qué medida políticas de inclusión han significado una erosión de la matriz institucional clásica del sistema educativo uruguayo?

Para su análisis articulamos tres proposiciones. La primera señala que la educación media general pública en Uruguay está estructurada a partir de una matriz de instituciones establecidas entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX. La segunda proposición vincula esta matriz con los obstáculos para el logro de la escolarización universal en el nivel medio; las instituciones que identificamos han contribuido a gestar algunas de las dificultades de un sistema educativo que ha crecido en matrícula, profesorado y extensión territorial, y ha profundizado la heterogeneidad social de su alumnado. La tercera proposición refiere a las políticas de inclusión educativa impulsadas a partir de 2005 para sostener la afiliación educativa de los adolescentes y jóvenes provenientes de hogares pobres urbanos; nuestra hipótesis es que estas políticas han establecido excepciones a las instituciones clásicas vigentes pero no han conseguido iniciar un proceso sostenido de creación de una nueva institucionalidad. De ahí que hablemos de “erosión” de la matriz institucional tradicional.

El trabajo se recuesta en dos corrientes del “Institucionalismo”: el “Histórico” y el “Sociológico”³. Con autores como North (1995), Pierson (1994), Evans et al (1985), Hall y Taylor (1999), Weir y Skocpol (1993), el Institucionalismo Histórico ubica a las estructuras sociales y el análisis histórico en el centro de la explicación sobre las orientaciones de las políticas públicas, y 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” (“path dependence”); las instituciones pasadas proporcionan un marco que condiciona la formación y el cambio de las instituciones actuales (Acuña y Chudnovsky, 2013). Por su parte, según el Institucionalismo Sociológico (March y Olsen, 1984; Powell y Di Maggio, 1999) las instituciones consisten en normas y valores vigentes dentro de las organizaciones, explican la conducta

³ En el Institucionalismo hoy coexisten cuatro vertientes: el Institucionalismo Económico, el Histórico, el Sociológico y el llamado “Institucionalismo Discursivo”.

de sus miembros que guían su acción por la lógica de lo apropiado, y brindan estabilidad y significado al comportamiento social.

El artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera de ellas se define el concepto de “institución” que se maneja en el texto y en la segunda se pasa revista a cinco instituciones que se consideran clave en el sistema educativo uruguayo. En la tercera parte se analizan, a la luz de tal institucionalidad, las políticas de inclusión educativa dirigidas al nivel medio en el período referido. Por último, se presentan algunas conclusiones respecto al grado de erosión de la matriz institucional tradicional.

2. Instituciones y cambio institucional

2.1. El concepto de institución

En el uso coloquial el término “institución” alude tanto a una escuela como a una norma o una creencia. En Sociología, Ciencia Política, Historia y Economía la noción de “institución” es frecuente y también polisémica. Este artículo adopta dos definiciones complementarias de “instituciones”.

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. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1995:13).

Las instituciones (son) el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad (Acuña y Chudnovsky, 2013: 49).

La literatura reconoce que las instituciones pueden ser formales o informales. Usualmente, son “conjuntos” (sets), “redes” (networks) o “marcos” (frameworks) de normas, y no una norma aislada o puntual. Refieren a pautas estables en el tiempo, perdurables a través de su reproducción, valoradas como valiosas y recurrentes, que inciden significativamente sobre el comportamiento de los actores (Huntington, 1968; Miller, 2012; Parsons, 1951).

Knight (1997) señala que las instituciones pueden o no estar provistas de la posibilidad de sanción. Nuestra definición amplia de institución trasciende el plano estrictamente legalista e incluye a las convenciones sociales informales en el entendido que la cultura, la moral, las costumbres proveen de instituciones que estructuran, con diferentes niveles de estabilidad y coercibilidad, las interacciones sociales⁴. Por otra parte, se reconoce que hay instituciones fundamentales en la sociedad que se han gestado como normas jurídicas y que no se encontraban ni en la moral ni en las costumbres. El ejemplo de rigor aquí es la obligatoriedad de la educación primaria así como la obligación del Estado de prestar el servicio en forma universal, instituciones jurídicas que nacieron en el siglo XIX.

Más allá de las diferencias entre vertientes, el institucionalismo asume que las instituciones constituyen el marco decisorio en el cual los actores cooperan, entran en conflicto, negocian y persiguen sus intereses. Esta corriente busca explicar de qué modo las organizaciones formales, las reglas, los procedimientos de un sistema social determinan el comportamiento de los actores. Las normas ordenan, prohíben, permiten, incentivan a realizar determinada conducta a ciertos sujetos individuales o colectivos.

Acuña y Chudnovsky enfatizan que las instituciones regulan el accionar de los sujetos y a la vez son su resultado:

Entendemos a las instituciones como 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. (Acuña y Chudnovsky, 2013: 49)

En la misma dirección, con referencia específica al campo educativo, Meyer y Rowan sostienen que es necesario prestar más atención a los actores históricos concretos que intervienen en la construcción de una institución particular puesto que los mismos se mueven por sus intereses, sus valores y creencias compartidas, concluyendo que “coaliciones dominantes pueden precisamente actuar para demorar o prevenir el cambio institucional hacia soluciones más satisfactorias.” (Meyer y Rowan, 2006: 9).

2.2. Las políticas y el cambio institucional

⁴ La coercibilidad es una cuestión teórica distinguible del requisito de la legalidad de las normas. Esto ha sido ampliamente discutido en la Filosofía del Derecho.

Subrayada la importancia de las instituciones y su peso en el desarrollo de las políticas públicas, corresponde preguntar cómo se produce el cambio institucional. La bibliografía al respecto es variada y profusa, así como también poco consensual en los conceptos principales (Kingston y Caballero, 2008).

En el contexto de este artículo, el cambio institucional se plantea como una interrogante generada por la introducción de una política educativa -la política de inclusión- cuya pretensión no fue, al menos en forma explícita, cambiar la matriz institucional del sistema educativo uruguayo sino incidir sobre los problemas de exclusión educativa que enfrenta Uruguay (Mancebo y Méndez, 2012; Fernández, 2010a; Aristimuño y de Armas, 2012). Sin perjuicio de ello, los programas que se estudian en este artículo sí fueron presentados como parte de los esfuerzos de urgente reforma de la educación básica y media de Uruguay (ANEP-DIEE, 2005; Cardozo, 2009; Fernández, 2010c; Mancebo, Carneiro, Lizbona, 2014). Este artículo busca entonces explorar los “efectos no buscados” de una política pública de generar un cambio institucional de tipo “no evolutivo”; este enfoque parece pertinente en tanto la autoridad educativa introdujo, en forma deliberada, nuevas organizaciones escolares en la educación media y, aunque las catalogó como excepcionales, estableció nuevas reglas formales, modificó la distribución de beneficios, introdujo nuevos actores en las negociaciones y levantó restricciones impuestas por la matriz institucional histórica de la educación uruguayana.

Las expectativas de generación de un cambio de esta naturaleza son razonables en la medida en que se supone que estos “efectos no buscados” interactúan a mediano plazo con varios procesos subyacentes, endógenos, “espontáneos”, que conllevan reelaboración, creación y erosión institucional (Greif y Latin, 2004; Kingston y Caballero, 2008). Tal como lo señalan algunos autores, más allá de cuál sea el factor determinante del cambio institucional, ambos tipos de procesos, los deliberados y los espontáneos, entran en distintos ritmos y tiempos en competencia como alternativas institucionales. En nuestro caso, no suponemos que la matriz histórica vigente se reorganice hacia estas nuevas reglas de juego propuestas por la política de inclusión educativa, pero sí entendemos que estas nuevas reglas podrían anunciar, con distintos grados de éxito, las orientaciones que tomaría el cambio institucional sistémico.

3. Cinco instituciones clave en la educación media uruguayana

Este artículo trabaja en torno a cinco instituciones específicas que rigen en la arena educativa en Uruguay⁵ y han exhibido una larga persistencia a lo largo del tiempo⁶. Estas “reglas de juego” son: i) el Estado Docente; ii) el centralismo; iii) una escuela común y universal, con una enseñanza propedéutica; iv) el garantismo unilateral; y v) el control burocrático. En términos de Ostrom (2005), esta matriz está conformada por instituciones de dos órdenes jerárquicos (“constitutional rules” y “collective choice rules”) que tienen incidencia sobre las reglas operacionales que regulan las interacciones cotidianas en los centros educativos.

3.1. El “Estado Docente”

Sobre la base de una larga tradición iniciada en la segunda mitad del siglo XIX con la reforma de José Pedro Varela en pos de una escuela primaria gratuita y obligatoria (Decreto Ley de Educación Común de 1877 y Constitución de 1918), el Estado uruguayo tiene una fortísima presencia en educación, lo cual se expresa en cuatro aspectos que conforman el “Estado Docente” (Bralich, 2008; Mancebo 2008a).

El primero de ellos es semántico: sólo se denomina “educación pública” a aquella que presta el Estado directamente y se utiliza el término “educación privada” en referencia al servicio desarrollado por escuelas que son propiedad y gestión de particulares, sean éstas congregaciones religiosas, empresas u organizaciones no gubernamentales (Da Silveira, 1995).

El segundo aspecto tiene que ver con la intervención del Estado en la provisión directa del servicio. Se trata de una intervención muy importante puesto que, más allá de leves oscilaciones anuales, asiste a escuelas públicas el 85% de los estudiantes de nivel primario y medio, mientras que alrededor del 15% concurre a centros educativos privados⁷.

El tercer elemento refiere a la subordinación funcional y curricular del sector privado al sector público a través del mecanismo de la “habilitación”: las escuelas privadas que desean expedir certificados legalmente válidos para sus estudiantes deben aplicar las normativas de los planes de estudio y sus programas, los reglamentos de pasajes de grado y el calendario que la educación pública

⁵ Acuña y Chudnovsky (2013) hacen hincapié en la importancia de reconocer que las reglas o instituciones pueden ser diferenciadas en función del tipo de dominio temático (el ámbito en el que rigen) y del nivel de agregación en el que actúan (macro, meso y micro).

⁶ En Fernández (2002) se identificaron los distintos eventos históricos que fueron generando el surgimiento de estas instituciones en Argentina, Chile y Uruguay entre 1840 y 1920.

⁷ En el año 2012 la matrícula pública fue de 83.4% en primaria y 87.2% en la educación media (Anuario Estadístico del Ministerio de Educación y Cultura, 2013).

aplica en sus centros educativos. De lo contrario, las escuelas privadas solo obtienen el estatus de “autorizadas”⁸. En este marco, la amplísima mayoría de las escuelas y los liceos privados siguen estrictamente las reglas de la enseñanza pública y hacen uso de su autonomía en tiempos y espacios pedagógicos complementarios a los reglamentarios oficialmente.

El cuarto aspecto es financiero: si bien las escuelas privadas tienen el beneficio fiscal de la exención de impuestos condicionada al otorgamiento de becas, el monopolio estatal de lo público se ha traducido en la exclusión del sector privado de cualquier subsidio o transferencia monetaria a las escuelas (por ejemplo, subsidios puntuales, donaciones o subvenciones mensuales, fondos concursables, programas de mejoramiento docente, Plan Ceibal, etc.) así como a los estudiantes (por ejemplo, becas).

3.2. El centralismo

Uruguay ha mantenido una fuerte centralización funcional y territorial del gobierno y la gestión de su sistema educativo. De los diversos tipos de decisiones que la bibliografía reconoce pueden ser descentralizadas, la amplia mayoría son tomadas privativamente por un organismo especializado funcionalmente en la materia educativa: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Esta autoridad radicada en la capital resuelve en todas las materias para su posterior implementación a lo largo y ancho del territorio nacional: la organización de la enseñanza, la administración del personal, la planificación y programación, la evaluación del rendimiento estudiantil, la evaluación docente y el manejo de los recursos financieros.

El centralismo, a la vez funcional y territorial, puede rastrearse históricamente hasta la primera Constitución de Uruguay de 1830. Desde 1918, las máximas competencias constitucionales y legales en materia educativa no radican en el Ministerio de Educación. Desde esa fecha han existido Consejos de Educación que rigen la Educación Inicial, Primaria, Media General, Media Técnica y la Formación Docente. Actualmente la Constitución y la ley concentraron todos poderes de decisión en los órganos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), desde su órgano máximo (el CODICEN) hasta los Consejos Desconcentrados para cada nivel educativo⁹. La creación de la ANEP¹⁰ en 1985 supuso un alto grado de centralización en la medida que el funcionamiento de cada subsistema debió ajustarse a pautas generales que rigen en toda la ANEP¹¹.

En este marco fuertemente centralizado, la Ley General de Educación¹² vigente buscó empoderar a los centros educativos atribuyéndoles el rol de “*espacio de aprendizaje, de socialización, de construcción colectiva del conocimiento, de integración y convivencia social y cívica, de respeto y promoción de los derechos humanos*” (artículo 41). La Ley dispuso además que cada centro debe ser “*un ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo*”. Sin embargo, la misma Ley no traspasó a los centros educativos ningún poder jurídico.

3.3. Una escuela común y universal, con una enseñanza propedéutica

Cuando hablamos de “escuela común y universal” nos referimos a dos elementos básicos complementarios: por un lado, el acceso es universal y sólo está condicionado administrativamente por la prueba de la edad y, eventualmente, la residencia geográfica; por otro lado, la oferta es homogénea desde el punto de vista curricular y organizacional a lo largo y ancho del territorio nacional.

El sistema educativo uruguayo adoptó simultáneamente el universalismo para el acceso y la uniformidad en la oferta. Desde la Reforma de Varela a fines del siglo XIX, el Estado uruguayo previó un único programa de estudios para Primaria, especificándose el enfoque pedagógico, los contenidos, las secuencias y los tiempos. El objetivo subyacente fue asegurar la enseñanza de los mismos temas y con igual profundidad en todas las escuelas públicas. Los prestadores privados debían aplicar el mismo programa si deseaban obtener la “habilitación”. La institución del control burocrático, a través del cuerpo de inspectores distritales y departamentales de Primaria, aseguró en el terreno la uniformidad, con premios al cumplimiento y sanciones a quienes se apartaban de ella. En Educación Secundaria ocurrió lo mismo, tanto antes como después de la Ley de Liceos Departamentales de 1912 o con el establecimiento del Consejo de Educación Secundaria (Ley de 1935). Los programas de cada asignatura han sido homogéneos para todo el territorio nacional, todos los centros educativos, todos los contextos socioculturales. Además de los inspectores, Secundaria ha recurrido también a instrumentos homogeneizadores como la integración de las mesas de exámenes de asignaturas.

⁸ Los alumnos de estas escuelas deben rendir exámenes de acreditación al final del ciclo primario.

⁹ La ANEP está integrada por el Consejo Directivo Central (CODICEN) del que dependen cuatro Consejos Desconcentrados: Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y Consejo de Formación en Educación (CFE).

¹⁰ Ley nro. 15.837 del año 2008.

¹¹ Por ejemplo, estableció una escala de remuneraciones para los directores de los centros educativos conforme a la cantidad de alumnos que atendían.

¹² Ley nro. 18.437.

Por otra parte, hacia la segunda década del siglo pasado, la extensión a todo el país de la Enseñanza Secundaria¹³ zanjó la disputa entre varios proyectos competitivos para desarrollar el nivel post primario en Uruguay (Bralich, 2008; Fernández, 2010 e). Esto significó tres condicionamientos importantes para las experiencias académicas y sociales que se fueron creando al extenderse el acceso a la educación media.

Hasta 1986 Uruguay definió, a través de las sucesivas leyes y reformas constitucionales, que la Secundaria General era la única modalidad que permitía acreditar tanto el primer como el segundo ciclo de la Educación Media. Recién fue en ese año que el Ciclo Básico de Educación Técnica adquirió continuidad educativa. Hubo que esperar diez años más para que, en 1997, uno de los tipos de Media Superior Técnica, el Bachillerato Tecnológico, adquiriera continuidad¹⁴. Debieron transcurrir otros diez años más para contar con un diseño curricular que le diera tal carácter también a los cursos medio superiores profesionales a través del Bachillerato Profesional (Fernández, 2010 e; Lorenzo, 2013). Este recorrido histórico permite entender por qué existe una identificación de la escuela media típica con el formato “liceo” propio de la Educación Secundaria Pública.

El segundo condicionamiento tiene que ver con los contenidos curriculares. Todos los planes de estudio para Secundaria, desde sus inicios hasta la Reformulación 2006 vigente, han adoptado un diseño orientado hacia un conjunto reducido de carreras universitarias. Así, en el último año de educación media superior los estudiantes liceales deben optar por alguna de las siguientes orientaciones: Derecho, Economía, Medicina, Agronomía, Arquitectura o Ingeniería¹⁵.

En tercer lugar, los contenidos curriculares excluyen conexiones con el “mundo del trabajo”: la educación secundaria es una educación para la cultura (la “alta cultura” diría Bourdieu) que excluye específicamente el desarrollo de habilidades manuales y otras competencias que tengan que ver con la integración al mercado de trabajo.

En síntesis, tanto en el formato organizacional como en la fundamentación del currículum la educación media uruguaya ha mantenido férreamente una tónica propedéutica hacia la educación universitaria. Ésta opera como un horizonte formativo para el 100% del estudiantado que ingresa a la educación media y, simultáneamente, incide significativamente sobre las prácticas de enseñanza y evaluación de los docentes.

En suma, el sistema educativo público uruguayo ha articulado varias normas, instrumentos y prácticas para asegurar el universalismo y la uniformidad de la oferta en el entendido que ese constituye el mejor camino para asegurar la equidad en educación. Las variaciones han sido interpretadas como desviaciones injustificadas que amenazan la igualdad de oportunidades educativas. Uruguay apostó a una escolarización básica universal en un único formato escolar, lo cual ha implicado no incentivar planes, cursos u otros instrumentos de política que permitan atender a poblaciones caracterizadas por la presencia de uno o más factores de riesgo para la integración académica y social a los centros educativos (bajos aprendizajes, maternidad, actividad laboral simultánea, desplazamientos diarios largos, problemas de salud, etc).

3.4. El “garantismo” unilateral

Cuando se habla de “garantismo” docente se hace referencia a la vigencia de un fuerte reconocimiento de los derechos de los docentes dentro de la administración pública. Este reconocimiento se apoya, por un lado, en la plena vigencia de un Estatuto Docente aprobado en 1994 y, por otro, en pautas culturales que llevan a dar prioridad a las prerrogativas de los docentes en el funcionamiento del sistema.

La asignación de los puestos de trabajo constituye un ejemplo paradigmático de esta lógica ya que tiende a favorecer las preferencias individuales de maestros y profesores frente a los requerimientos organizacionales e institucionales. Los docentes efectivos tienen derecho a trasladarse de centro educativo periódicamente, cada dos años en el caso de Primaria y todos los años en el de Secundaria. Esto genera una alta rotación de los docentes entre los centros, lo que dificulta enormemente la constitución de equipos de trabajo estables. Según el último censo docente realizado en el 2007, cerca de la mitad de los docentes había comenzado a trabajar en su centro en los últimos tres años y entre éstos un 28% lo había hecho en el último año (ANEP, 2005). Diversas investigaciones mostraron, además, que esta alta rotación se agudiza en las escuelas de contexto desfavorable y contrasta fuertemente con lo que ocurre en las escuelas privadas (Fernández, 2001; Ravela, y otros, 1999).

Si la distribución de los docentes no resulta “progresiva” sino “regresiva”, y si la rotación docente obstaculiza significativamente la conformación de equipos docentes estables, entonces el garantismo unilateral docente constituye en la actualidad una institución

¹³ En este proceso de extensión de la enseñanza secundaria fue fundamental la ley de creación de liceos departamentales de 1912. La educación secundaria era provista por la Sección Preparatoria de la Universidad de la República.

¹⁴ Es interesante notar que estos cambios tuvieron naturaleza reglamentaria, no legal.

¹⁵ El Plan 2006 incluyó el llamado “Bachillerato Artístico” como una orientación no directamente ligada a las carreras universitarias clásicas.

del sistema educativo uruguayo que entra en tensión con la garantía que el Estado debe dar a todos los estudiantes en su ejercicio del derecho a una educación de calidad.

3.5. El control burocrático

En Uruguay la administración controla la enseñanza a través de los mecanismos que Mintzberg (1996) denomina “controles de ingreso” y “controles de proceso”.

En cuanto a los primeros, el requisito de la titulación está vigente en forma absoluta en Primaria y de forma preferencial para la Educación Media: para enseñar en la escuela primaria hay que tener título de “maestro”, para enseñar en la educación media tienen prioridad (no exclusividad) quienes cuentan con título de “profesor”. El ingreso se logra a través del ordenamiento de los méritos de los aspirantes, ordenamiento en base al cual los aspirantes eligen las “horas de docencia vacantes”. No existen pruebas de desempeño docente para el acceso al cargo.

Los controles de proceso están a cargo de la llamada “Inspección docente”. La evaluación de cada docente se realiza año a año a través de la observación del dictado de sus clases por parte de los Inspectores de Asignaturas que visitan cada escuela periódicamente¹⁶. La visita se concentra tanto en la evaluación del dominio teórico de la disciplina como en la didáctica empleada. Las conclusiones y recomendaciones de la visita quedan registradas en un informe de actuación anual que tiene consecuencias para el docente y el sistema: el puntaje asignado al docente, junto con la antigüedad, ubican al docente en una lista de prelación que se sigue para la elección de cargos año a año y, por otro lado, estos informes son vitales en los momentos del ascenso.

El sistema ha funcionado en base a estas normas durante décadas, descartando otros mecanismos de control. No existen mecanismos que favorezcan la regulación entre pares, esto es entre los colegas docentes, y tampoco se controlan los resultados académicos de las escuelas (por ejemplo, a través de las tasas de reprobación o de desafiliación de los centros).

Por lo anterior, puede afirmarse que hay un predominio del control burocrático de la labor docente por sobre el control profesional. La autoridad central juega un papel relevante a través de la “Inspección”. No está prevista ni la autoevaluación ni la evaluación del docente por parte de otros docentes del centro educativo, y tampoco se han establecido estándares de desempeño para maestros y profesores.

4. Metodología

4.1. Delimitación del objeto de estudio

A los efectos de discutir nuestras hipótesis, estudiaremos cuatro programas de inclusión educativa tomados del nutrido repertorio de políticas de inclusión desplegadas en el período 2005-2014. Los programas son el Plan de Formación Profesional Básica 2007 (en adelante, FPB) instrumentado por el Consejo de Educación Técnico Profesional (en adelante, UTU); el Programa de Aulas Comunitarias (en adelante, PAC) desarrollado en la órbita del Consejo de Educación Secundaria; el Programa de Tránsito Educativos entre Ciclos (TE), ubicado en el Consejo Directivo Central; y el Programa Compromiso Educativo (CE) para la Educación Media Superior, tanto Técnica como General¹⁷.

La selección se basó en dos criterios: por un lado, se trata de programas que ocuparon un lugar muy destacado en la agenda de gobierno de las Administraciones de Tabaré Vázquez y José Mujica; por otro lado, para estos cuatro programas se dispone de abundante información secundaria producida por los autores en diversos estudios previos¹⁸.

4.2. Métodos

Se trata de un estudio cualitativo y multifuente. La base empírica ha sido generada por la acumulación de estudios previos que han realizado los autores¹⁹.

¹⁶ Se espera que el Inspector de Asignatura visite a cada docente al menos una vez al año. Esta periodicidad no siempre se cumple en la Educación Media.

¹⁷ Las características de estos programas se presentan en la próxima sección de este artículo.

¹⁸ Véase Fernández y Pereda, 2010; Fernández, Ríos, y Anfitti, 2014; Mancebo, 2008b; Mancebo y Monteiro, 2009; Mancebo y Goyeneche, 2011a; Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014.

¹⁹ En estos estudios se recurrió a diversos métodos, desde el análisis documental hasta las entrevistas a informantes calificados, pasando por las encuestas y análisis de datos cuantitativos secundarios.

El análisis se ha desarrollado en base a una matriz en la cual figuran, por un lado, los cuatro programas seleccionados (que son las unidades de análisis de la investigación) y, por otro, las instituciones definidas como clásicas en la educación media uruguaya (columnas de la matriz).

Las inferencias descriptivas (King, Keohane, y Verba, 2000) que presentamos están apoyadas en la evidencia provista por el material empírico previo. Las inferencias que relacionan las dimensiones del diseño con las instituciones son presentadas en forma hipotética debido a la restricción derivada de no contemplar el análisis de la implementación. Teóricamente, para poder hacer inferencias explicativas válidas, el análisis institucional requiere observar la vigencia empírica de las instituciones en las interacciones de los campos considerados.

4.3. Indicadores

Cada una de las cinco instituciones es observable a través de diversos indicadores.

El Estado Docente es abordado a través de la intervención del Estado en la prestación del servicio y la relación que el Estado establece con los privados prestadores (subordinación/fiscalización).

Respecto al centralismo se considerará si hubo relajamiento en la atribución funcional y espacial de carácter privativo que tiene la ANEP en materia educativa y, por otro lado, se considerará si ha habido desconcentración en las decisiones curriculares, laborales, administrativas y financieras.

Respecto a la escuela común y universal se evalúa si la política fue diseñada para un público universal (sólo restringido por cuestiones de edad o geográficas) o si se establecieron criterios de focalización en razón de otros atributos; por otro lado, se estudia si la política generó una propuesta innovadora respecto al formato único históricamente vigente.

La enseñanza propedéutica se aborda a través de tres elementos. Primero, la diversificación curricular, con introducción de planes alternativos al plan de estudios del Ciclo Básico de Educación Media (Reformulación 2006 de Secundaria al Ciclo Básico Tecnológico 2007 de la UTU), al Bachillerato Diversificado de Secundaria (Reformulación 2006) y a la Enseñanza Media Tecnológica (ex Bachilleratos Tecnológicos) de la UTU. Segundo, si estos contenidos tienen una orientación propedéutica a los estudios universitarios. Tercero, si hay conexión explícita con el mundo del trabajo.

El garantismo unilateral se observa a través del procedimiento utilizado para asignar a los docentes que trabajan en estos programas, si se aplica el procedimiento “estándar” para suplir cargos si hay procedimientos alternativos.

Sobre el control burocrático se analiza en qué grado la tarea se controla a través de procesos a cargo de la Inspección y de los requisitos de ingreso y avance en la carrera docente (concursos y ascensos administrativos). Interesa también observar el papel que puedan haber tenido el monitoreo y la evaluación de las políticas.

5. Programas de inclusión e institucionalidad educativa

5.1. Características de los programas seleccionados

Como se señaló anteriormente, los cuatro programas seleccionados para este estudio fueron el FPB, el PAC, el Programa TE y el Programa CE.

5.1.1. El Programa Formación Profesional Básica²⁰ pertenece a la UTU de la ANEP y fue lanzado en el 2008. En el 2013 el FPB se ejecutó en un total de 61 escuelas técnicas y tuvo una cobertura de alrededor de 10.000 estudiantes.

Dos principios fundamentales guían el plan: la integralidad del currículum y la necesidad de asegurarle el derecho a la educación a los ciudadanos de los sectores sociales más deprimidos de Uruguay. Está dirigido a jóvenes/adultos mayores de 15 años que han concluido el ciclo primario y no han completado la educación media básica, que manifiestan voluntad de continuar estudiando y desean obtener una formación con un componente profesional específico.

El Plan reconoce diversos “trayectos formativos” de acuerdo al recorrido curricular que cada estudiante ha realizado y En la organi-

²⁰ www.utu.edu.uy

zación curricular y en la ejecución de este Programa, el “taller” adquiere gran centralidad. El FPB habilita la continuidad educativa, esto es el ingreso al bachillerato en cualquiera de sus modalidades.

El plan dura tres años nombrados cada uno de ellos como “trayecto formativo” de tal forma que cada estudiante ingresa conforme a lo que acredite en su experiencia anterior. En todos los trayectos se incluyen tres componentes: un componente profesional, un componente de formación general y un programa de alfabetización laboral”. La experiencia principal del aprendizaje gira en torno al Taller de la especialidad vocacional impartida, el que lleva 2/3 de las horas asignadas. La integración disciplinaria se realiza en el llamado “Espacio Didáctico Integrado” (EDI) en el cual los docentes de las distintas asignaturas y el maestro de Taller preparan unidades docentes integradas para las clases y para los exámenes (Alonso, 2011; Fernández y Alonso, 2012).

5.1.2. El PAC²¹ comenzó en el año 2007, a partir de un acuerdo entre el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). De acuerdo a la documentación fundacional del Programa, el PAC tiene como objetivo la inserción social de adolescentes de 12 a 15 años (2.500 en total), con problemas de vinculación a la educación media formal, sea porque: (i) desertaron de la misma; (ii) nunca hayan registrado matriculación, o que, (iii) cursando el primer año del ciclo básico, presenten elevado riesgo de desertabilidad. Para el cumplimiento de dicho objetivo, se procura que los adolescentes logren la reincorporación y permanencia en centros de enseñanza públicos de educación media.

El Programa funciona sobre la base de una importante cogestión entre el Estado y la sociedad civil: el Estado contrata a organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la gestión de cada una de las Aulas Comunitarias.

En el 2013 el número de Aulas fue de 25, con una cobertura total de aproximadamente 2.000 estudiantes. En cada Aula Comunitaria los estudiantes pueden cursar el 1er. grado del primer ciclo de la educación media (CB), no los tres grados del CB, porque el Programa fue concebido como un programa “puente” hacia los liceos o escuelas técnicas, esto es la educación media básica en su formato clásico.

5.1.3. Tránsito Educativo²² es un programa que surgió en el año 2011 co-ejecutado por ANEP y el MIDES que busca acompañar el pasaje desde la escuela primaria hacia la educación media. Los objetivos principales son, por un lado, abordar el riesgo de desvinculación de los adolescentes del sistema educativo en su pasaje de la educación primaria a la educación media básica, riesgo que se agudizan en las situaciones de vulnerabilidad social. Por otro lado, el programa busca mejorar la calidad de los aprendizajes en el entendido que los alumnos deben aprender en las instituciones de educación media básica y permanecer en ellas hasta completar el nivel medio.

El Programa se desarrolla en 25 “Unidades territoriales” (UET), cada una de ellas compuesta por cinco escuelas primarias, una escuela técnica y un liceo. Esto significa que participan 174 centros educativos.

La población que cubre este programa son los adolescentes más vulnerables que se desvinculan del sistema educativo. En el año 2013 participaron 6.000 alumnos que egresaron de las 125 escuelas.

Los componentes de TE se ordenan como fases sucesivas en el tiempo, desde los últimos meses del año lectivo en el último grado de Primaria hasta mediados del primer año en el Ciclo Básico, lo cual requiere agrupamientos de los alumnos, espacios físicos especiales, horarios fuera del horario escolar, pero no altera la estructura de la escuela ni del centro de Ciclo Básico. Uno de los componentes del programa CE, denominado “espacio de referencia”, es de libre asistencia (no hay controles académicos ni administrativos) y abierto a todos los alumnos, estén o no becados; solo requiere de un tiempo y un espacio para el desarrollo de la actividad.

5.1.4. El Programa Compromiso Educativo²³ fue elaborado en 2010 en base a un acuerdo entre la ANEP, el MIDES, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Universidad de la República (UDELAR), con el objetivo de mejorar las condiciones para que los/las adolescentes y jóvenes permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, logrando completar la educación media superior.

El Programa trabaja con tres modalidades complementarias: (i) la suscripción de un “compromiso educativo” entre los estudiantes, las familias y el centro educativo; (ii) el otorgamiento de becas que colaboren desde el punto de vista financiero a las y los beneficiarios; y (iii) la incorporación de la figura de los “referentes pares”, esto es, estudiantes avanzados que colaboran con las y los beneficiarios, procurando asegurar la concreción de una trayectoria educativa exitosa en la EMS.

²¹ www.ces.edu.uy

²² www.anep.edu.uy

²³ www.compromisoeducativo.edu.uy

En el 2013 el Programa se implementó en 80 centros y su cobertura superó los 4000 estudiantes.

5.2. Los programas seleccionados y las instituciones históricas del sistema educativo

5.2.1. El Estado Docente

La prestación exclusivamente estatal del servicio educativo y la exclusión del sector privado se registran en tres de los cuatro programas. La excepción parcial la constituye el PAC porque en él el Estado contrata, a través de procesos licitatorios, a OSC que se encargan de gestionar el servicio educativo en cada una de las Aulas Comunitarias; los profesores son pagos directamente por el Estado.

Por otra parte, en la dimensión financiera, los aportes presupuestales son completamente estatales pero ya no se canalizan exclusivamente por la ANEP sino a través de ésta, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En el PAC se registra algo de inversión privada que hacen la OSC en rubros de infraestructura, tecnológicos y de gestión.

5.2.2. El centralismo

En cuanto al centralismo se constata una cierta erosión en su dimensión funcional. Ninguno de los cuatro programas surgió de la clásica concentración decisoria en la ANEP como máxima autoridad educativa. PAC y FPB comenzaron en 2007 durante la Administración Vázquez; la iniciativa y el diseño fueron realizados por la ANEP pero con asistencia técnica y financiamiento por parte del MIDES. Por su parte, TE y CE (programas del segundo gobierno de izquierda, la Administración Mujica) surgieron a partir de las recomendaciones hechas por la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia” (ENIA), un amplio espacio de concertación y articulación intersectorial que funcionó entre 2009 y 2010.

En su dimensión territorial el centralismo también se vio algo resquebrajado. PAC y FPB son gestionados con autonomías importantes en materia laboral y curricular a nivel de los centros educativos. El personal no docente de PAC es contratado bajo régimen privado por las OSC, la cual determina el tipo de contacto con las familias, los contenidos de los talleres optativos y complementarios, y otras actividades curriculares y extra curriculares. En FPB la autonomía es menor aunque importante a nivel del desarrollo curricular.

Los programas de TE y CE cuentan con una estructura de gestión compleja, interinstitucional, que opera a varios niveles y está débilmente institucionalizada, todo lo cual ha contribuido a un debilitamiento del centralismo histórico del sistema educativo uruguayo.

5.2.3. La escuela común y universal, con una enseñanza propedéutica

Los cuatro programas tienen como objetivo la inclusión educativa, como parte de una estrategia más general que apunta a la universalización del Ciclo Básico.

El PAC está destinado a revincular a estudiantes que abandonaron o se desafilieron del Ciclo Básico. El FPB busca sostener la afiliación educativa y la revinculación de quienes se desafilieron de la educación. En su diseño asumen que hay alumnos que tienen necesidades educativas especiales, sea porque tienen un rezago significativo en el desarrollo de sus competencias cognitivas y/o han vivido duras experiencias de repetición de grados, lo que los predispone negativamente a enfrentar otra experiencia académica de fracaso. Ambos programas presentan entonces una nota de “particularismo”, asociada a la noción de “riesgo de abandono escolar”. Aunque los dos programas difieren en los procedimientos de focalización, tienen en común la necesidad de establecer una metodología para identificar los destinatarios.

Los programas TE y CE aspiran a incentivar la permanencia de un tipo de estudiante que presenta alto riesgo de abandonar durante el primer año. Ambos tienen una metodología sofisticada para la focalización, con varias etapas y decisores distintos, sin perjuicio de los cual su particularismo es conceptualmente más difuso porque no hay una explicitación de cuáles necesidades educativas de la población objetivo en riesgo deben ser subsanadas por el programa.

Dados los objetivos de los cuatro programas, se requirió la introducción de mecanismos de focalización, lo cual puede ser interpretado como una erosión del histórico “universalismo” en la medida que hay un set de diferentes recursos académicos, sociales y financieros, que se asigna según el perfil social del estudiantado y su experiencia académica anterior.

El currículum y la organización de los centros educativos son los aspectos que muestran más diferencias entre los programas. FPB se basa en un rediseño completo del currículum estándar del Ciclo Básico, mientras que el rediseño del PAC fue tenue en tanto consistió en la semestralización de las asignaturas del primer año del Ciclo Básico. La expansión del FPB con una acreditación equivalente al Ciclo Básico supuso la legitimación de la conexión curricular entre educación y mundo laboral ya que las casi 20

orientaciones de FPB están ligadas a ocupaciones y oficios. En el PAC la enseñanza propedéutica también aparece erosionada dado que el programa enfatiza el acompañamiento personal de los estudiantes y plantea como uno de sus objetivos fundamentales que los estudiantes construyan su “proyecto de vida”. En cambio, TE y CE no cuestionan ni la escuela común ni la enseñanza propedéutica: no parten de ninguna definición específica sobre las necesidades educativas de sus destinatarios y tanto los centros incluidos como los estudiantes beneficiarios siguen el plan de estudios, el calendario y las condiciones de evaluación estándares.

En cuanto al formato organizacional, el PAC se implementa en un centro educativo alternativo (“Aula Comunitaria”), al tiempo que FPB es un programa del tipo “school-within-school” (Rumberger, 2004) donde los alumnos del programa conforman un grupo separado de los otros programas, disponen de salones, profesores y horarios específicos. Los otros dos programas, TE y CE no introducen modificación alguna en el diseño organizacional de sus centros educativos ni proponen uno nuevo: sus estudiantes asisten a los grupos estándares, en los mismos horarios y comparten los mismos profesores que el conjunto del estudiantado.

En suma, mientras que FPB y PAC introdujeron variaciones respecto al formato de la escuela común-en el supuesto que la misma no es apropiada para estos estudiantes-, CE y TE no han modificado la estructura organizacional tradicional de los centros educativos. En materia de diversificación del currículum de la Educación Media Básica (EMB) y la Educación Media Superior (EMS) se constata una diferencia notoria entre el PAC y FPB, diseñados en el período 2005-2010, y TE y CE, lanzados entre 2010 y 2014: los dos primeros programas cuestionan simultáneamente la escuela común y la enseñanza propedéutica, los dos segundos programas no buscan cambiar estas instituciones.

5.2.5. El garantismo unilateral

El garantismo unilateral rige en los cuatro programas. Las horas correspondientes a los programas se distribuyen con el sistema común de Secundaria y de UTU. La única excepción al régimen general está marcada por el PAC que paga a sus docentes como pertenecientes a un único grado del escalafón docente (grado 3) y suele instrumentar una entrevista personal de los candidatos a docente en el proceso de selección. Por otra parte, en los cuatro programas los docentes tienen el derecho de cambiar de centro educativo todos los años y dejar, por tanto, los cargos asumidos en los programas de inclusión. La actuación docente se incluye en el legajo de cada maestro o profesor y contribuye a su carrera docente.

5.2.6. El control burocrático

Ninguno de los cuatro programas en estudio muestra cambios en el control de procesos: los docentes que trabajan en ellos siguen siendo supervisados por las mismas Inspecciones que fiscalizan al conjunto de los docentes de Primaria y la Educación Media, y lo hacen siguiendo los criterios tradicionales.

Los controles de ingreso sí se han diversificado, descentrándose de la titulación docente en la medida en que estos programas legitiman otros saberes. En el PAC trabajan los “talleristas” quienes no necesariamente deben ser profesores. Lo mismo ocurre en la Unidades de Alfabetización Laboral del FPB, en las cuales trabajan personas con perfiles profesionales diversos. En TE los profesores de Educación Física tienen un papel importante debido a los campamentos que se realizan en la segunda fase. El Articulador de Vecindad (AV) de CE generalmente es un psicólogo o un trabajador social.

En la medida que los programas postulan un estrecho vínculo entre la política social y la política educativa, se reconoce que el saber pedagógico no es suficiente para educar a la población excluida social y educativamente, y se legitima la participación de otros saberes disciplinarios en la arena educativa. Esto supone una cierta erosión al control burocrático clásico.

Por otra parte, ninguno de los programas previó la realización de evaluaciones, ni del aprendizaje de los estudiantes ni de los programas como tales. PAC y FPB incluyeron un componente de monitoreo que ha dado lugar a informes breves, descriptivos, que fueron de público acceso a través de la página web del MIDES hasta el 2012. En los casos de TE y de CE el monitoreo parece haber sido menos sistemático²⁴.

En términos generales, el control del funcionamiento y de los resultados de los programas no presenta variaciones sustantivas respecto a lo que ocurre en el conjunto del sistema educativo uruguayo. Las instituciones del control burocrático y el garantismo unilateral no han sido alteradas.

²⁴ El MIDES presentó algunos datos generales sobre ambos programas en el marco de un informe general de seguimiento a todos sus programas (DINEM, 2013). Sobre CE ha habido presentaciones públicas (Ambrosi, Conteri, y Cousillas, 2014) y más recientemente un folleto muy general con algunos resultados para Secundaria y UTU (2014).

Esquema 1. Matriz para el análisis de las políticas de inclusión en clave institucional

	Nivel del sistema educativo	Estado Docente	Centralismo	Escuela común y universal, con enseñanza propedéutica	Control burocrático	Garantismo unilateral
Programa de Aulas Comunitarias (PAC)	EMB	Prestación a través de la asociación del Estado con OSC. Cofinanciación público-privada tenue.	Gobierno de ANEP (CES) con apoyo fuerte MIDES. Autonomía curricular y laboral de los centros.	Focalización objetiva a nivel de territorios y autoselección a nivel de alumnos. Nuevo tipo de centro. Currículum estándar semestralizado.	Procesos controlados por la Inspección. Apertura de cargos a no docentes en nuevos roles educativos. Reportes de monitoreo y resultados hasta 2012.	Se amortiguó: se paga a todos los docentes en el grado 3 del escalafón docente.
Programa de Formación Profesional Básica (FPB)	EMB	Prestación estatal. Financiación exclusiva de ANEP. Sin subsidios a privados.	Gobierno de ANEP (GETP) con apoyo puntual de MIDES. Autonomía curricular y laboral de los centros.	Focalización por autoselección a nivel de alumno. Formato diferenciado dentro de la escuela. Nuevo currículum con vínculo con mundo laboral	Procesos controlados por la Inspección. Apertura de cargos a no docentes en nuevos roles educativos. Reportes de monitoreo y resultados hasta 2012.	Se mantiene sin excepciones.
Programa Tránsito Educativo entre Ciclos	Primaria y EMB	Prestación estatal. Cofinanciación entre diversos organismos estatales. Sin subsidios a privados.	Coordinación intrasectorial. Coordinación en el territorio. Autonomía puntual de los centros.	Focalización objetiva a nivel de escuelas y alumnos. No cuestionamiento al formato escolar clásico. Enseñanza propedéutica no cuestionada.	Procesos controlados por la Inspección. Apertura de cargos a no docentes en roles auxiliares. Sin reportes de monitoreo ni evaluaciones de resultados.	Se mantiene sin excepciones.
Compromiso Educativo (CE)	EMS	Prestación estatal. Cofinanciación entre diversos organismos estatales. Sin subsidios a privados.	Coordinación intrasectorial e interministerial. Coordinación en el territorio. Autonomía puntual de los centros.	Focalización a nivel de escuelas y autoselección de alumnos. No cuestionamiento al formato escolar clásico. Enseñanza propedéutica no cuestionada.	Procesos controlados por la Inspección. Apertura de cargos a no docentes en roles auxiliares. Sin reportes de monitoreo ni evaluaciones de resultados.	Se mantiene sin excepciones.

6. Conclusiones, limitaciones del estudio y prospectiva

Este artículo busca responder en qué medida la instalación de programas de inclusión educativa en Uruguay ha supuesto una erosión de la institucionalidad tradicional en esta arena de políticas públicas.

Para ello se presentaron las cinco instituciones que, a nuestro entender, fueron gestando, a lo largo de décadas, la “matriz institucional clásica” del sistema educativo uruguayo: el Estado Docente, el centralismo, la escuela única y universalista con enseñanza propedéutica, el garantismo unilateral y el control burocrático. Sobre esta base, en un segundo momento del análisis, se contrasta la descripción somera de los cuatro programas de inclusión seleccionados con este set de instituciones formales e informales que tanta estabilidad ha mostrado a lo largo del tiempo.

Se encuentra así que el Estado Docente permaneció básicamente inalterado en la medida que los programas preservaron la prestación estatal del servicio educativo y excluyeron la asociación con el sector privado. La única excepción en este sentido fue el PAC que contrata OSCs para la entrega del servicio educativo, lo cual puede ser interpretado como un pequeño resquebrajamiento del Estado Docente.

Respecto al centralismo se observó un cierto debilitamiento derivado de la coordinación que los programas han llevado adelante para gobernarse y gestionarse. Esa coordinación ha sido intrasectorial (en la interna de la ANEP) en los casos de TE y CE, e intersectorial (ANEP, MIDES, MEC) en PAC, FPB y CE. A su vez, los programas han promovido algún grado de autonomía de los centros educativos.

Los cuatro programas aplican mecanismos de focalización, lo que rompe con la tradición de universalismo que por décadas rigió en la educación uruguaya en general y en la educación media en particular. A su vez, dos de los cuatro programas avanzan hacia la instalación de un formato escolar diferenciado del común, pero los otros dos no lo hacen. Por su parte, la institución “enseñanza propedéutica” permaneció básicamente inalterada, a excepción del FPB que sí plantea un cambio curricular importante y explicita la vinculación de la educación con el mundo del trabajo —desplazando el foco exclusivo de preparación para los estudios terciarios.

No hubo cambios en la institución “garantismo” unilateral porque la asignación de los docentes que trabajan en estos programas se realizó siguiendo los procedimientos estándares que rigen en el resto de la educación media.

En la misma dirección, no se avanzó hacia modalidades más profesionales de control de los procesos de enseñanza sino que se mantuvo el control burocrático sin modificaciones. Sí se flexibilizó el control al ingreso a la docencia porque los programas requieren perfiles profesionales complementarios al perfil docente clásico. A su vez, alguno de los programas (PAC, FPB) incursionaron en el campo del monitoreo, aunque con dificultades de sostenibilidad en el tiempo.

En suma: el análisis revela que los programas no consiguieron prácticamente ninguna transformación en dos instituciones clave de la matriz educativa clásica: el Estado Docente y el garantismo unilateral. En las restantes tres instituciones (centralismo, escuela común y control burocrático) los cambios existieron pero fueron tenues, por lo que corresponde hablar de erosión de la institucionalidad tradicional de la educación uruguaya, no de creación de una nueva.

Estos hallazgos son relevantes en diversos planos. En el plano nacional muestra cuán limitado ha sido el grado de innovación institucional en las políticas de inclusión educativa en Uruguay. Este bajo nivel de innovación contribuyó a que las resistencias a los programas de inclusión fueran muy bajas entre los docentes, con lo cual los costos políticos del cambio fueron casi inexistentes. Simultáneamente, el cambio tenue probablemente coartó las posibilidades de transformación profunda del servicio educativo.

La erosión (no transformación profunda) del marco institucional confirma los postulados del Institucionalismo: las instituciones importan y mucho porque condicionan profundamente el accionar de los actores, en este caso en los centros educativos; en la medida que varias de las reglas de juego se mantuvieron inalteradas, los docentes uruguayos no tuvieron mayores estímulos para modificar radicalmente su modo de actuación. Adicionalmente, los cuatro programas seleccionados revelan el gran peso de la trayectoria pasada, la tan mentada “path dependence”: aun cuando la preocupación por los problemas de inequidad educativa del país llevó a gestar estas iniciativas, en el diseño y la implementación de las mismas la institucionalidad tradicional operó como una fortaleza inexpugnable.

Muchos son los países latinoamericanos que han impulsado políticas de inclusión educativa en los últimos años, en particular en la educación media que en la región es indudablemente el nivel educativo más desafiante en términos de calidad y equidad. De ahí la importancia del análisis del caso uruguayo que revela con contundencia y claridad las dificultades de reformar la estructura y el funcionamiento de los centros educativos a través de iniciativas marginales —en términos cuantitativos— como han sido hasta el momento la mayoría de los programas de inclusión.

Referencias bibliográficas

- ACUÑA, C. y CHUDNOVSKY, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En ACUÑA, C. (Comp.). *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- AMBROSI, N., CONTERI, C., y COUSILLAS, L. (2014). *Miradas. A cuatro años de Compromiso Educativo*. Montevideo: Comisión Interinstitucional MEC/MIDES/ANEP/UDELAR/INAU.
- ARISTIMUÑO, A. y DE ARMAS, G. (2012). *La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- AINSCOW, M., y MILES, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿hacia dónde vamos ahora? *Perspectivas*, XXX-VIII(1), 17-44.
- ALONSO, C., SEVERINO, R., y RÍOS, Á. (2014). Trayectorias educativas de los adolescentes que participan de FPB y PAC. Un estudio longitudinal en la ciudad de Paysandú. En FERNÁNDEZ, T. *El Tránsito entre Ciclos en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Udelar/CSIC.
- ANEP-DIEE. (2005). *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones (1992-2004)*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.
- BRALICH, J. (2008). Antecedentes y marco institucional. En NAHÚM, B. *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: CES.
- CARDOZO, S. (2009). *Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay (1990-2008)*. Montevideo: Presidencia de la República / Cuadernos de la ENIA. Comité de Coordinación Estratégica De Infancia y Adolescencia.
- DA SILVEIRA, P. (1995). *La Segunda Reforma*. Montevideo: CLAEH / Fundación Banco de Boston.
- DINEM (2013). *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de programas y actividades 2011-2012*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, TH. (1985). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ, T. (2001). *Introducción al análisis organizacional en educación*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- FERNÁNDEZ, T. (2002). *Instituciones y reformas en el Cono Sur*. México D.F.: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- FERNÁNDEZ, T. (2010a). Incidencia y trayectorias de desafiliación. En Fernández, T., *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC-Udelar.
- FERNÁNDEZ, T. (2010b). El peso del origen institucional : una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la Educación Media de Uruguay (2005-2009). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19.
- FERNÁNDEZ, T., y ALONSO, C. (2012). Dos modelos de inclusión educativa: Programa de Aulas Comunitarias y Plan de Formación Profesional Básica en Uruguay (2007-2011). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 161-182.
- FERNÁNDEZ, T., y BENTANCUR, N. (2008). La Enseñanza Media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación (Reice)*, 6(4).
- FERNÁNDEZ, T., y MÍGUEZ, M. N. (2011). *Transitar juntos. Acompañando la transición al Ciclo Básico en Maroñas*. Montevideo: Documento inédito presentado al CODICEN.
- FERNÁNDEZ, T., y PEREDA, C. (2010). Panorama de las políticas e inclusión educativa en la Educación Media y Superior (2005-2009). En Fernández, T., *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas* (pp. 205-231). Montevideo: Universidad de la República / Comisión Sectorial de Investigación Científica.

- FERNÁNDEZ, T., RÍOS, Á., y ANFITTI, V. (2014). Tres programas de tránsito entre ciclos. En Fernández, T. y Ríos, A., *Tránsito entre ciclos en la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- GREIF, A. y LATIN, D. (2004). A Theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, 633-652.
- HALL, P. y TAYLOR, R. (1996). La Ciencia Política y los tres nuevos institucionalismos. *Revista del Colegio*.
- HUNTINGTON, S. (1968). *Political order in changing societies*. Clinton: Yale University Press.
- INEED (Instituto Nacional de Evaluación Educativa) (2014). *Informe sobre el estado de la educación 2014*. Montevideo: INEED.
- KING, G., KEOHANE, R., y VERBA, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- KINGSTON, C. y CABALLERO, G. (2008). *Comparing Theories of Institutional Change*. Amherst. Recuperado de: <http://www3.amherst.edu/~cgkingston/Comparing.pdf>
- KNIGHT, J. (1997). *Institutions and social conflict*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- LORENZO, V. (2013). *Educación Técnica y primer empleo. Un estudio de caso para los activos de Montevideo* (Tesis de Licenciatura en Sociología). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- MANCEBO, MA. E. (2011). Políticas de profesionalización y de inclusión educativa: un modelo para armar. En Celiberti, L. (Ed.) *Puede y debe rendir más. Una mirada feminista a las políticas de formación docente*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- MANCEBO, MA. E. (2010). Las políticas de inclusión educativa: una nueva mirada sobre un viejo problema. En Serna, M. (Ed.) *Desarrollo y desigualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: CLACSO-FCS.
- MANCEBO, MA. E. (2008a). History of education in Uruguay. En Gvirtz, S. y Beech, J. (Org.). *Going to school in Latinamerica* (pp. 303-321). Londres: Greenwood.
- MANCEBO, MA. E (2008b). El diseño del programa y su seguimiento. En Mancebo, Ma. E., Bordoli, E. Scafati, A., Mazzuchi, E. y Alvarez, M. *El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias*. Montevideo: MIDES.
- MANCEBO, MA. E. (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Bentancur, Nicolás (Org.). *Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos* (p. 8-42). Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- MANCEBO, MA. E. - CARNEIRO, F. y 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). *Psicología, conocimiento y sociedad*, 4(2).
- MANCEBO, MA. E. y MÉNDEZ, N. (2012). La exclusión educativa en los países del Cono Sur: aproximación conceptual y dimensionamiento. *Revista de Ciencias Sociales*, 30, 117-138.
- MANCEBO, MA. E. - GOYENECHÉ, G. (2011). Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010). *Políticas Educativas*, 31, 1- 17.
- MANCEBO, MA. E. y MONTEIRO, L. (2009). El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: un puente hacia la inclusión en la educación media. *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación (REICE)*, 7(4), 278-291.
- MEC (2013). *Anuario Estadístico de Educación*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- MEYER, H. y ROWAN, B. (2006). *The new institutionalism in education*. Nueva York: State University of New York Press.
- MILLER, S. (2012). *Social Institutions*. Disponible en: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2012/entries/social-institutions>
- MINTZBERG, H. (1996). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- NORTH, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- OSTROM, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

PARSONS, T. (1951). *The Social System*. New York: The Free Press.

PÉREZ, 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 inédita). Universidad de la República, Montevideo.

PIERSON, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

RAVELA, P., PICARONI, B., CARDOSO, M., FERNÁNDEZ, T. G., LOUREIRO, G., y LUACES, O. (1999). *Factores institucionales y pedagógicos explicativos de los aprendizajes. Cuarto Informe de la Evaluación Nacional de Aprendizajes en Sextos Años de Educación Primaria*. Montevideo: ANEP / MECAEP / UMRE.

RUMBERGER, R. (2004). *What can be done to reduce dropout?* En: ORFELD, G. Drop out in America. Confronting the graduation rate crisis. Cambridge: Harvard University Press.

UNESCO (2007). *Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all*. París: UNESCO.

WEIR, M.- SKOCPOL, TH. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, 63.

Fecha de recepción: 17/8/2014

Fecha de aprobación: 20/8/2015