

## EL PESO DEL ORIGEN INSTITUCIONAL: UNA HIPÓTESIS SOBRE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN LA EDUCACIÓN MEDIA DE URUGUAY (2005-2009)\*

*The weight of institutional origin: a hypothesis on inclusive policies in the middle school of Uruguay (2005-2009)*

Tabaré Fernández Aguerre\*\*

**Resumen:** El objeto del análisis son las políticas educativas de inclusión dirigidas a los adolescentes y jóvenes entre 12 y 24 años, en el nivel medio, desarrolladas por las autoridades de la educación pública durante la Administración Vázquez. La mayoría de estas están comprendidas en las líneas de acción 1 y 2 de los componentes de la Red Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad. Sobre la base de una tipología que distingue las políticas de inclusión según su finalidad, incentivos y modelo pedagógico, se caracterizan las regularidades institucionales presentes en nueve desarrolladas. Para explicar las variaciones encontradas, se presenta un marco teórico fundado en el concepto de “path dependence” y se exploran tres vías de encadenamientos institucionales desplegados durante el siglo XX: las normas constitucionales, los marcos legales y el marco reglamentario de la carrera docente y la organización de los centros.

**Palabras clave:** políticas de inclusión educativa, path dependence, instituciones fundacionales, Educación Media, Uruguay

**Abstract:** The purpose of the analysis is the inclusive educational policies aimed at teenagers and young adults between 12 and 24, in the Uruguayan Middle and High School, developed by the authorities of public education, during the Vázquez Administration. Most of these policies were included in the action lines 1 and 2 of the components of the Net Assistance and Social Integration of the “Plan de Equidad” of 2008. On the basis of a typology that distinguishes inclusion policies according to their purpose, their incentives and their pedagogical model, I characterize the institutional regularities present in nine developed programs. To explain the variations found, I present a theoretical framework based on the concept of “path dependency” and I explore three-way institutional linkages made along the twentieth century: the constitutional norms, the legal frameworks and regulatory framework of the teaching profession and the organization of schools.

**Key words:** inclusive policies, path dependence, foundational institutions, Middle School, Uruguay

### 1. Introducción

Las políticas de inclusión se caracterizan típicamente por cuatro elementos:

---

\* Este artículo reelabora un trabajo más general realizado por el autor y Cecilia Pereda sobre las políticas de inclusión educativa y que fuera publicado como capítulo 12 del libro “La Desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas”, editado por la CSIC, colección Art.2. de próxima aparición.

\*\* Profesor Agregado e Investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas y de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP). [tabaref@fcs.edu.uy](mailto:tabaref@fcs.edu.uy).

finalidad, focalización, incentivos y modelo pedagógico-organizacional. En sentido amplio, la finalidad de la *inclusión educativa*, delimita un conjunto novedoso de programas entre las políticas públicas, que se proponen cumplir con dos grandes objetivos. Por un lado, fortalecer la integración a la escuela<sup>1</sup> de adolescentes y jóvenes escolarizados, pero que tienen un alto nivel de riesgo de abandonar el curso debido al rendimiento académico o su origen social. Por otro, revincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando. Es frecuente encontrar que en la bibliografía se reserva el término *inclusión* para las políticas que tienen el primer objetivo, en tanto que las políticas con el segundo objetivo se denominan de *reingreso* (Terigi 2009; Tenti *et al.* 2009; López *et al.* 2008; Mancebo y Goyeneche 2010).<sup>2</sup>

Desde mediados de la década pasada, la noción (amplia) de inclusión ha pasado a ser el concepto estelar en las políticas educativas, particularmente en el nivel medio, al punto que en algunos discursos ha desplazado la noción de *calidad*, e incluso la de *equidad*, propugnadas desde inicios de los noventa (Mancebo y Goyeneche 2010). El punto es interesante: el foco de interés ya no está puesto en el bajo desempeño promedio que tienen los estudiantes escolarizados o en la gran heterogeneidad de resultados, ni en la magnitud del núcleo de estudiantes analfabetos originarios de los hogares con menor capital cultural; aspectos, por ejemplo, resaltados sobre América Latina por los tres ciclos realizados hasta el presente por PISA (OECD-PISA, 2004 y 2007). La atención de las autoridades está puesta en la forma más brutal y extrema del fracaso del sistema educativo, la desafiliación; un resultado que coloca a los adolescentes y jóvenes en una situación vulnerable frente al mercado de trabajo, compromete el ejercicio de la ciudadanía e incrementa la probabilidad de vivir en pobreza durante una parte importante de su curso de vida.

El segundo elemento típico de estas políticas, los criterios de focalización, devela una característica crucial: su *carácter integral o transversal y extra-educativo*. Las políticas de inclusión trascienden el campo sectorial para ubicarse como *componentes clave de las redes de asistencia social* focalizadas en la adolescencia y juventud, enmarcadas más ampliamente en los programas de lucha contra la pobreza (López *et al.* 2002 y 2008; Terigi 2009; Tenti *et al.* 2009). La inclusión puede dirigirse a dos grupos objetivo y esto demanda la incorporación de nuevos agentes en la tarea educativa.

El primer grupo, constituye una población bien definida que está “a mano”: son adolescentes y jóvenes inscriptos y asistentes a las escuelas. Frente a ellos es la propia escuela la primera agencia de la política. Empero, es la naturaleza del problema, la afiliación, la que urge la convocatoria de agentes no tradicionales: trabajadores sociales, psicólogos, educadores sociales. Estos pueden actuar ya sea como nuevos roles complementarios dentro la escuela tradicional, como técnicos de una agencia gubernamental (por ejemplo, INFAMILIA), o como miembros de una Organización de la Sociedad Civil (OSC). El segundo grupo es de más compleja localización, en nuestra conceptualización son jóvenes desafiados del sistema

---

1 Por escuela entenderemos todo centro educativo formal que imparte el nivel de Ciclo Básico, los bachilleratos (diversificados o tecnológicos) o la educación superior en alguna de sus modalidades.

2 La excepción a este uso se encuentra en el reciente libro publicado por Tenti Fanfani *et al.* (2009) producto de una investigación conjunta del IPE y el PNUD hecha en Argentina.

educativo: un estado social caracterizado por la decisión reiterada durante dos ciclos escolares de no matricularse en ninguna escuela o modalidad de educación formal. Excepcionalmente, las escuelas pueden intervenir en el curso de vida de los desafiados, en la medida en que, por el tiempo transcurrido, estos adolescentes ya no se identifican como estudiantes, ni menos aún como miembros de una escuela en particular. Por lo tanto, se requiere de otras agencias que puedan intervenir, que en general son de base territorial y no necesariamente estatales; también se requiere de la formación de una red de asistencia, en la medida en que la desafiación educativa coloca al adolescente en una posición laboral vulnerable y en una segura situación de exclusión de la protección social (Fernández y Pereda 2010; Pereda 2010).

El segundo elemento de las políticas, es una estructura de incentivos que combina transferencias monetarias (recibidas por el adolescente o su familia) y en especie (libros, alimentos, ropa), junto con incentivos intrínsecos que se proponen modificar el comportamiento y la experiencia educativa misma. Estos pueden ser elementos clásicos de las políticas destinadas a fortalecer la oferta: desde nuevos edificios y espacios lúdicos, hasta nuevas actividades sociales, expresivas y deportivas. Sin embargo, lo más frecuente es que los incentivos intrínsecos provengan del modelo pedagógico implementado.

Finalmente, las políticas de inclusión promueven un modelo pedagógico alternativo a los centros tradicionales, apoyado en tres pilares: curriculum, roles y organización. El curriculum, si bien equivalente al oficial, diseña trayectos más personalizados de aprendizaje, atiende a las preferencias de los estudiantes, disminuye al mínimo el asignaturismo, y propone nuevas formas de evaluación globales. El segundo pilar es un conjunto de nuevos roles educativos, que se ocupan ya sea del acompañamiento socio-emocional (v.g. profesor referente), ya sea de la orientación académica en disciplinas o áreas curriculares específicas, mediante la atención individual o en pequeños grupos (v.g. tutorías) (Aristimuño 2010). Son desempeñados por psicólogos, trabajadores sociales y educadores sociales, aunque también encontramos maestros y profesores, pero actuando con otra lógica muy distinta, provista de regular por las ideas de la educación popular. Frente a ellos, los agentes educativos tradicionales de la escuela (y los currícula) vienen después. Estos *nuevos mediadores* tienen otro papel principal: identifican a los destinatarios, los invitan a las escuelas y motivan su permanencia. El tercer pilar es el desarrollo de una nueva estructura organizacional que contenga esta nueva experiencia socio-pedagógica. Tal como lo indica la bibliografía, puede hacerse de dos formas alternativas: (i) creando una escuela dentro de la escuela ("*school within school*") a través de la asignación de espacios y tiempos exclusivos para estos alumnos; o (ii) creando una escuela nueva en otro lugar (Rumberger 2004; McPartlan y Jordan 2004).

## 2. Tres tipos de políticas: transferencias, equidad e inclusión

El tipo ideal de política de inclusión elaborado, difícilmente se encuentre en estado puro en la práctica. Más allá de que su finalidad pueda ser la misma, los

formatos implementados tienen presente, en distinto grado, una estructura dual de incentivos y un modelo pedagógico alternativo. Supondré en forma muy simplificada que esto es el resultado de la pervivencia de dos tipos de políticas anteriores.

Por un lado, las políticas *compensatorias* o de *equidad*, típicamente instrumentadas como corolarios de las reformas educativas de segunda generación de primeros años de la década del noventa.<sup>3</sup> Estas se orientaron a mejorar la calidad de la educación de las escuelas *desfavorecidas*, reduciendo la inequidad con que el sistema distribuía oportunidades educativas. Su objeto fue mejorar las *condiciones* materiales de las escuelas (edificación, mobiliario), profesionales (sobresueldos, capacitación) y didácticas (textos, útiles, bibliotecas) con que se impartía la enseñanza, además de mejorar o aumentar el servicio de alimentación que se les proporcionaba a los niños y adolescentes. Fortalecieron directamente la oferta (sobre todo en la educación primaria y en la educación inicial), utilizando incentivos no económicos dirigidos a los estudiantes<sup>4</sup>. Compartiendo lo afirmado por López *et al* (2008) sobre las políticas de equidad de CONAFE<sup>5</sup> en México, podría decirse que proporcionaron la base que era condición necesaria pero no suficiente para generar la asistencia, la motivación y los aprendizajes.

Pero, por otro lado, las políticas de inclusión también constituyen un desarrollo teórico surgido de los programas de transferencias condicionadas en dinero (TCD), tal como lo fue el PANES y lo está siendo Asignaciones Familiares de Uruguay, Chile Solidario, Oportunidades de México, o Bolsa Escola de Brasil entre otros (Fizbein y Schady 2009). Estos incentivaron casi exclusivamente con dinero la inscripción y permanencia educativa, con la finalidad de incrementar el capital humano, mejorar la empleabilidad de los jóvenes, y aumentar las probabilidades de quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Este esquema *economicista* fue criticado por buenas razones. En términos agregados, han generado desequilibrios importantes, puesto que incentivaron sólo la demanda *sin modificar* problemas serios existentes en la oferta (de la educación media o en la atención primaria de salud). Existen serias dudas sobre si el incentivo está correctamente dirigido en el caso de los adolescentes, cuando en estos programas quienes lo cobran son sus madres o tutores. También se ha hipotetizado y en algún caso, analizado evidencia, de la generación de efectos perversos que concluyen obstaculizando el objetivo de la acumulación del capital humano. Por un lado, los adolescentes se podrían mantener en la escuela, realizando un esfuerzo mínimo en las escuelas que no incluye mejoras en el aprendizaje, y *sin otra motivación que el dinero* (Garza y Villareal 2007). Por otro lado, las TCD pueden impulsar la inscripción y la asistencia de grupos de adolescentes con

---

3 Brasil municipaliza la educación básica en 1988; Argentina provincializa la Educación Secundaria en 1991; México descentraliza la educación básica en 1992; Colombia en 1993-1994. Chile inició su reforma más temprano: entre 1981 y 1984; la llegada de la Concertación al gobierno con Aylwin en 1990 implicó el inicio de políticas compensatorias tales como el programa de las 900 escuelas (P-900) y luego el MECE.

4 Es de recordar que estas políticas no utilizaron o lo hicieron muy selectivamente, incentivos salariales dirigidos a los maestros; una carencia que ha sido uno de los puntales de la crítica hecha por los sindicatos.

5 Consejo Nacional de Fomento Educativo: organismo autónomo del Estado Federal competente en la provisión de educación inicial y básica en las localidades rurales más aisladas y en las zonas de más alta marginación.

muy bajos niveles en sus competencias académicas, lo cual tiene múltiples efectos distorsionantes sobre las estrategias establecidas de enseñanza, el clima del aula y en general, en la convivencia en el centro educativo.

En síntesis, coexistirían tres tipos ideales de políticas, aunque sólo aquellas que tienen los tres elementos delineados sean de inclusión en sentido estricto. A los otros dos tipos los denominaré (provisoriamente) políticas de equidad y transferencias condicionadas (TCD). Supondré además, que dentro de las políticas de inclusión existen variaciones según el grado en que se ha incorporado los tres pilares de un nuevo modelo pedagógico. Esta es la base para la descripción de las políticas de inclusión en Uruguay presentadas en el cuadro 1.

Ahora bien, la caracterización del tipo y subtipo de la política, no explica por qué se pueden observar variaciones sobre todo en los subtipos de políticas de inclusión en sentido estricto. Para proponer algunas hipótesis fundamentales, se requiere contar con una teoría de la *formación y del cambio* de las normas que regulan el comportamiento de las agencias que diseñan las políticas. De esto me ocupo en el apartado siguiente.

### 3. “Path dependence”

Si bien la *elección* es el espacio esencial de las políticas, aquella no resulta de procesos de optimización sino más bien de las restricciones (y habilitaciones) impuestas por las instituciones, cuestión que puede derivar en soluciones subóptimas o ineficientes. Esta es la tesis central que identifica las distintas escuelas del neo-institucionalismo en la economía, la educación y la ciencia política (Chubb y Moe 1990; North 1993; Knight 1997; Kay 2005).

En particular, desde el neo-institucionalismo histórico, se enfatizó que las diversas restricciones (y habilitaciones) que encuentran los agentes de un mismo campo pero en distintos momentos históricos, están vinculadas por un camino de dependencia (*path dependence*). Las elecciones e instituciones pasadas proporcionan un marco que condiciona la formación y el cambio de las elecciones e instituciones actuales (Goldstone 1998; Pierson 2000b; Kay 2005; Duit 2007). La racionalidad de los *policy-makers* está históricamente limitada en todos los niveles de decisión y más allá de la formación (v.g. académica o gerencial) o de la información que dispongan. Distintas teorías han sido propuestas para explicar la persistencia de las instituciones dentro de modelos de elección racional, entre ellas los costos de transacción (North 1993), los efectos distributivos (Knight 1997) y los costos hundidos o costos incrementales (Pierson 2000a).

Tres son las tesis principales que orientan la identificación del sendero de encadenamientos: (i) toda evolución está condicionada por los *primeros eventos* de la secuencia histórica de las instituciones; (ii) estos primeros eventos son contingentes; y (iii) los eventos siguientes están condicionados por una fuerte inercia institucional que restringe la gama de opciones de diseño (Howlett y Rayne 2006; Trouvé *et al.* 2010). De estas tres se derivan otras tres tesis. En primer lugar, toda explicación

de *path dependence* enfatiza las *instituciones fundacionales* en los encadenamientos. En segundo lugar, la estabilidad institucional está especialmente calificada por el tiempo de supervivencia de aquellas instituciones fundacionales. En tercer lugar, encadenamientos prolongados incrementan los costos hundidos a la vez que disminuyen los costos de transacción por el aprendizaje que los actores han realizado, todo lo cual incrementa la inercia institucional e inhibe el cambio institucional.

El concepto de *path dependence* ha adquirido creciente importancia en los estudios de las políticas que proponen incorporar sistemáticamente la dimensión temporal de mediano y largo plazo en la explicación de las inercias institucionales. Tiene aplicación en varios campos: surgimientos de clusters de innovación tecnológica o desarrollos regionales (Amin 1998), los procesos de reforma de las universidades europeas (Bleikle 2005), las políticas ambientalistas (Duit 2007).

En general se distinguen tres niveles diferentes de instituciones: (i) el macro nivel de las normas constitucionales y legales que distribuyen competencias entre los distintos órganos de gobierno; (ii) el meso nivel de las estructuras que tiene cada uno de estos órganos; y (iii) el nivel operacional de los sets de alternativas sobre las que toman decisión los actores singulares, por ejemplo, los *policy-makers* o las agencias implementadoras de las políticas. En este trabajo me propongo centrarme en los dos primeros, partiendo del supuesto que ambos constituyen los componentes fundamentales de las políticas influenciando la asignación de la mayor parte de los recursos y de los incentivos.

#### 4. Hipótesis

Parto de la base de que las políticas de inclusión educativa son una innovación organizacional, pedagógica e institucional de gran relevancia en el contexto de una educación media sumida en una crisis estructural y con un repertorio muy restringido de políticas a la vez viables y eficientes (Bentancur 2008; Bentancur y Fernández 2009). En segundo lugar, llama la atención que hayan surgido varias, catorce en total en sentido amplio, en un período relativamente breve (tres años, 2007 a 2009), asociadas sobre todo al empuje del Plan de Equidad (2008) de la Administración Vázquez (CNPS, 2008). En tercer lugar, los antecedentes muestran variaciones sustantivas en su diseño, implementación y prospectivas (Aristimuño 2010; Pereda 2010; Fernández y Pereda 2010; Mancebo y Monteiro 2009).

Aquí me propongo explorar las potencialidades heurísticas que tiene el análisis institucional orientado por el concepto de *path dependence*, para entender las particularidades de la formación institucional de estas políticas. Una explicación que usa este concepto se presenta como alternativa a cualquier otra que atribuye los formatos de las políticas, su implementación y hasta sus impactos, a variables coyunturales, sean endógenas al proceso (v.g. autoridades, rivalidades, bloqueos, agendas), o originarias en el sistema político (v.g. posiciones en el gobierno y la oposición, definiciones ideológicas).

Mi hipótesis más general, sostiene que cualquiera sea el ciclo estudiado de la política de inclusión, su configuración profunda está condicionada por las instituciones de nivel constitucional, legal y organizacional que dieron forma *original* a los dos sectores institucionales que tiene la educación media del Uruguay desde fines del siglo XIX, y que no ha sido modificada sustancialmente desde aquel momento.

La hipótesis de que las actuales políticas de inclusión resultan de decisiones que se han adoptado sobre la base de una prolongada historia condicionamientos institucionales, resulta bastante razonable para Uruguay. Sin embargo, no ha sido explorada aún para un tema tan nuevo como es el caso de me ocupa. Por esta razón, al pasar de la descripción a la explicación de la génesis del diseño de las políticas, me propongo atender los grandes encadenamientos histórico-institucionales.<sup>6</sup>

Mi análisis comienza con una caracterización transversal de las políticas de inclusión en sentido estricto, resumiendo cuatro problemas principales identificados. Luego continúa con el testeo de tres planos derivados de la hipótesis del encadenamiento institucional. Primero, referiré al marco constitucional y legal que restringe/habilita las alternativas de las políticas. En segundo lugar, modelaré la relación entre el *diseño de la estructura* de los incentivos del programa y el tipo de usuarios de cada sector institucional. Finalmente, me ocuparé de mostrar los cambios curriculares que la inclusión educativa genera, puestos en relación con las instituciones curriculares originales de cada sector institucional.

## 5. La diversidad de políticas entre 2005 y 2009

Entre 2005 y 2009 se registra una gran cantidad, superposición y también desigual desarrollo en las políticas educativas orientadas a los jóvenes con riesgo de desafiliación. El relevamiento identificó catorce políticas de asistencia y protección social. Desde el punto de vista de sus destinatarios, las políticas se agrupan en dos tipos. En primer lugar, aquellas que tienen por finalidad incentivar la permanencia de adolescentes y jóvenes en riesgo de abandonar la educación media. Aquí se ubican el Plan de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico de Secundaria (PIU), los Liceos del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), los Bachilleratos Nocturnos de Secundaria (2009) y el Programa Uruguay Estudia (PUE). Un segundo grupo de políticas están orientadas a revincular a los adolescentes y jóvenes desafiados: el Programa Aulas Comunitarias (PAC); el nuevo plan de Formación Profesional Básica (FPB) iniciado por la UTU; el Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) impartido en los Centros Educativos de Capacitación y Producción (CECAP) dependiente del Ministerio de Educación y Cultura; Acreditación de Saberes, de la UTU; el Plan 2009 de Ciclo Básico Nocturno del Consejo de Secundaria; y los Programas PRO-CES acordados entre el Consejo de Educación Secundaria y otras

---

<sup>6</sup> Resumen aquí algunos hitos de la historia institucional que tomo de distintas fuentes, en particular, la colección de estudios sobre Educación Secundaria coordinada por Nahum (2009) y el texto de Heuguerot (2002) sobre la UTU.

entidades estatales para que sus funcionarios acrediten el nivel. Los primeros tres, son los únicos instrumentos considerados en el Plan de Equidad, que tienen el objetivo específico de *reabrir* la trayectoria académica trunca. El CB 2009 no estaba incluido en el diseño inicial del Plan de Equidad; fue delineado y aprobado en el transcurso del año 2008 (ANEP-CODICEN 2009, Ferrari 2009).

Cinco políticas pueden clasificarse estrictamente como de inclusión educativa, al combinar incentivos exógenos (monetarios y no monetarios), con incentivos endógenos y un nuevo modelo pedagógico (rediseño de currículum, centros especiales, nuevos roles). Cuatro se aproximan más a una política de equidad que a la inclusión educativa, dado que sólo introducen algunos elementos típicos de éstas últimas: crean nuevos roles, flexibilizan el régimen de promoción o incluso el calendario de cursos, pero se implementan dentro de los mismos centros educativos y en las mismas condiciones organizacionales. Dos políticas siguen el esquema de la transferencia condicionada, con la diferencia de que el incentivo material es proporcionado por el propio sistema educativo (Fondos de Equidad de UTU y Becas del Ministerio de Educación; no incluidos en el cuadro 1). Sólo se registró una política orientada a proteger la transición al mercado de trabajo, asegurando una inserción mínimamente satisfactoria (Pasantías educativo-laborales).

La distribución por ciclos muestra una alta concentración en el Ciclo Básico (CB, 7° a 9° grado); sólo dos responden a la Media Superior (10° a 12° grados). Todas fueron incorporadas en el marco del Plan de Equidad que el Presidente Vázquez lanzara en 2008. Sin embargo, dos de ellas, los Centros de Capacitación Profesional (CECAP) y el Bachillerato Diversificado nocturno, datan de 1991 y 1994 respectivamente. El cuadro 1 resume las características generales.

## Cuadro 1 Esquema de las políticas de inclusión en el nivel Medio Básico y Medio Superior

Política	Agencias	Población objetivo	Tipo	Ubicación	Cobertura	Modelo pedagógico
Programa de Impulso a la Universalización (PIU)	- Consejo de Educación Secundaria - Departamento de Proyectos Educativos Especiales del Consejo - Inspectores de Institutos y Liceos - Direcciones de los liceos PIU (74)	Estudiantes entre 12 y 15 años de edad inscritos en liceos públicos que presentan indicadores de riesgo. La selección se realiza por cada centro educativo	Inclusión/ Integración	Todo el país: Montevideo: 37 liceos Interior : 42 liceos	49 mil	- Plan 2006 - Docente tutor por asignatura - Profesor Referente - Equipo social
Programa de Aulas Comunitarias (MAC)	- Depto de Educación Secundaria del Consejo - Inspectores de Institutos y Liceos - Direcciones de los liceos de Referencia - Organizaciones de la Sociedad Civil (10) - Aulas comunitarias (18)	Adolescentes entre 12 y 15 sin primer año de CB aprobado. Selección hecha por la OSC.	Inclusión/ Revinculación	Paysandú, Maldonado, Rocha, Ciudad del Plata y Montevideo.	632 (***)	Plan 2006 pero semestral 14 materias Profesor referente Educador social Trabajador social
Formación Profesional Básica - 2007	- Consejo de la UTU - Planeamiento de UTU - Inspectores de Programas (11) - Direcciones de escuelas técnicas (46)	Adolescentes con 15 y más años que aprobaron Primaria pero que no tienen CB aprobado	Inclusión/ Revinculación	Montevideo, P. Carrasco, Las Piedras, Tacuarembó, P. de los Toros, Fraile Muerto, S. Carlos, Paysandú, Solymar, B. Unión, Young, Carmelo, Río Branco, S. José, Artigas, Tranqueras, Minas, Rivera, Salto, Dolores, Treinta y Tres Mercedes, Colonia, Pan de Azúcar, Florida, Libertad, Pando, Santa Lucía, S. Ramón, Durazno, Colonia, La Paz	2814 (****)	11 orientaciones Tres trayectos Aprobación por Módulos Unidades Didácticas Integradas 6 asignaturas y Taller Educador referente Título de operario práctico
Acreditación de Saberes por Experiencia de Vida	- Unidad de Acreditación de Saberes - Programa de Gestión Escolar - Programa de Procesos Industriales	Jóvenes con 18 y más años sin CB con experiencia ocupacional en oficios	Inclusión/ Revinculación	SD	SD	- Certificación de competencias para acreditar CB
Programa Uruguay Estudia	- Consejo Directivo Central - Consejo de Educación Secundaria - Consejo de la UTU - Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP) - Direcciones de liceo y escuelas técnicas	Jóvenes que no completaron la Educación Secundaria, en seguro de paro o desempleados	Equidad/ Revinculación	- 10 liceos de Montevideo - 10 liceos departamentales del interior - Casupá, Colonia Valdense, Cardona, Chuy, Atlántida, Pando y Solymar	SD	- Plan 2006 de CB del CES o en el FPB de UTU - Beca de apoyo equivalente a 1 BPC - EMS por tutorías
CB Nocturno Reformativo 2009	- Consejo de Educación Secundaria - Depto. Proyectos Especiales del CES - Inspectores de Asignaturas - Direcciones liceales	- Adolescentes de 15 años y más que no completaron el CB.	Equidad/ Revinculación	Médanos de Solymar (Canelones), Piripolis, Pan de Azúcar, N° 1 de Rivera, Libertad, N° 2 de Mercedes, Castillos, N° 14 y n°45 de Montevideo (año 2009)	SD	- Reformativo 2009 acelerado - Presencial o libre-asistido - Asignaturas por Módulos
Bachillerato Diversificado 2009	- Consejo de Educación Secundaria - Inspecciones de asignaturas - Inspecciones de institutos y liceos - Direcciones liceales	Jóvenes de 18 años y más sin Bachillerato Diversificado	Equidad/ Revinculación	Montevideo: 15 liceos Interior: 49 liceos	SD	- Nocturnos - Unidades de 30 minutos - Hasta 7 unidades por día - Curso de nivelación - Tutorías (modalidad libre-asistido)
PRO-CES	- Consejo de Educación Secundaria en convenio con intendencias de Montevideo, Canelones y Rocha, Inst. Nac. de Alimentación.	Funcionarios de los organismos que no completaron el Ciclo Básico	Equidad/ Revinculación	Montevideo, Canelones y Rocha	SD	- Plan 2006 de CB del CES.

Fuente: (\*) Metas extraídas del Plan de Equidad, líneas 1 y 2, páginas 24 y 25; (\*\*) Información del 2008 tomada de Errandonea y Rey (2009:342); (\*\*\*) información tomada del informe síntesis de monitoreo 2007-2009; (\*\*\*\*) datos del 2009 originarios de la sistematización del monitoreo de MIDES/INFAMILIA al FPB;

## 6. Tres problemas estructurales

En distintos estudios recientes se han puesto de manifiesto varios (aunque no necesariamente nuevos) problemas de diseño e implementación de estas políticas (Aristimuño 2010; Pereda 2010; Mancebo y Goyeneche 2010; Mancebo y Monteiro 2009). Me interesa presentar aquí sólo cuatro, dado que me permiten discutir más específicamente la hipótesis del peso del origen institucional. En el análisis por dimensiones que sigue, dejaré fuera las políticas desarrolladas por dos agencias del gobierno: el Ministerio de Educación y el Instituto Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU). Tampoco me ocuparé de otras políticas de protección y asistencia, tales como las transferencias condicionadas y las pasantías laborales.<sup>7</sup>

El primer problema se ubica en el eje autonomía/coordinación. La columna 2 del cuadro 1, enumera las agencias nacionales (v.g. ministerios, otros entes), intra-institucionales (v.g. consejos, inspecciones, direcciones, etc.) y locales (v.g. OSC), responsables del diseño y de la implementación de cada política. Se aprecia un alto grado de complejidad: requieren de la coordinación de distintas agencias gubernamentales y no gubernamentales de distinto rango, que realizan distintos tipos de aportes, y que también tienen diferentes intereses. En el cuadro 1 se señalan gobiernos municipales (Canelones, Montevideo y Rocha), otros entes autónomos (Banco de Previsión Social, INAU, Instituto Nacional de Alimentación) y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP). Destaca la intervención del Ministerio de Desarrollo Social, a través de su programa Infamilia, quien ha sido principal proveedor de transferencias en especie y del pago de salarios a empleados no docentes. El mínimo nivel de cooperación (y máximo de autonomía) se observa en las cuatro políticas de equidad (CB 2009, BD 2009, PUE y PRO-CES), donde las innovaciones son mínimas, así como la cobertura de los programas. En el otro extremo, existe una fuerte cooperación y mayor resignación de la autonomía, en las políticas de inclusión en sentido estricto: todas se han orientado a re-diseñar completamente la experiencia educativa de los jóvenes, con cambios curriculares importantes (FPB, AdS), creando centros educativos nuevos (PAC) o diseñando “escuelas dentro de escuelas” (MacPartlan y Jordan 2004) como el PIU; en particular aquellas que están organizadas sobre la base de una sociedad público-privada para la prestación de la política (PAC y FPB Comunitario). Se aprecia que en el diseño, la UTU parecería tener mayor flexibilidad para la adaptación y la cooperación local *a la vez*.

El segundo problema identificado tiene que ver con dos de los tres pilares del modelo pedagógico implementado: el currículum prescripto (v.g. plan de estudios) y los nuevos roles introducidos. Tal como indicara más arriba, las políticas de inclusión introducen cambios en estos componentes como parte de la estructura de incentivos educativos intrínsecos para la revinculación o el mantenimiento. En particular, la bibliografía regional e internacional enfatizan que se requiere un modelo que los aparte del estilo pedagógico de los centros tradicionales (en el cual

---

<sup>7</sup> Respecto de Asignaciones Familiares, véase por ejemplo, Arim, Cruces y Vigorito (2009); Buchelli y Casacuberta (2010).

han fracasado), para adaptarlos al perfil socio-educativo de la población objetivo. Sin embargo, la última columna del cuadro 1 muestra que sólo el FPB y la Acreditación de Saberes, ambos de la UTU, han logrado este nivel de innovación. Le sigue el PAC y el PIU, sólo incorporan dos de los tres pilares: ensayan construir un nuevo espacio para la población objetivo y crean nuevos roles, pero sin modificaciones completas en el curriculum. El primero, ha sido semestralizado el curriculum prescripto del Plan “Reformulación 2006”, acompañado al alumno con una estructura de roles referentes. El segundo, sin cambio alguno en el curriculum prescripto, e innovando sólo en el tiempo de clase (el contraturno) y en los roles mediadores (tutor y referente). Por su parte, las cuatro políticas de equidad introducen sólo algunos elementos de flexibilización, y eventualmente nuevos roles mediadores, pero con escasa o nula construcción de espacios/tiempos alternativos. Tres de las cuatro han sido desarrollos propios del Consejo de Secundaria. He aquí claras inercias del modelo pedagógico del Liceo de Secundaria, que pesan sobre la formulación de las políticas de este sector institucional, de las que me propongo ocupar en las secciones próximas.

El tercer problema de las políticas de inclusión radica en el vínculo con el territorio, vital para la identificación, convocatoria y acompañamiento de los beneficiarios; como también para la coordinación entre las distintas agencias y el desarrollo del curriculum. Si bien el PIU es la más extensa entre todas las políticas, tanto en beneficiarios como en centros involucrados (ver columna 5 del cuadro 1),<sup>8</sup> sólo trabaja con los que perviven en el liceo y propone en todo el país el mismo curriculum (primer pilar del modelo pedagógico). El Programa FPB está presente en 78 centros del país (uno menos que el PIU) cubre un menor número de alumnos, pero tiene una oferta curricular variada con 11 orientaciones, dependiendo del centro educativo la decisión sobre cuáles se implementarán. Se puede hipotetizar que esta decisión en general resulta de un compromiso entre las Inspecciones de los Programas, la dirección de la escuela, los profesores disponibles en la localidad y demandas hechas por los actores locales. Esto le otorga al FPB cierta capacidad para coordinar territorialmente con otras agencias extra-educativas, y algunas herramientas para convocar a los adolescentes. El PAC es un subtipo intermedio, muy apoyado en la acción y el conocimiento del territorio que tiene la OSC que lo lleva adelante. Sin embargo, se aprecia en la columna 5 que la cobertura está muy restringida (menos de mil alumnos en 2009) y concentrada (cinco localidades).

El cuarto problema, tiene relación con quien contrata y como se controla a los actores educativos. Todas las propuestas de política, excepto dos, reservan las tareas específicas de enseñanza a los profesores de educación media, debidamente acreditados en cada una de las disciplinas involucradas. La excepción son los programas de la UTU, FPB y AdS, que por diseño curricular, requieren contratar profesionales y técnicos en las orientaciones que ofrecen; los cuales no son profesores acreditados (en su inmensa mayoría) y sólo tienen un vínculo de tiempo parcial con

---

<sup>8</sup> En realidad la cobertura debe ser tomada con cautela. Aristimuño (2010) mostró muy fuertes variaciones en la efectiva inclusión en el PIU en los cuatro liceos de Montevideo estudiados, con tasas más bien pequeñas. Pereda (2010) también reportó este dato para el norte y el litoral. Esto hace pensar de que la cobertura real del PIU sea muy inferior a la reportada.

la educación. La contratación se hace de la misma forma en que se distribuyen las horas en los centros educativos tradicionales: por listas de prelación con jurisdicción departamental y por el término de un año lectivo. No existen cargos propios de los centros educativos. El control didáctico en el aula está reservado a los inspectores de asignaturas de cada sector institucional, sin atribuírsele facultades de supervisión o sanción a los directores de los centros (ni a los coordinadores de los PAC, por ejemplo, que son “escuelas fuera de las escuelas”). No hay incentivos estructurales (de carrera docente) para desarrollar mayores niveles de compromiso con las tareas y testimonios que requiere esta población objetivo tan particular y desfavorecida. Esto desemboca en la presencia de dos rasgos típicos de la docencia en Uruguay: una alta rotación anual de personal así como un alto nivel de inasistencia docente. La estructura burocrática tradicional del sistema, en esta institución central de la carrera docente, no ha sido modificada para la formación de las políticas.

## 7. Encadenamientos constitucionales de las políticas

Uruguay ha construido un marco constitucional perdurable para la educación pública, basado en tres instituciones: autonomía, la diversificación y el acceso universal y libre. Reseñaré a continuación este primer nivel de formación institucional, para luego referirme a la construcción legal de la estructura y del curriculum, destacando sus consecuencias sobre las políticas de inclusión.

La Constitución de 1918 (art. 100) inauguró el concepto de *ente autónomo de la enseñanza* (“primaria, secundaria y superior”), atribuyéndole competencia privativa y exclusiva, y estableciendo que el máximo órgano fuera un ejecutivo colegiado (v.g. consejo directivo) y no un cargo unipersonal. Esta estructura orgánica fue ratificada en las sucesivas reformas constitucionales (1934, 1952, 1967 y 1996), ampliándose a la educación normal. La autonomía de la enseñanza ha restringido al mínimo la facultad de cada Gobierno Nacional de establecer políticas educativas cualquiera sea su tipo, y de generar coordinaciones vinculantes entre las diferentes agencias responsables de políticas sociales. Esto bloqueó fuertemente la convergencia conceptual entre incentivos exógenos y endógenos, fundamento de la inclusión educativa. Con anterioridad al Plan de Equidad de 2007, la excepción más notoria fue el régimen de Asignaciones Familiares (1942) como política focalizada de transferencia monetaria (v.g. incentivos exógenos) condicionada a la asistencia de los menores a la Educación Primaria.

En segundo lugar, las normas constitucionales han instituido una *diferenciación curricular asimétrica* en el nivel medio. Por un lado, al enumerar los niveles de la educación pública, se reconoce la “primaria, media, superior, industrial y artística y la educación física” (originario art. 62 de la Constitución de 1934); lista que se amplió en 1967 para incorporar la “enseñanza agraria” (art. 70).<sup>9</sup> Por otro lado, el término “enseñanza media” ha tenido históricamente un sentido restringido,

---

<sup>9</sup> Obsérvese que está ausente la modalidad “comercial” o educación para el sector servicios, que tuviera un auge muy importante en nuestra muy vecina Argentina luego de 1940.

sinónimo de “enseñanza secundaria” en la tradición del servicio propedéutico que hasta 1935 prestara la Sección Preparatoria de la Universidad de la República. Siendo más explícito, el currículum instituido está centrado en la agregación de cursos (años) de estudio en las disciplinas instrumentales para el desarrollo de las carreras universitarias. Por otro lado, ni la enseñanza artística ni la educación física son modalidades obligatorias (art. 70). Sólo la enseñanza industrial y la agraria, aparecen equiparadas en cuanto a su exigibilidad pero diferenciadas de la Educación Media, generando un amplio espacio para las soluciones legales. La consecuencia más importante de estos términos es que las normas constitucionales han definido históricamente a la educación técnica como un “*second chance system*” (Rumberger 2004) para aquellos que egresando de Primaria han fracasado en la Secundaria.

La universalidad, definida por el libre acceso y la gratuidad, es la tercera institución persistente que da forma a la educación, aunque resulta de interés aquí añadir una nueva distinción. De las cinco modalidades post-primarias identificadas, sólo aquella que es intrínsecamente obligatoria generaría por tal sentido la obligación del Estado de prestar el servicio en toda la República; esto al punto de que “liceos debieran haber en toda localidad”, así como antes la norma estableció que el Estado dispusiera todo lo necesario para el cumplimiento de la obligatoriedad de Primaria (art. 61 de la Constitución de 1934). Estas dos últimas instituciones, generan una hipótesis específica sobre las vía de encadenamiento (*path dependence*) en las políticas de inclusión: la focalización, elemento central, no está en la identidad histórica de la Educación Secundaria y por tanto, su introducción constituye un cambio en las reglas de juego crucial capaz de poner en conflicto a todos los actores.

## 8. El encadenamiento de las normas legales

La formación institucional de la educación media tiene en diversas leyes dictadas en igual período, su mayor fuente. Ningún texto constitucional asignó consecuencias orgánicas a la diferenciación curricular, creando por ejemplo, entes autónomos especializados.<sup>10</sup> La especialización funcional de las estructuras organizacionales en la educación media<sup>11</sup> es un producto legislativo que ha sobrevivido a las más diversas configuraciones de gobierno. Fue instituida aproximadamente entre 1880 y 1920 con dos sectores institucionales con competencias especiales, con absoluta independencia curricular, técnica y financiera; y también con muy distinta acreditación. Este encadenamiento institucional desde los orígenes de uno y otro sector, proporciona una explicación razonable sobre las diferentes capacidades observadas para adoptar plenamente un modelo pedagógico alternativo y para establecer mayores niveles de coordinación territorial en la UTU que en Secundaria.

La educación técnica, nació accidentalmente en los talleres de la Maestranza del Parque Nacional para resolver un problema logístico coyuntural: la fabricación

---

10 Es decir, podría haberse generado un único ente autónomo que impartiese en los mismos centros educativos varias o todas las modalidades enumeradas.

11 Utilizo aquí el término en sentido amplio, incluyendo la general y la técnica.

de uniformes y municiones para un ejército que se estaba extendiendo durante la Dictadura del Coronel Latorre (1879). A los pocos meses, esta iniciativa existencia legal con el nombre de Escuela de Artes y Oficios bajo la égida del Ministerio de Guerra y Marina. Si bien su inserción institucional cambió al pasar a la órbita del Ministerio de Industrias, su reglamento, curriculum y alumnado variaron muy poco hasta el proyecto presentado por Pedro Figari en 1916 que crea el Consejo Superior de la Enseñanza Industrial. Como correlato de la política de descentralización territorial de la Secundaria, a comienzos del siglo XX también se determinó que la Escuela dictara cursos en sólo en Montevideo y en un único lugar (Heuguerot 2002). En 1942 el Parlamento ensayó una refundación, rebautizándola Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), nombre que aún pervive.

Estos años contribuyeron al desarrollo de un curriculum de carácter post-primario, no universitario, con preeminencia de la educación manual y del taller como lugar central de enseñanza y aprendizaje. El tipo de usuario de sus programas eran adolescentes y jóvenes que deseaban ingresar al mercado de trabajo con algún nivel de aprestamiento profesional y con una certificación. Sus primeros alumnos fueron menores entre 13 y 17 años, callejeros, huérfanos o discapacitados, que no habían completado la Primaria. Luego se extendió a un alumnado que había abandonado la Educación Media General. La Educación Técnica careció de equivalencia en el sistema educativo formal hasta 1976, fecha en que otra Dictadura equiparó el Primer Ciclo de UTU con los tres primeros años de la Secundaria General. En 1986 el Plan Único para el Ciclo Básico le otorgó igual valor formal a la enseñanza general y la técnica, decisión que se ratificó en el Plan 1996. El nuevo Plan de Estudios aprobado en 2006, volvió a los orígenes institucionales: ha sido diseñado exclusivamente para Secundaria, no existiendo una versión para la UTU. En síntesis, es observable una fuerte inercia institucional en materia curricular por más de 100 años que confirman la atribución constitucional de la educación técnica como un *second chance system*. De aquí que se puede hipotetizar que tal especialización lo ponen en la mejor posición institucional para el desarrollo de políticas de inclusión.

La Educación Media General es un resultado político-legislativo muy interesante que ha sido objeto de estudios específicos. Entre 1880 y 1890 subsistieron dos políticas para la educación post-primaria: las denominadas escuelas de tercer grado (radicadas solo en Montevideo) y la preparatoria (presentes en Montevideo y en el Interior). Se impuso el segundo, dando lugar a la Sección Secundaria y Preparatoria estatuida en la Ley Orgánica de la Universidad de la República (UDELAR) de 1885 durante la reforma positivista del Rector Vázquez Acevedo. El texto, al definir la función de este sector, explicita con nítida claridad la institucionalidad curricular a la que hice alusión más arriba: *“ampliar y completar la instrucción que se da en las escuelas primarias y preparar para el estudio de las carreras científicas y literarias; por su parte la Enseñanza Superior se contaría a la preparación y habilitación para el ejercicio liberal”* (Nahum *et al*, 2008:19). La universalidad se instituye en 1906 (reiterada en 1912) con la Ley que creó los Liceos de Secundaria en cada una de las capitales del interior (siendo esta la primera descentralización realizada por la Universidad), con la tarea de impartir un curriculum de cuatro años. El mismo año se instauró la

Sección Femenina. En 1916 se crearon los dos primeros liceos en Montevideo, con la misma función.

Al aprobarse en 1935 la Ley Orgánica que separó a la Educación Secundaria de la UDELAR, toda la institucionalidad curricular y organizacional estaba estatuida. Los sucesivos planes de estudio para Secundaria de 1942, 1963 y 1976, si bien presentan diferencias importantes, ratificaron el propósito fundacional del ente: la preparación para la Educación Superior. El tipo de centro educativo, denominado liceo o instituto, emulaba en su estructura organizacional a una facultad: un director seleccionado entre profesores de larga carrera, adscriptos por turno, uno o dos funcionarios en la administración y tantos profesores como asignaturas en el plan de estudios. La relación entre cada liceo y el Consejo de Secundaria, fue mediada históricamente por dos tipos de inspectores: aquellos ocupados por la gestión (de “institutos”) y aquellos que supervisaban cada una de las disciplinas impartidas (de “asignaturas”). Tal forma divisional careció de cualquier ámbito de coordinación regional hasta mediados de los años noventa en que se pusieron en marcha “salas departamentales de directores”, con escasas funciones.

La autonomía y la diferenciación asimétricas instituidas se han visto sólo débilmente reducidas a partir de la introducción en las Leyes de Educación de 1973, 1985 y 2008, de un nivel jerárquico, denominado Consejo Directivo Central (CODICEN), que tiene por función coordinar todas las políticas educativas en los niveles Inicial, Primaria, Media y Formación Docente. Durante la administración Vázquez y Yarzabal (2005-2010)<sup>12</sup> y en contraposición con lo ocurrido en los noventa (Mancebo 1998; Bentancur 2008), el CODICEN sólo intervino mínimamente en la coordinación de políticas, por lo que en este campo, podría decirse que el diseño y la implementación se hizo prácticamente en forma paralela e independiente. Esto explica también la diversidad y superposición observadas en las políticas de inclusión.

## **9. El encadenamiento de las estructuras**

Desde un punto de vista organizacional, los dos sectores institucionales han desarrollado una peculiar estructura, donde la asignatura es el principio de especialización funcional y el centro educativo funciona como una burocracia mecánica sometida a control divisional. Estas instituciones, si bien se han desarrollado en forma bastante similar en ambos sectores, presentan variaciones, las cuales han sido estudiadas con mayor detalle y extensión para Secundaria que para la UTU.

En el sector de Secundaria esto se observa con mayor claridad, dado que la cátedra heredada de la organización universitaria fundamentó la construcción curricular y organizacional ya desde un comienzo. El rol de profesor fue instituido como profesor de la asignatura, y no como profesor de una escuela particular, tal como lo fue en Primaria. En un inicio, se requirió de un examen habilitante para el

---

<sup>12</sup> Opto por indicar las administraciones nombrando primero al Presidente de la República, quien designa las autoridades educativas con venia del Senado, seguido por el Presidente del CODICEN y director nacional de educación pública.

desempeño, que a mediados de los años veinte se sustituyó por una formación docente inicial de los universitarios en la Sección de Agregaturas de la Universidad y luego de 1949, por el título expedido por el Instituto de Profesores Artigas (IPA); aunque la carencia de titulados ha mantenido la habilitación a los graduados universitarios así como a los maestros. En tanto profesor especializado en el dictado de una asignatura, se desplaza en su trabajo por los distintos lugares (centros, grados y ciclos) donde esa asignatura se imparte. Su contratación se realiza respetando el orden de prelación meritocrático entre los profesores de la misma asignatura; a comienzos del siglo XX en una lista nacional y luego a listas departamentales independientes. Su carrera docente fue estructura en los grados, entre los cuales puede promover por concurso de méritos una vez que haya cumplido cierto número de años de servicio en el grado anterior. Su retribución salarial depende casi exclusivamente de su grado y de su antigüedad. Determinados umbrales en la carrera docente habilita para el desempeño del rol de dirección o del rol de inspección. Estas normas que regulan e incentivan las estrategias docentes conforman un estatuto docente que si bien ha ido teniendo algunos cambios importantes a lo largo del siglo, se mantiene sustancialmente inalterado.

A su vez, el diseño organizacional del centro educativo, en particular del liceo, tampoco ha sido alterado radicalmente desde a principios del siglo pasado. Sigue básicamente un tipo de “burocracia mecánica” (Mintzberg 1996), incambiada en los niveles y roles funcionales: una dirección unipersonal, una reducida sección administrativa (“bedel” y “secretario”), un estamento de 2 o 3 profesores adscriptos, un profesor encargado del laboratorio y tantos cargos docentes como asignaturas se impartan. Las decisiones están concentradas en el rol del director, tanto en términos formales como informales. Entre sus variadas tareas, está el observar los procesos de aprendizaje en las aulas; vincularse con las familias; reponer los vidrios que se rompan; arreglar los sanitarios; gestionar la designación de docentes para los grupos no cubiertos, y atender los problemas de violencia. Los liceos públicos más grandes se diferencian de los más pequeños en el número de personas en cada rol y eventualmente, en la posibilidad de contar con subdirectores. Cada liceo *puede* recibir la visita de un supervisor de gestión para los aspectos organizacionales y de tantos supervisores de asignaturas como asignaturas haya. Toda la Secundaria General Pública está organizada bajo esta “forma divisional”: el director sólo se reporta a, y está conectado con, la cumbre gerencial (el Consejo) a través de esos dos cuerpos de supervisores. En ningún momento las normas establecieron reglas de cooperación con otros actores sociales locales ni con autoridades municipales ni ministeriales; tampoco con los directores de centros educativos en otros sectores institucionales (Primaria o la UTU). Los directores liceales, nunca han sido pensados como agentes de coordinación de políticas, educativas o sociales. No ha existido en su origen ningún esquema de descentralización. (Fernández, y Bentancur 2008).

Estas dos instituciones, la carrera docente y la estructura híbrida de los centros, pesan desde el origen, e interactúan con las otras dos para maximizar la autonomía de la educación, minimizar la cooperación inter-institucional y la capacidad de articulación territorial para el desarrollo de propuestas adaptadas a los adolescentes.

## 10. Conclusiones

En Uruguay, las políticas de inclusión educativa son una innovación organizacional, pedagógica e institucional de gran relevancia en el contexto de una educación media sumida en una crisis estructural, y con un repertorio muy restringido de políticas a la vez viables y eficientes. En un breve período, la Administración Pública desarrolló un conjunto de 14, aunque sólo cinco de ellas califican estrictamente como de inclusión. Las restantes responden al tipo de políticas de equidad, de transferencias condicionadas, o laborales pasivas focalizadas en jóvenes escolarizados (pasantías).

El artículo se abocó primero a caracterizar las políticas de inclusión típicas y las de inclusión-equidad desarrolladas por la ANEP en el nivel medio, encontrando una importante diversidad en los formatos, particularmente por el grado en que se han introducido incentivos endógenos y exógenos y se ha desarrollado un nuevo modelo pedagógico.

A su vez, la caracterización permitió identificar ciertas regularidades en los formatos que obedecen al sector institucional que los diseñó (UTU o Secundaria). En general, los más altos grados de innovación, particularmente en el modelo pedagógico y en su cobertura, están asociados a mayores niveles de cooperación inter-institucional y coordinación territorial. Estos se concretan en modelos pedagógicos alternativos, que introducen nuevos roles (referente socio-emocional y tutor académico), crean un curriculum modular, y generan un nuevo espacio organizacional. Estos niveles de innovación se encuentran con mayor frecuencia entre las propuestas de UTU que entre las de Secundaria. En particular, este último sector que si bien tiene muchas políticas desarrolladas, tiene mayor cantidad de políticas del tipo de equidad que de inclusión en sentido estricto. El PAC, un programa bastante innovador, sólo pudo alcanzar una pequeña cobertura, tanto en beneficiarios como en localidades.

Las variaciones observadas han sido atribuidas al peso que tienen tres vías de encadenamiento identificadas entre las instituciones fundacionales de la educación media y la formulación de las políticas (*path dependence*). Se trata de normas que regulan, restringen, habilitan el comportamiento, tanto de los agentes individuales, así como de las autoridades como de los centros educativos. Estas son la autonomía constitucional, la especialización curricular, la sectorialización independiente, la carrera docente y la estructura organizacional dual (forma divisional y burocracias mecánicas).

Este ensayo explicativo es conciente de las limitaciones que tiene el uso del concepto de *path dependence* dentro del análisis institucional, tal como lo ha señalado una amplia bibliografía crítica durante la última década. Sin embargo, considero que constituye un punto de vista diferente y novedoso para el análisis de las políticas educativas.

## 11. Bibliografía

- Amin, Ash (1998). *An Institutional Perspective On Regional Economic Development*. Paper presented at the Economic Geography Research Group Seminar 'Institutions and Governance'. London: UCL.
- ANEP-CODICEN (2009). *Políticas educativas y de gestión 2005-2009. Informe a las comunidades educativas*. Montevideo: ANEP.
- Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo y Andrea Vigorito (2009). *Programas sociales y transferencia de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. Serie Políticas Sociales n°146. Santiago: CEPAL.
- Aristimuño, Adriana (2010). *La inclusión vista desde dentro: las tutorías como herramienta de prevención del fracaso escolar, en el marco del Programa de Impulso a la Universalización (PIU) del Ciclo Básico*. Ponencia a las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: FCS, UDELAR.
- Bentancur, Nicolás (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: Banda Oriental, ICP-FCS-CSIC.
- Bentancur, Nicolás y Tabaré Fernández (2009). "Diagnóstico y repertorio de políticas para el rediseño institucional de la enseñanza media en Uruguay". *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 25, pp.120-131.
- Bleikle, Ivar (2005). "Organizing Higher Education in an Knowledge Society". *Higher Education*, vol. 49, pp. 31-59.
- Castel, Robert (2000). "The Roads to Disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships". *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 24 (3), pp. 519-535.
- CNCPS (2008). *Plan de Equidad*. Montevideo: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la República.
- Duit, Andreas (2007). "Path Dependency and Institutional Change: the case of Industrial Control Emission in Sweden". *Public Administration*, vol. 85, no.1. pp. 1-22.
- Dynarsky, Mark (2004). "Interpreting the Evidence from Recent Federal Evaluations of Dropout-Prevention Programs: The State of Scientific Research". En Orfield, Gary. (ed) *Dropouts in America. Confronting the Graduation Rate Crisis*, pp. 255-268. Cambridge: Harvard Education Press.
- Errandonea, Gabriel y Rafael Rey (2009). "Las becas de apoyo económico y su contribución a las estrategias de estudio". En AAVV *El Uruguay desde la Sociología, Vol. VII*. Montevideo: Departamento de Sociología / UDELAR.
- Fernández, Tabaré (2001). *Contribución al análisis organizacional en educación*. Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR). Montevideo: Ediciones Plural.

- Fernández, Tabaré (2009). “La desafiación en la educación media en Uruguay. Una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por PISA 2003”. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (REICE) vol. 7, nº4, pp. 32-49.
- Fernández, Tabaré (2010). “Efectos de la escuela media superior sobre la desafiación en Uruguay (2003-2007)”. En Fernández, Tabaré (coord.) *La desafiación de la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: CSIC / UDELAR.
- Fernández, Tabaré y Nicolás Bentancur (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), vol 6, num. 4., 98-126.
- Fernández, Tabaré y Cecilia Pereda (2010). “Explicar / intervenir”. En AAVV, *El Uruguay desde la Sociología* vol. VIII. Montevideo: Departamento de Sociología de la Universidad de la República.
- Ferrari, Rita (2009). “Formación Profesional Básica. Una deuda con la sociedad uruguaya”. En Ubal, Marcelo y Bianchi, Cristiana (editores), *FPB - formación profesional básica, plan 2007*. Tomo 1. Montevideo: ANEP/ Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU).
- Fizbein, Ariel and Norbert Shady (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Garza, Mabel and Héctor Villarreal (2007). *Do conditional transfers affect Poor Student Performance?* Paper del World Bank. Consultado el 15 de enero de 2010 en el sitio: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/2782001121703274255/1439264-1171379341729/SessionI\\_HectorVillarreal1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/2782001121703274255/1439264-1171379341729/SessionI_HectorVillarreal1.pdf)
- Goldstone, Jack A. (1998). “Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology”. *American Journal of Sociology*, vol. 104, no. 3, pp. 829-45.
- Howlett, Michael and Jeremy Rayner (2006). “Understanding the historical turn in the policy sciences: a critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time”. *Policy Sciences*, nº. 39: pp. 1-18.
- Heuguerot, María (2002). *El origen de la Universidad del Trabajo del Uruguay (1879-1916)*. Montevideo: Banda Oriental.
- Kay, Adrian (2005). “A Critique of the Use of Path Dependency in policy studies”. *Public Administration*, vol 83, no3, pp. 553-571.
- Knight, Jack (1997). *Institution and Social Conflict*. Massachussets: Cambridge University Press.
- López, Nestor y Nora Gluz (2002). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos; un balance de los años '90 en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y

Tecnología de la Nación.

- López, Néstor; Corbetta, Silvina; Steinberg, Cora y Emilio Tenti Fanfani (2008). *Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas*. México, D.F.: CONAFE / IPE-UNESCO.
- McPartlan, J. y W. Jordan (2004). “Essential Components of High School Dropout-Prevention Reforms” en Orfield, Gary (ed.) *Dropouts in America. Confronting the Graduation Rate Crisis*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Mancebo, Ester (1998). “Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1994)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 10, pp.100-115.
- Mancebo, Ester y Lucía Goyeneche (2010). “Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica”. Ponencia a las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: FCS / UDELAR.
- Mancebo, Ester y Lucía Monteiro (2009). “El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: un Puente hacia la Inclusión en la Educación Media”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)* vol.7 num. 4., pp. 277-291.
- MESYFOD (1998) *Seguimiento de la experiencia piloto 1997*. Montevideo: Proyecto de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente /ANEP.
- Mintzberg, Henry (1996) *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Nahum, Benjamín, et al. (2008) *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: Consejo de Educación Secundaria.
- North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económico.
- OECD-PISA (2004). *Learning for Tomorrow's world. First Results from Pisa 2003*. Paris: Organisation For Economic Co-operation And Development (OECD)/ UNESCO.
- OECD-PISA (2007). *Scientific competencies for the world of tomorrow. Vol 1. Analysis. Vol. 2 Data*. París: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Pereda, Cecilia (2010). “Buenas prácticas: una modalidad de hacer políticas desde los centros”. En Fernández, Tabaré (coord.) *La desafiliación de la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: CSIC / UDELAR.
- Pierson, Paul (2000a). ‘Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics’, *American Political Science Review*, 94, 2, 251–67.
- Pierson, Paul (2000b). “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change”. *Governance*, 13, 4, 474–99
- Rumberger, Russell (2004 ). “What can be done to reduce dropout rates?” En Orfield, Gary. (ed.) *Dropouts in America. Confronting the Graduation Rate Crisis*. Cambridge: Harvard Education Press.

- Tenti Fanfani, Emilio; Frederic, Sabrina; Steinberg, Cora, *et al* (2009). *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Terigi, Flavia (2009). “Segmentación Urbana y Educación en América latina. Aportes de Seis Estudios sobre Políticas de Inclusión Educativa en Seis Grandes Ciudades de la Región”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (REICE) vol. 7, nº 4. , pp. 28-47.
- Trouvé, Hélène; Courtier, Yves; Etheridge, Francis y Olivier Saint\_Jean (2001). “The path dependency theory: Analytical framework to study institutional integration. The case of France”. *International Journal of Integrated Care*, vol. 10, June., pp.2-9.

