

## ACUERDOS Y TENSIONES DENTRO DE LA IZQUIERDA POLÍTICA URUGUAYA EN MATERIA DE EDUCACIÓN MEDIA: UN APOORTE DESDE EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS\*

*Agreements and Tensions around Secondary Education within the Political Left in Uruguay: a Contribution from the Advocacy Coalition Framework*

**Julia Pérez Zorrilla\*\***

**Resumen:** El artículo analiza los acuerdos y las tensiones dentro del Frente Amplio y los sindicatos docentes, para comprender las dificultades a la hora de diseñar e implementar políticas educativas transformadoras en la educación media. Con dicho fin, se realizaron 23 entrevistas en profundidad a autoridades gubernamentales, parlamentarios, militantes frenteamplistas, técnicos y dirigentes sindicales, para interpretar sus posturas con respecto a esta arena de política, en torno a tres dimensiones: el gobierno, la inclusión y el cambio educativo. De este modo, se observaron diferencias importantes en los discursos de los entrevistados y se identificaron dos coaliciones promotoras dentro de la izquierda política, nucleadas alrededor de dos visiones opuestas con respecto al rumbo que dicha política debería tomar en el futuro.

**Palabras clave:** educación media, Frente Amplio, sindicatos docentes, coaliciones promotoras

**Abstract:** This article analyzes the agreements and disagreements within the Frente Amplio and the teacher unions, in order to understand the obstacles to design and implement educational policies that could improve secondary education. To this end, using a qualitative approach, I conducted 23 semi-structured interviews with government authorities, legislators, Frente Amplio's political activists, experts and union leaders to understand their points of view about this particular policy issue. The focus is on three dimensions: administration, inclusion, and reform. In this way, I observed significant differences between the interviewees, identifying two advocacy coalitions within the political left, bound by two opposite belief systems about the desirable course of secondary education public policy.

**Keywords:** secondary education, Frente Amplio, teacher unions, advocacy coalitions

### 1. Introducción

Desde el retorno a la democracia, Uruguay ha presentado tasas de cobertura en la educación media inferiores a las del resto de los países del Cono Sur y se han diag-

---

\* Artículo recibido el 13/11/2015, aceptado el 20/04/2016. El artículo es el resultado de la tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de FLACSO Argentina titulada "La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya (2005-2014)". Una primera versión fue presentada como ponencia en el Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político realizado en Mendoza en agosto de 2015.

\*\* Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Flacso Argentina. Becaria doctoral con sede de trabajo en Flacso Argentina. Correo electrónico: juliaperezzor@gmail.com.

nosticado numerosos problemas en materia de calidad y equidad educativas en este nivel. En consecuencia, a lo largo de los gobiernos que se sucedieron se llevaron a cabo múltiples iniciativas para combatir este deterioro, como lo reflejan las sucesivas reformas de planes curriculares en el período, pero los principales impulsos reformistas fracasaron (Cardozo, 2008).

A partir del año 2005, con la llegada del Frente Amplio al poder, se implementaron diversas políticas educativas, como el incremento del gasto, el desarrollo del Plan Ceibal y la promulgación de una nueva Ley General de Educación, que, en consonancia con la región, extendió la obligatoriedad de la educación a todo el nivel medio. No obstante ello, los graves problemas en materia de educación media han persistido a tal punto que, hacia el año 2013, apenas un 39,3% de los jóvenes entre 24 y 29 años habían logrado finalizarla, y esta cifra descendía a 9,6% en el primer quintil de población (INEED 2014). En dicho año, egresaron de secundaria en América Latina un 56,5% de los jóvenes y en Chile un 84,2%. (CEPAL 2014). En relación a ello, la repetición se presenta como un problema muy importante, afectando a un 30,7% de los estudiantes de ciclo básico común y a un 37,3% de los del ciclo básico tecnológico (INEED 2014).

En este sentido, si bien se han realizado esfuerzos en la materia, no se implementaron políticas que procuraran desarrollar cambios profundos para responder a los nuevos mandatos de universalización del nivel que estipula la nueva ley 18.437. De hecho, no parecería existir un rumbo claro dentro del partido de gobierno con respecto a las líneas de política educativa en el mediano plazo. En vista de ello, el presente artículo analiza las distintas posturas presentes dentro del partido de gobierno y de los sindicatos docentes en relación a la educación media.

Desde un enfoque de actores y de coaliciones promotoras, y a través del análisis documental y de 23 entrevistas en profundidad realizadas a técnicos, autoridades, representantes sindicales y militantes de base, se procuró demostrar la existencia de al menos dos sistemas de creencias enfrentados y relativamente homogéneos dentro de la izquierda política uruguaya. Con dicho fin, se analizaron las miradas de los entrevistados en torno a tres ejes de análisis: el gobierno, la inclusión y el cambio educativo.

Para ello, en una primera instancia se conceptualizaron las políticas educativas, el rol de los actores y las instituciones en el proceso de las políticas públicas y el lugar de las ideas a través del enfoque de las coaliciones promotoras. Seguidamente, se realizaron algunas consideraciones metodológicas para luego analizar las miradas de los entrevistados en función a los tres ejes señalados.

## **2. Instituciones, actores e ideas: aportes para comprender la política educativa uruguaya**

En el presente artículo se abordan las políticas educativas desde una perspectiva politológica. Como señalan Bentancur y Mancebo (2012: 8), si bien éstas “capturan un amplio arco de determinantes y variables”, la ciencia política “privilegia las relativas

a los diseños institucionales, las configuraciones de poder, las identidades y preferencias de los actores más significativos, las líneas de acción ensayadas y los procesos de las políticas”. En este sentido, Mancebo las define como un “conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia” (Mancebo 2001: 3). Las mismas no se limitan a un acto de autoridad, ya que también constituyen:

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

Asimismo, considerando que la política pública resulta de la acción intencional de determinados actores, se entendió por actor a todo sujeto individual o colectivo “con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (Acuña y Chudnovsky 2013: 36). Dichos actores interactúan en un marco institucional, un conjunto de reglas formales e informales que delimitan y estructuran sus incentivos y su accionar (Acuña y Chudnovsky 2013).

En el caso uruguayo, la educación es regida por una Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), autónoma del Poder Ejecutivo, dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN) de cinco miembros y compuesta por cuatro Consejos Desconcentrados de tres miembros. A partir de la ley 18.437, dos de los cinco Consejeros del CODICEN y uno de cada Desconcentrado son electos por el cuerpo docente (art.65), mientras el resto continúa siendo nombrado por el gobierno. Se establece así un gobierno educativo con un arreglo neocorporativo de representación de intereses (Schmitter 1992), donde en la práctica los sindicatos poseen una fuerte injerencia en la política, a pesar de que el gobierno conserve la mayoría de los votos para la toma de decisiones. Se trata de un diseño institucional fragmentado y complejo que, si bien le provee estabilidad a la política, también conlleva elevados costos de transacción entre los actores para arribar a consensos.

Considerando entonces que se enmarcan en una institucionalidad dada y que la misma afecta su accionar en diferentes niveles, es posible analizar a los actores y sus comportamientos en función de sus intereses, sus recursos y sus ideas. En este sentido, Acuña y Chudnovsky sostienen que

*“además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos/capacidades, los actores diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos y normativos [...] que ordenan sus prioridades, los sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros”* (2013: 49).

En consonancia con ello, diversos indicios sugieren la existencia de múltiples miradas dentro del partido de gobierno y de diferencias entre éste y los sindicatos docentes en materia de educación media. Por un lado, la relación del gobierno del Frente Amplio (FA) y los gremios –sus aliados históricos– no fue buena en el campo educativo. De hecho, a pesar del 61% de incremento del salario real docente entre 2005 y 2013 (INEED 2014), la conflictividad sindical fue alta. Dichas disputas no se limitaron a reclamos salariales, ubicándose también en un plano más ideológico, al demandar los sindicatos la autonomía y el cogobierno para los Consejos Educativos o criticar la implementación de programas como el Pro Mejora por su supuesto carácter neoliberal (Bentancur y Mancebo 2010).

Por otro lado, dentro del gobierno frenteamplista también se observaron desacuerdos en materia educativa. Ejemplo de ello fueron las declaraciones contradictorias de autoridades de primer nivel como el propio Presidente de la República José Mujica y el Vicepresidente Danilo Astori en el período 2010-2014. En este caso, mientras la principal propuesta del primero consistió en promover una mayor autonomía del Consejo de Educación Técnico-Profesional<sup>1</sup> (CETP-UTU), el segundo reclamó en numerosas ocasiones la necesidad de una mayor conducción política de la educación<sup>2</sup>, destacando los obstáculos de una mayor autonomía. Asimismo, los enfrentamientos entre las autoridades de ANEP que derivaron de la implementación del programa Pro Mejora o los numerosos cambios de autoridades en el CODICEN y en el Consejo de Educación Secundaria (CES) en el período 2010-2014, también reflejan estas fracturas internas.

Por último, dentro de la política más orgánica del partido, las Comisiones Programáticas de Educación encargadas de redactar el área educativa tuvieron numerosas dificultades para llegar a acuerdos, como lo explicita el programa del FA de 2014: “uno de los elementos que marcaron estos años de gobierno [...] fue la dificultad como fuerza política para construir una agenda compartida de discusiones, temas y acciones en educación.” (Programa FA 2014: 68). De hecho, estas dificultades se reflejaron en la vaguedad de las propuestas educativas dentro del Programa, que no especificaron medidas concretas para aumentar la retención y el egreso de los estudiantes y mejorar la calidad educativa en el nivel medio.

### 3. El peso de las ideas y el enfoque de las coaliciones promotoras

Para comprender cómo operan las ideas y los marcos normativos en la formulación de las políticas públicas, el enfoque que desarrolla Sabatier (1988; 1999) de las coaliciones promotoras resulta sumamente ilustrativo. Para el autor, existen subsistemas de políticas en donde participan diversos actores –grupos de presión, partidos políticos, académicos, etc.– activamente preocupados por un particular *issue* o problema

1 Ver Diario El país, 8 de enero 2014. <http://www.elpais.com.uy/informacion/reforma-utu-mayor-fran-caso-mujica.html>

2 Ver Montevideo Portal, 22 de noviembre de 2011. <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Astori-hablo-sobre-agenda-educativa-153934>

y con intenciones de influenciar las decisiones gubernamentales en dicha área. Para lograrlo, buscan aliarse con personas de diferentes organizaciones con las que comparten una serie de creencias acerca de algún problema particular.

Los autores esquematizan estas creencias —complejas, internamente consistentes y difícilmente modificables— en tres niveles de profundidad. Primeramente las que denominan *deep core beliefs*, o creencias de base, que implican asunciones normativas y ontológicas sobre la naturaleza humana, como la importancia de la libertad o la equidad. En un segundo nivel se encuentran las *policy core beliefs*, las creencias centrales para una política pública particular, como la participación de la esfera pública/privada en su gestión o los beneficiarios a los que debería dirigirse la misma. Finalmente, existe un tercer nivel de creencias, *secondary policy beliefs*, más fáciles de modificar, que atañen a cuestiones secundarias como decisiones administrativas o de distribución de recursos. (Sabatier 1988; 1999; Sabatier y Weible 2007).

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

#### **4. Consideraciones metodológicas**

El objetivo de este artículo es analizar los acuerdos y las tensiones existentes dentro del partido de gobierno y entre éste y los sindicatos docentes en el nivel de los *policy core beliefs* de la política de educación media. Para ello, se tomaron en cuenta tres dimensiones de análisis consideradas centrales dentro del conjunto de creencias relativas a esta política pública: el gobierno educativo, la inclusión educativa y el cambio educativo en el nivel medio. Para capturar la postura de cada uno de los entrevistados frente a estas tres dimensiones, se utilizaron variables especificadas en cada uno de los apartados a partir de las cuales se alcanzó un valor resumen.

Se presentan de este modo los resultados de una investigación cualitativa, donde se triangularon técnicas como el análisis documental de normativas, informes institucionales y artículos de prensa, con la realización de 23 entrevistas en profundidad semi estructuradas a miembros del FA y de los sindicatos docentes. Para llevarlas a cabo, se realizó un muestreo intencional de máxima variación donde se consideró la pertenencia a distintas inserciones dentro del partido político (militancia, bancada parlamentaria, Poder Ejecutivo, ANEP), a distintos colectivos docentes del nivel medio común y técnico (FENAPES, ATD Secundaria, AFUTU) y a distintos sectores del Frente Amplio<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Los entrevistados fueron frenteamplistas independientes o simpatizantes de distintos sectores como el Movimiento de Participación Popular, el Partido Comunista del Uruguay, el Partido Socialista, el Frente Líber Seregni, Casa Grande, el Partido por la Victoria del Pueblo y la Vertiente Artiguista.

Se entrevistaron así diez autoridades políticas –dos del Ministerio de Educación y Cultura (AM)<sup>4</sup> y ocho de los Consejos de ANEP (A), de las cuales dos fueron electas directamente por los docentes (AD)–, tres representantes de organizaciones docentes –de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES); de la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU) (S) y de la Asamblea Técnico Docente de Secundaria (ATD)–, cinco técnicos o expertos referentes vinculados al partido (T), dos diputados nacionales miembros de la Comisión de Educación de la Cámara Baja (P) y tres militantes de base (M), participantes en las comisiones programáticas del FA.

## 5. Sobre el gobierno educativo

Frente a la primera dimensión constitutiva del *policy core* de la política de educación media, el gobierno educativo, se analizó la postura de los entrevistados con respecto a tres subdimensiones: el rol del Estado en la provisión del servicio, la participación directa de los docentes en el gobierno educativo y la autonomía de los organismos rectores de la educación frente al Poder Ejecutivo.

### 5.1. El peso del Estado en la provisión de la educación pública

En cuanto a la primera dimensión se observó que, consistentemente con el papel que ha tenido históricamente la defensa de la educación pública en Uruguay, y aún más a la izquierda del espectro político, los entrevistados reivindicaron el carácter público y gratuito del sistema educativo de manera unánime. Como contracara, se recogieron fuertes controversias frente a estrategias como el subsidio a la demanda, a través de los *vouchers* educativos, o la posibilidad de extender liceos gratuitos de gestión privada como el “Impulso” o el “Jubilar”, por su carácter selectivo y empresarial. Si bien existieron matices en la intensidad de las críticas, estas propuestas parecen no tener cabida en el espectro político de centro izquierda. En los casos de mayor rechazo se procuró distanciarse del neoliberalismo y las políticas promovidas en los años noventa en el marco del Consenso de Washington, así como de los sectores más liberales de los partidos tradicionales.

No obstante ello, a pesar de que ningún documento oficial del FA propusiera estas medidas y de que ninguno de los 23 entrevistados las respaldara, se observó una preocupación y desconfianza ante la potencial existencia de defensores del sector privado dentro de las filas del partido de gobierno. Dicho recelo probablemente responde a algunas declaraciones que se realizaron en el marco de la campaña electoral de 2014 por Fernando Filgueira<sup>5</sup>, asesor en materia educativa del entonces candidato a la Presidencia Tabaré Vázquez, o por el propio Vázquez<sup>6</sup>. Éstas les valieron diversas críticas desde los gremios docentes y desde la interna del propio partido, e incluso desde algunos miembros de los partidos tradicionales.

4 En negrita se señala la codificación que se utilizó para los cuadros de análisis.

5 Ver Semanario Brecha, 28 de febrero de 2014. <http://brecha.com.uy/cambiar-el-adn-de-secundaria/>

6 Ver El Observador, 19 de octubre de 2014. [http://www.elobservadormas.com.uy/noticia/2014/10/22/7/tabare-vazquez-bajo-fuego-amigo\\_290419/](http://www.elobservadormas.com.uy/noticia/2014/10/22/7/tabare-vazquez-bajo-fuego-amigo_290419/)

A pesar de ello, no se hallaron razones de peso que respalden la existencia, desde la izquierda, de una propuesta educativa que compita con el histórico modelo público, laico y gratuito. Por el contrario, como lo evidencian las 23 entrevistas analizadas y los diferentes documentos frenteamplistas, la defensa de la educación pública continúa siendo el principal acuerdo dentro de la izquierda tanto para los técnicos, las autoridades y los dirigentes sindicales. El temor a un potencial avance del sector privado permite establecer una posición clara desde la izquierda en materia educativa: la defensa del rol del Estado.

### *5.2. ¿Participación o cogobierno?*

Una segunda temática abordada en relación al gobierno educativo, fue la participación directa de los docentes en la ANEP, tal como lo establece la ley 18.437. Con dicho fin, se recogió la evaluación de los entrevistados sobre la gestión de las autoridades electas por los colectivos docentes durante el período 2010-2014. Ello implicó abordar también la histórica reivindicación sindical del cogobierno docente, que brega por una educación regida como la Universidad de la República, de manera autónoma y cogobernada, donde las autoridades gubernamentales no tengan ninguna injerencia en la política educativa nacional.

Dicho análisis nos llevó a dos puertos. Por un lado, se observó un amplio respaldo a la participación de los delegados docentes en el gobierno educativo, argumentándose la importancia de corresponsabilizar las tareas y de fomentar la transparencia y el control de la política educativa por parte de los trabajadores del sector. Pero por el otro, las posturas se bifurcaron. La gran mayoría de los entrevistados, 17 de los 23, respaldaron la ley actual y se opusieron a un potencial cogobierno docente, defendiendo explícitamente la necesidad de que el gobierno mantenga las mayorías en los Consejos para poder planificar una política educativa nacional.

Contrariamente, seis entrevistados vinculados con los sindicatos de Secundaria y de UTU consideraron insuficiente la participación docente actual y demandaron un cogobierno entre los egresados, los docentes y los estudiantes o padres. Los gobiernos y los partidos políticos, desde esta visión, y contrariamente a lo que sucede en el resto del mundo, nada deberían influir en la política educativa. La política partidaria es identificada con intereses particulares y mezquinos, mientras que un gobierno electo por docentes se visualiza ajeno a los vicios del poder, encarnando una cierta objetividad, *expertise*, que los habilitaría a planificar el mejor proyecto educativo.

### *5.3. La histórica defensa de la autonomía educativa*

Finalmente, se consideró la posición de los entrevistados sobre la autonomía técnica y administrativa de la ANEP. La misma, ratificada a lo largo de un siglo a través de diversas reformas constitucionales<sup>7</sup> y solamente interrumpida durante gobiernos de facto, es sumamente apreciada por la izquierda política y los colectivos docentes, como lo refleja el amplio consenso que posee entre los entrevistados. Apenas uno entre los 23 se inclinó abiertamente por un Ministerio de Educación rector de la educación pública.

---

7 Ver art. 100 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1918.

A pesar de ello, se observaron cuatro posiciones en los discursos relevados en relación a esta dimensión (ver cuadro 1). En primer lugar, apenas un técnico se inclinó por otorgarle al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) el gobierno de la educación obligatoria, argumentando los problemas de gobernanza que genera un diseño institucional donde existen autonomías y sub autonomías, y donde las direcciones son colegiadas.

Luego, sin cuestionar la autonomía en sí misma, ocho entrevistados propusieron fortalecer la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), particularmente entre los Consejos Desconcentrados, la ANEP y el MEC, otorgándole a este último un papel protagónico en la fijación del rumbo de la política. Entre ellos se encontraron principalmente autoridades y técnicos que, desde su lugar de gestores, desean fortalecer la coordinación y coherencia entre las políticas educativas. En tercer lugar, técnicos, autoridades y parlamentarios se inclinaron por mantener el funcionamiento actual del gobierno educativo, elogiando sus virtudes, o simplemente no cuestionándolo.

Por último, un cuarto grupo conformado por dirigentes sindicales, autoridades electas por docentes y militantes vinculados a los gremios, se inclinó por una mayor autonomía de los Consejos Desconcentrados frente, por un lado, a la potencial injerencia del Poder Ejecutivo y, por el otro, frente al CODICEN, evidenciando el recelo que genera esta institución, heredera del Consejo Nacional de Educación de 1973, dentro de las filas sindicales y docentes. Así lo reflejaba la postura de S1: *“El CODICEN es un organismo de control político ideológico, fue pensado (...) para terminar con lo que el ala más derecha del Partido Colorado decía que era el control de la educación en manos de los izquierdistas comunistas.”*

#### 5.4. Acuerdos y tensiones

A continuación, el cuadro 1 refleja las posiciones adoptadas con respecto al rol del Estado en la provisión de educación pública, a la participación de los docentes en el gobierno y a la autonomía educativa. Por su parte, la variable “Resumen Gobierno Educativo” condensa las principales características de las tres dimensiones que la componen.

**Cuadro 1. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de gobierno educativo**

<b>Entrevistado</b>	<b>Modelo Educativo</b>	<b>Participación Docente</b>	<b>Autonomía Educativa</b>	<b>Resumen Gobierno Educativo</b>
T2	Público Estatal	Ley Actual	Fortalecer MEC	Fortalecer MEC
A1	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
A4	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
A5	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
A6	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
AM1	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
AM2	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
T1	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
T3	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
A2	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
A3	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
M1	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
P1	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
P2	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
T4	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
T5	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
AD2	Público Estatal	Ley Actual	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía UTU
AD1	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
ATD	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
M2	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
M3	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
S1	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
S2	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno

*Fuente: elaboración propia*

De este modo, es posible reconocer ciertos valores comunes e identitarios de la izquierda uruguaya en materia educativa. El primero es el papel protagónico que debe ocupar el Estado en materia educativa. Dicho consenso probablemente responda a ciertas creencias compartidas en un plano superior al de una política pública sectorial

particular, asociadas a la convicción de que el Estado asignará recursos a la población de una manera más justa e igualitaria que el mercado.

También existió un amplio grado de acuerdo con respecto al carácter autónomo de la ANEP y a la presencia de autoridades electas por los colectivos docentes en los Consejos. Sin embargo, se observaron dos visiones distintas con respecto al gobierno educativo. Por un lado, todas las autoridades electas por el gobierno, los técnicos y los parlamentarios prefirieron mantener el “Funcionamiento actual” del sistema educativo o se inclinaron por “Mejorar la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública” (ver cuadro 1). Por el otro, un conjunto minoritario de entrevistados, identificado con los sindicatos de Secundaria y de UTU, reclamó la autonomía y el cogobierno para cada uno de los Consejos Desconcentrados.

## 6. ¿Educación media para quién? Entre la educación inclusiva y el secundario de élite

La segunda dimensión considerada constitutiva del *policy core* de la política de educación media fue la de inclusión educativa. A pesar de que este nivel es obligatorio en su totalidad desde el año 2008, resultaba pertinente analizar hasta qué punto los entrevistados habían internalizado este mandato integrador. Para lograr diferenciar las posturas más inclusivas de las más meritocráticas o elitistas, se analizaron tres variables: el reconocimiento de la educación secundaria como una institución selectiva y propedéutica; la postura frente a la repetición como dispositivo pedagógico y la culpabilización de los estudiantes ante el fracaso escolar.

De este modo, aquellos que enfatizaron en los problemas estructurales del sistema educativo para incluir a todos los adolescentes, en las consecuencias negativas de la repetición sobre las trayectorias estudiantiles y en la importancia de considerar a los estudiantes en su contexto, fueron ubicados en el extremo más inclusivo del continuo. Contrariamente, aquellos que centraron el fracaso escolar en la falta de esfuerzo y de disciplina, que identificaron la calidad educativa con la exigencia y que añoraron la figura del “alumno ideal” fueron ubicados en el extremo menos inclusivo.

### 6.1. ¿Carrera de obstáculos o falta de disciplina?

Con respecto a la primera de estas variables, una vasta literatura en materia de educación media sostiene que el carácter propedéutico del liceo en sus orígenes establecía *per se* una serie de obstáculos o filtros cuyo fin consistía en seleccionar a los estudiantes que accederían a la universidad y promover la emergencia de las élites nacionales (Dussel 2008; Tenti 2003; Viñao 2002). De este modo, el carácter inercial de la propia institución durante más de cien años habría reproducido estos mecanismos de selección, manteniendo vigente una estructura educativa piramidal y excluyente.

Retomando estos hallazgos, se procuró captar la posición de los entrevistados con respecto al origen de la educación secundaria, ubicándolos en un continuo donde el nivel de inclusión “alto” estuvo pautado por el reconocimiento del origen propedéutico del liceo como un obstáculo para la inclusión, y el “bajo” por la identificación en

la falta de esfuerzo y disciplina como los principales causantes del fracaso escolar.

En este sentido, prácticamente la mitad de los entrevistados identificaron en el carácter estructural de la educación secundaria un obstáculo para su efectiva universalización. Las palabras de T2 ilustran esta postura *“La educación media en Uruguay nace y se desarrolla como un sistema de filtro (...) para seleccionar a las élites que iban a ir a la universidad.”* Entre ellos se encontraron los cinco técnicos entrevistados, evidenciando el amplio consenso existente entre los expertos abocados al estudio del sistema educativo con respecto al origen selectivo del nivel.

Seguidamente, seis entrevistados no criticaron su origen selectivo, pero tampoco identificaron en la falta de disciplina y sacrificio de los estudiantes una causa del fracaso escolar. Quizás el hecho de que tres se encontrasen vinculados a la educación técnica, rama educativa que no compartió el origen propedéutico del liceo, pueda explicar que no aludan al mismo en la entrevista.

De manera ambigua, una autoridad electa por los docentes y un histórico militante frenteamplista, si bien criticaron el carácter selectivo y propedéutico de la educación media, destacaron las virtudes del rigor y la disciplina, valores funcionales a esta selectividad de la institución previamente cuestionada. Por último, en el extremo del continuo, cuatro entrevistados, vinculados con los colectivos docentes de Secundaria, identificaron los principales problemas de la educación media en la falta de esfuerzo y de disciplina de los jóvenes. Ejemplo de estas posturas es la opinión de M2 cuando destaca: *“El ser humano no puede lograr sus objetivos sin esfuerzo, sin disciplina y sin rigor”*.

## *6.2. Entre eliminar la repetición y no bajar la vara...*

Considerando entonces que la educación secundaria fue pensada como una carrera de obstáculos, para filtrar a las élites en su acceso a la universidad, la repetición aparece como el obstáculo por excelencia. Si además retomamos lo señalado por la literatura –que los sistemas educativos que aplican masivamente este instrumento no obtienen mejores resultados y que resulta un fuerte predictor del abandono escolar– la postura de los entrevistados frente a este instrumento pedagógico se vincula fuertemente con su visión frente a la inclusión educativa (Aristimuño y De Armas 2012; Cardozo 2008; Filgueira et al. 2006; Perrenoud 1996).

De esta manera, nuevamente fue posible ordenar los discursos de los entrevistados entre los más críticos a la repetición y sus defensores. En primer lugar, se consideró que tendrían una propensión “alta” a la inclusión quienes propusieron eliminar la repitencia o reducirla al mínimo, como T3, quien sostuvo que *“la repetición no es una herramienta pedagógica válida”*. Un tercio de los entrevistados la criticaron por predecir el abandono, ser socialmente injusta y económicamente ineficiente y propusieron diversas medidas alternativas para reemplazarla. Seguidamente, algunos entrevistados la criticaron de forma más moderada, sin demandar su eliminación ni proponer mecanismos alternativos.

En el extremo opuesto, un conjunto de entrevistados vinculados a los colectivos docentes de Secundaria manifestaron un gran temor frente a la potencial

pérdida de calidad educativa. En estos casos, el miedo a “bajar la vara” y dejar que pasen todos monopolizó la conversación frente a un cuestionamiento inicial sobre la pertinencia o no de la repetición como herramienta pedagógica. Así lo refleja el discurso de M2: *“Se plantea que ahora que se masificó [...] hay que rebajar los contenidos, hay que exigir menos”*. Desde esta mirada, se asimila calidad educativa con exigencia, exámenes, repetición, sacrificio e, indefectiblemente, exclusión.

### 6.3. *Entre el estudiante ideal y el estudiante real*

Por último, se constató que los entrevistados cargaban con expectativas muy distintas sobre los adolescentes. En sus discursos, muchos pusieron el foco de atención en sus falencias, su entorno, su cultura y su familia. Contrariamente, algunos entrevistados reivindicaron la necesidad de aceptar a los estudiantes tal cual son, contextualizados en su realidad, y dejar de pretender ajustarlos a un imaginario de estudiante “ideal”, homogéneo, perteneciente a una clase social particular.

De este modo, se ubicaron las posiciones que criticaron explícitamente a esta figura del alumno “ideal” o “esperable” en un nivel de inclusión “alto”. Seguidamente, se consideró que la mayoría de los entrevistados, al no expresarse explícitamente al respecto, se posicionaban en una postura “media”. Por último, nueve entrevistados –autoridades, sindicalistas y militantes– centraron las críticas al secundario en características de la sociedad y de los estudiantes. Así, ATD1 señalaba: *“la solución a los problemas educativos no tiene que ver con la escuela, tiene que ver con la sociedad misma”*. Identificaron así en la cultura contemporánea, que legitima el placer y la diversión, en la nueva configuración de la familia, donde las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo, y en la pobreza y la marginación social los principales causantes del fracaso escolar.

### 6.4. *Una mirada global sobre la inclusión educativa*

A partir de las tres dimensiones expuestas, se construyó la variable “Propensión a la inclusión” que adoptó los valores “alto”, “medio” y “bajo” (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de inclusión educativa**

Entrevistado	Secundaria filtro	Repetición	Crítica al estudiante ideal	Resumen inclusión
A1	Medio alto	Alto	Alto	Alto
A2	Alto	Alto	Medio	Alto
AM1	Alto	Alto	Medio	Alto
M1	Alto	Alto	Medio	Alto
T1	Alto	Alto	Medio	Alto
T2	Alto	Alto	Medio	Alto
T3	Alto	Alto	Medio	Alto
A3	Alto	Medio bajo	Alto	Alto
A6	Alto	Medio alto	Medio	Alto
T5	Alto	Medio alto	Medio	Alto
AM2	Medio alto	Medio alto	Medio	Medio
P2	Alto	Medio alto	Bajo	Medio
T4	Alto	Medio bajo	Medio	Medio
P1	Medio alto	Medio bajo	Medio	Medio
SU	Medio alto	Medio bajo	Medio	Medio
A4	Medio alto	Medio bajo	Bajo	Medio
AD1	Medio bajo	Medio alto	Bajo	Medio
AD2	Medio alto	Medio bajo	Bajo	Medio
A5	Bajo	Medio bajo	Bajo	Bajo
M2	Medio bajo	Bajo	Bajo	Bajo
ATD	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
M3	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
SS	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

*Fuente: elaboración propia*

En el cuadro 2 se pueden observar importantes desacuerdos dentro del FA y los sindicatos docentes en cuanto a la inclusión efectiva de todos los adolescentes en el nivel medio, evidenciando que no todos los actores del sistema educativo habrían internalizado este mandato. De este modo, mientras entre las posturas de los técnicos y las autoridades predomina un nivel de inclusión “alto”, en los perfiles más vinculados con la dirigencia sindical de Secundaria predomina el nivel de inclusión “bajo”. Esto

no sucede con la dirigencia sindical de UTU que adopta un nivel “medio”, y tampoco se observa entre los entrevistados vinculados a la UTU una posición más inclusiva desde el gobierno que desde el sindicato. En cuanto a la militancia frenteamplista, se observan posturas de nivel “alto” y “bajo” entre los participantes de la Unidad Programática de Educación, lo cual explicaría las dificultades para concretar una nutrida sección de política educativa dentro de los programas electorales.

## 7. Entre el cambio y el *statu quo*

Por último, la tercera variable considerada para analizar los acuerdos y las diferencias dentro del FA y los sindicatos docentes fue la propensión a realizar cambios en el sistema educativo. Para ello, se profundizó en las posturas de los entrevistados sobre cuatro propuestas presentes en la agenda del debate educativo del FA en el momento de la realización del campo, durante la campaña electoral de 2014. Éstas fueron: el desafío del tránsito de la escuela primaria a la media y la consiguiente propuesta del Marco Curricular Común (MCC), la tensión entre formar por competencias o por contenidos, la tensión entre contextualizar moderadamente el currículo en los centros educativos o mantenerlo homogéneo a nivel nacional y la incorporación de las nuevas tecnologías en el aula a través de una profundización del Plan Ceibal.

### 7.1. *Tránsito educativo: entre el MCC y el miedo a la primarización*

En Uruguay, las trayectorias educativas se ven particularmente accidentadas en el pasaje del nivel primario al medio. Ello se refleja en las altas tasas de repetición en el primer año del nivel secundario, tanto en su versión común o técnica, y en el consiguiente desgranamiento de los adolescentes de la educación formal. Dicho problema se ha encontrado muy presente en la agenda de las políticas educativas nacionales.

Al respecto, se identificaron en los discursos posiciones opuestas. En un extremo, inclinándose por un grado “alto” de cambio, algunos técnicos y autoridades nombradas por el gobierno se centraron en la promoción de un MCC, propuesta expresada durante la campaña electoral de 2014 en documentos de la “Nueva Agenda Progresista” y, con menor énfasis, de la “Fundación Líber Seregni”. Desde esta postura, se criticó la distancia que separa a la escuela primaria de la media, particularmente acentuada por el diseño institucional fragmentado de la educación uruguaya, y reflejada en los currículos inconexos, en la multiplicación de disciplinas, en las distintas culturas institucionales y en los diferentes modos de evaluación. Como contrapartida, se sostuvo que los currículos deberían colocar en el centro a los estudiantes y sus trayectorias educativas, y ya no a las disciplinas, particularmente entre los 4 y los 14 años.

De manera más moderada, dos autoridades y dos sindicalistas reconocieron en el tránsito entre ambos ciclos educativos un problema, pero no identificaron ninguna medida de transformación profunda, aparte de las actualmente existentes, como el programa focalizado “Tránsito educativo”. A diferencia del primer grupo, las posturas aquí fueron más híbridas y no parecería existir un núcleo compartido de diagnósticos y propuestas frente al problema.

En tercer lugar, algunos entrevistados identificaron el tránsito como un obstáculo en las trayectorias educativas, pero también manifestaron su temor frente a reformas como la del MCC. A pesar de que la misma no implicaría reducir el número de asignaturas ni extender la primaria hasta noveno año, entre algunos entrevistados se percibió de este modo: *“el formato que termina imponiéndose bajo la idea de un marco curricular común es el formato de primaria (...) para el caso de los adolescentes puede ser fatal”* (T5). De manera similar, demostrando una inclinación “baja” al cambio, un militante y una autoridad directamente no reconocieron el pasaje entre ambos ciclos como problemático y se concentraron en criticar una potencial “prima- rización” y disminución de la calidad en el nivel medio.

### *7.2. Situándonos en el corazón del debate: enseñar contenidos o enseñar competencias*

Otro debate muy instalado en la agenda educativa nacional, particularmente en el marco de la campaña electoral de 2014, fue aquel en torno a la tensión entre enseñar centrándose en los contenidos o en la promoción de competencias. En este punto, también se obtuvieron respuestas muy disímiles. Por un lado, una mayoría tuvo una “alta” predisposición al cambio, destacando la importancia de aprender por competencias, de trabajar por proyectos educativos y de promover el trabajo en equipo. Entre estos trece entrevistados se identificaron dos subgrupos.

Por un lado, los técnicos o autoridades que promovían la implementación de un MCC fueron sumamente críticos con el formato escolar tradicional de secundaria y destacaron la importancia de la interdisciplinariedad, del trabajo por proyectos, de pensar en perfiles de egreso y de promover el aprendizaje por competencias. Por el otro, entrevistados vinculados institucionalmente a la UTU, ya fueran técnicos, autoridades o sindicalistas, defendieron argumentos similares aunque no utilizaron tanto el léxico “reformista” como los primeros y reivindicaron a la UTU como institución. Desde esta mirada, la defensa de las competencias trasciende el objetivo de reformar la educación media, constituyendo también una manera de resaltar las virtudes de la institución que representan y lo actualizado de su método de enseñanza.

Algunas autoridades se distanciaron de este primer grupo y destacaron la falsa dicotomía del debate *competencias-contenidos*, evidenciando una postura más pasiva frente a una potencial reforma curricular. Y por último, seis entrevistados vinculados a los colectivos docentes organizados de Secundaria, identificaron una amenaza en las competencias. Como señalaba un militante, *“para la educación, la palabra competencias es una mala palabra. Y en el mío también”* (M3). Entre ellos, se defendió el lugar de las disciplinas y se subrayó el papel de la transmisión de contenidos en el aprendizaje, identificando el término competencia con el avance del mercado frente al Estado.

### *7.3. ¿La homogeneidad iguala o profundiza desigualdades?*

Un tercer aspecto considerado en este continuo de estabilidad y cambio, en un país cuyo sistema educativo se ha encontrado históricamente centralizado en todos los niveles, administrativa, financiera y curricularmente, fue la tensión existente entre un currículum único en todo el territorio nacional frente a uno más flexible. En este sentido, 16 de los 23 entrevistados se inclinaron por adaptar más los currículos a los centros educativos. Entre ellos, nuevamente se distinguen dos subgrupos.

Por un lado, un núcleo de entrevistados –autoridades, expertos referentes y militantes– se vinculan a un proyecto de reforma particular, repitiendo palabras claves –MCC, competencias, perfiles de egreso– a las que se les agregan los proyectos por centro educativo. En palabras de T2, *“el marco curricular es común, el conjunto de competencias y habilidades fundamentales a las que los chiquitines tienen que llegar es común. Los contenidos curriculares y los énfasis pueden tener contextualización”*.

Por el otro, los entrevistados vinculados a la UTU también defendieron una mayor contextualización del currículum, fueran autoridades o sindicalistas. Entre ellos se resaltó la importancia de contextualizar más los centros educativos a las necesidades territoriales y productivas y nuevamente se destacó cómo la escuela técnica estaría en la actualidad respondiendo mejor a las necesidades de los adolescentes uruguayos que el liceo.

Vale la pena resaltar que ningún entrevistado planteó una descentralización departamental o municipal, como funciona en muchos países de la región, que implicara un traslado administrativo de responsabilidades a los departamentos. El peso histórico de la centralización, el tamaño del territorio, el protagonismo de la capital, sumados en el terreno educativo a la descentralización promovida en la región durante la década de los noventa, parecen conspirar contra este tipo de proyectos.

En el extremo opuesto, se concentraron las posiciones de los entrevistados más vinculados con Secundaria, más apegados a las disciplinas, al enciclopedismo y a la enseñanza por contenidos, y en general más reactivos a la implementación de cambios. Se esgrimieron así tres argumentos para oponerse a una mayor contextualización del currículum. El primero fue la ya existente contextualización que cada docente realiza dentro de su propia disciplina, inspirada en la libertad de cátedra característica del nivel universitario. El segundo, la acentuación de las diferencias socioeconómicas de origen. El tercero, la identificación de una relativa contextualización del currículum con las políticas neoliberales de los años noventa.

#### 7.4. *El Plan Ceibal: oportunidad o amenaza*

Por último, procurando identificar la propensión de los entrevistados a impulsar cambios en el liceo, se analizó su postura frente al Plan Ceibal. En este punto, 17 de los 23 entrevistados, incluidas todas las autoridades, cuatro técnicos y un militante, defendieron enfáticamente el Plan, evidenciando el éxito de esta política pública. Al respecto, A2 expresaba *“Yo estoy enamorada del Plan Ceibal”*. Dos ventajas fueron destacadas. Por un lado, la reducción de la brecha digital entre los uruguayos, meta considerada alcanzada. Por el otro, la importancia de integrar las nuevas tecnologías en el aula, para *aggiornarse* a los tiempos que corren. En este punto, los entrevistados coincidieron en que aún falta para alcanzar el potencial del programa e identificaron como el principal obstáculo la no incorporación de la herramienta por parte de los docentes, particularmente en el nivel medio.

Como contrapartida, seis entrevistados no tuvieron una visión positiva del plan. Cuatro de ellos demostraron una posición ambigua, al aceptar el Plan e identificar sus ventajas pero también, y sobre todo, identificar sus potenciales amenazas, problemas y limitaciones. Entre ellos se destacaron la poca formación que se le dio a

los docentes y la manera vertical en que se implementó la política, de manera inconsciente. Por su parte, dos se opusieron abiertamente al Plan y no destacaron ninguna virtud. Además de retomar las críticas ya señaladas, esbozaron argumentos más radicales, como asociar las computadoras con el conocimiento “para pobres” o con el avance del mercado y el capitalismo. En este conjunto de entrevistados se encontraron sindicalistas vinculados a Secundaria y a UTU, militantes frenteamplistas y un técnico.

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

Habiendo analizado cada una de las cuatro dimensiones consideradas, construimos el cuadro 3, donde se ordenaron los discursos de cada entrevistado en un nivel de “propensión al cambio” “alto”, “medio” o “bajo”.

**Cuadro 3. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de cambio educativo**

Entrevistado	Tránsito	Competencias	Homogéneo Contextualizado	Plan Ceibal	Resumen Cambio
A1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
A3	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
A6	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
AM1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
M1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
P1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
T1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
T2	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
T3	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
A2	Medio alto	Alto	Alto	Alto	Alto
T4	Alto	Medio alto	Alto	Alto	Alto
AD2	Medio bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
S2	Medio alto	Alto	Alto	Medio	Alto
A5	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
A4	Alto	Medio bajo	Bajo	Alto	Medio
AM2	Medio alto	Medio bajo	Medio	Alto	Medio
P2	Medio bajo	Medio bajo	Alto	Alto	Medio
AD1	Medio bajo	Bajo	Alto	Alto	Medio
ATD1	Medio bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
M2	Medio bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
S1	Medio alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
T5	Medio bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
M3	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo

Fuente: elaboración propia

Con respecto a la dimensión de cambio, se observó en la mayoría de los entrevistados una propensión alta al cambio y entre ellos, nueve obtuvieron dicho valor para cada una de las cuatro dimensiones. Estos últimos, a lo largo de las entrevistas, promovieron la realización de distintas innovaciones en el plano educativo, pero además, emplearon en sus discursos términos recurrentes como “marco curricular común”, “enfoque de competencias”, “perfiles de egreso”, “proyectos pedagógicos por centro”, “nuevas tecnologías”. Ello daría cuenta de un discurso compartido y la visualización de cambios en una determinada dirección.

Luego, también con valores altos, se ubicaron cinco entrevistados, de los cuales cuatro se encuentran vinculados a la educación técnica. Si bien no tenían incorporado este vocabulario “reformista”, sí promovieron el aprendizaje por competencias, la contextualización del currículum, y la incorporación del Plan Ceibal, no así el “marco curricular común”. Es de destacar tanto la pertenencia institucional de este grupo –ya que la UTU actualmente incorpora el trabajo por competencias y la contextualización del currículum, y es más abierta a las nuevas tecnologías en el aula– como la heterogeneidad de estos cuatro entrevistados en cuanto a los lugares que ocupan en la institución. En este caso, las posturas entre los representantes de los docentes, los técnicos y las autoridades son similares, no existiendo la fractura que divide a los sindicalistas de Secundaria con las autoridades.

En el otro extremo, cinco entrevistados manifestaron una baja propensión al cambio, rechazando cualquier propuesta de modificación de la escuela media. Consecuentemente, defendieron las asignaturas, la enseñanza centrada en contenidos, el carácter propedéutico del liceo y la homogeneidad del currículum. También vieron amenazado el rol del docente en un escenario de cambios, tanto en el aula como en la arena política, donde los técnicos pudieran tener un papel mayor, e identificaron los cambios con las políticas neoliberales. Aquí se ubicaron exclusivamente entrevistados vinculados a los colectivos docentes de Secundaria y no autoridades o parlamentarios. Ello daría cuenta de un relativo consenso existente en las distintas esferas de gobierno de que, al menos gradualmente, algunas cosas deberían modificarse dentro del funcionamiento del sistema educativo actual.

## **8. Más de un sistema de creencias en la izquierda política uruguaya**

A partir de lo analizado, se constató que, en materia de educación, el protagonismo del Estado, la participación de los trabajadores en el gobierno y el carácter autónomo de la ANEP continúan siendo valores ampliamente defendidos dentro de la izquierda política, que los separan de las posturas más liberales de los partidos tradicionales. Sin embargo, se identificaron importantes tensiones dentro del FA y entre éste y los sindicatos docentes en las tres dimensiones analizadas, consideradas centrales dentro del conjunto de creencias relativas a la política educativa: gobierno, inclusión y cambio. Dentro del partido de gobierno, se observaron mayores discrepancias entre miembros de las bases partidarias que entre las autoridades y parlamentarios. No obstante ello, las diferencias entre estos últimos también fueron importantes en algunas dimensiones.

**Cuadro 4. Visión global de los entrevistados respecto a las tres dimensiones: cambio, inclusión y gobierno educativo e identificación de dos coaliciones promotoras.**

Entrevistado	Resumen Cambio	Resumen Inclusión	Resumen Gobierno Educativo
T2	Alto	Alto	Fortalecer MEC
A1	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
A6	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
AM1	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
T1	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
T3	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
A2	Alto	Alto	Funcionamiento Actual
A3	Alto	Alto	Funcionamiento Actual
M1	Alto	Alto	Funcionamiento Actual
P1	Alto	Medio	Funcionamiento Actual
T4	Alto	Medio	Funcionamiento Actual
S2	Alto	Medio	Autonomía y Cogobierno
AD2	Alto	Medio	Autonomía UTU
A5	Alto	Bajo	Mejorar Coordinación de SNEP
A4	Medio	Medio	Mejorar Coordinación de SNEP
AM2	Medio	Medio	Mejorar Coordinación de SNEP
P2	Medio	Medio	Funcionamiento Actual
AD1	Medio	Medio	Autonomía y Cogobierno
T5	Bajo	Alto	Funcionamiento Actual
ATD1	Bajo	Bajo	Autonomía y Cogobierno
M2	Bajo	Bajo	Autonomía y Cogobierno
M3	Bajo	Bajo	Autonomía y Cogobierno
S1	Bajo	Bajo	Autonomía y Cogobierno



Coalición reformista



Coalición Statu quo

Fuente: elaboración propia

A partir de estas tensiones derivadas de distintas *policy core beliefs* en materia educativa, se identificaron dos sistemas de creencias enfrentados. Por un lado, como se observa en el recuadro negro del cuadro 4, cinco autoridades, tres técnicos y un mi-

litante adoptaron una postura más inclusiva y más propensa al cambio. Entre ellos, se encontraron frenteampelistas independientes y simpatizantes de diversos sectores de la interna del partido<sup>8</sup>. Este grupo identificó en la propia estructura y formato escolar tradicional del nivel medio el mayor obstáculo para la inclusión. Como contrapartida, fue sumamente crítico con la repetición, propuso la implementación de un MCC para facilitar el tránsito educativo entre los niveles e impulsó el aprendizaje por competencias y la presencia de las nuevas tecnologías en el aula. Asimismo, promovió el fortalecimiento de la coordinación dentro del Sistema Nacional de Educación Pública. Entre ellos, se observó un discurso y un léxico común, evidenciando un sistema de creencias compartido y un relativo grado de coordinación entre los miembros de la coalición.

Por el otro, como se observa en el recuadro punteado, cuatro entrevistados más vinculados a las esferas sindicales de Secundaria y a sectores más alineados con la izquierda radical dentro del FA también compartieron un sólido sistema de creencias. Desde esta segunda coalición, se identificaron los principales problemas de la educación media en los propios estudiantes, en su falta de esfuerzo y disciplina y no se cuestionaron los dispositivos funcionales ni el carácter excluyente de la estructura liceal. Al no identificar ningún problema en el formato escolar actual, tampoco se pretendió modificar el funcionamiento de la escuela media. Por el contrario, esta coalición asocia los cambios a potenciales amenazas para el rol docente y para el peso del Estado en la educación pública. Paralelamente, aspira alcanzar un sistema educativo donde cada Consejo Desconcentrado sea autónomo del poder político y cogobernado por los docentes en sus tres órdenes, de egresados, docentes y estudiantes, tal como lo establece el funcionamiento universitario.

A partir de las tres dimensiones analizadas, podríamos concluir que las tensiones en materia de educación media son tales que han derivado en la existencia de al menos dos coaliciones enfrentadas dentro de la izquierda: una más inclusiva y reformista y otra más preservadora del statu quo. En este sentido, la primera de ambas coaliciones no ha logrado imponerse en las distintas inserciones dentro del partido político, ni en todos los lugares de autoridad dentro del gobierno de la educación. Dadas estas condiciones, en un sistema educativo institucionalmente fragmentado, la realización de transformaciones profundas en la política de educación media parece ser una tarea, sino imposible, extremadamente difícil.

---

8 No se observó una correspondencia directa entre los miembros de la coalición pro cambio y sectores políticos particulares dentro del Frente Amplio. Asimismo, entre los entrevistados de cada sector de la interna política, algunos se ubicaron dentro de la coalición pro cambio y otros no.

## Referencias

- Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2013) “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, Carlos (ed.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aristimuño, Adriana y De Armas, Gustavo (2012) *La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- Bentancur, Nicolás y Mancebo, M. Ester (2012) “Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región”. En Bentancur, N. y Mancebo, E. (eds.) *Políticas educativas en tiempos de cambio. Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 21 (1): 7-12.
- Bentancur, Nicolás y Mancebo, M. Ester (2010) “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Mancebo, M. E. y Narbondo, P. (eds.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo: 248-265.
- Bentancur, Nicolás (2012) “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”. En Bentancur, N. y Mancebo, E. (eds.) *Políticas educativas en tiempos de cambio. Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 21 (1): 65-92.
- Cardozo, Santiago (2008) *Políticas de Educación. Cuadernos de la ENIA*, Montevideo: ENIA.
- Dussel, Inés (2008) “La escuela media y la producción de desigualdad: continuidades y rupturas”. En Tiramonti, G., Montes, N. (eds.). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires: FLACSO, Ed. Manantial.
- Filgueira, Carlos; Rodríguez, Federico y Fuentes, Álvaro (2006) “Viejos instrumentos de la inequidad educativa: Repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay”. *Documento de Trabajo del IPES. Monitor Social del Uruguay*. 9. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Mancebo, M. Ester (2001) “La “larga marcha de una reforma exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas”. En Mancebo, M. E. (ed.) *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo: ICP-Banda Oriental.
- Perrenoud, Philippe (1996) “Lorsque le sage montre la lune...l'imbécile regarde le doigt. De la critique du redoublement à la lutte contre l'échec scolaire”. *Éduquer & Former, Théories et Pratiques* 5-6 : 3-30.
- Sabatier, Paul (1988) “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Sciences* 21.
- Sabatier, Paul (1999) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2007) “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. En Sabatier, P. (ed.) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Schmitter, Philippe (1992) “¿Continúa el siglo del corporativismo?”. En Ocampo A. (ed.) *Teoría del neo-corporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Tenti Fanfani, Emilio (2003) “La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización”. En Tenti Fanfani, E. (ed.) *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: Fundación OSDE, Unesco, Ed. Altamira.
- Viñao Frago, Antonio (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas, continuidades y cambios*. Madrid: Morata.