Informe Final
Tema 2 – “Evolución de la Educación Secundaria en los últimos cincuenta años. Desafíos para la próxima década”

Autores
Prof. Santiago Brum
Prof. Karina Silva

Octubre de 2013

Este trabajo fue realizado en el marco de la convocatoria a jóvenes investigadores realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) con motivo de la celebración del 50º aniversario de la publicación del *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay* de la CIDE. Los datos, el análisis, las conclusiones y las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Índice

Pág.

Introducción 03

Capítulo I - Incidencia del informe de la CIDE en las políticas educativas nacionales.
1. La propuesta de la CIDE y el desarrollismo de los sesenta 03
2. La educación secundaria en la Dictadura..... 06
3. Educación: apertura y transición democrática..... 09
4. El reformismo de los noventa 11
5. Las políticas incrementalistas del nuevo siglo..... 14

Capítulo II – Evolución del subsistema de educación secundaria
1. Matrícula y establecimientos 17
2. Calidad y eficiencia..... 24
3. Repetición y abandono..... 26
4. Equidad e inclusión..... 30

Capítulo III – Profesionalización docente
1. Formación y especialización docente..... 33

Capítulo IV. El juego de los actores en las políticas educativas
1. Ideas, estrategias y núcleos de problemas 35
2. Los actores entre la innovación, las resistencias y la tendencia al punto de partida 37
3. Los docentes, la profesionalización y el rol de los estudiantes 39

Capítulo V. (Re)pensar la educación secundaria en los próximos diez años 42

Bibliografía 46

Introducción

Hoy en un contexto internacional de crecimiento económico regional vuelve a ocupar la agenda pública la “cuestión” del desarrollo. Nos hace recordar aquella frase popular de raíz bíblica: “vino nuevo en odre viejo”, frase que se acompañaba de la aclaración de que el vino nuevo rompe el odre viejo y que por tanto el éxito del banquete se debía fundar en el vino nuevo en odre nuevo. El concepto de desarrollo es “odre viejo” en América Latina, ya que fue objeto de una profunda discusión que surgió de la crisis de posguerra. En su caracterización se condensaron diferentes posiciones ideológicas y concepciones del vínculo de los países latinoamericanos con el mundo. No se pretende abandonar la discusión, sino, a la luz de las nuevas “realidades”, resignificarla, analizando los escenarios y las proyecciones que se puedan hacer para las próximas décadas, apostando a la innovación desde el análisis de las experiencias precedentes. No para producir *revivals* que reproduzcan esquemas, sino para evitar que dentro de unas décadas volvamos a abordar los mismos temas mirando ese presente y comparándolo con un pasado de deseos que no se concretaron en realidades y que nos hagan decir que el mundo ha cambiado pero que nuestra posición en el mundo continúa siendo la misma. En este proceso, lo educativo es un eslabón fundamental del andamiaje.

El presente informe se realiza con la convicción que a las ventanas de oportunidades hay que lograrlas abrir para que se conviertan en universos de posibilidades.

Agradecimientos

Agradecemos al equipo técnico del INEEd por el respaldo en la tarea de seguimiento, así como al Departamento de Estadística del Consejo de Educación Secundaria por los datos brindados. No podemos olvidar que esta investigación no podría haber sido efectiva sin la buena disposición del personal de las distintas bibliotecas de la UdelaR que fueron pacientes y colaboradores ante nuestra recurrente presencia en los meses de trabajo.

Capítulo I - Incidencia del informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en las políticas educativas nacionales

1. La propuesta de la CIDE y el desarrollismo de los sesenta[1]

En los cincuenta el paradigma del desarrollo fue encontrando eco en el mundo intelectual continental expresándose en diversos enfoques. La concepción del desarrollo como un proceso de cambio estructural global puso el acento en una serie de reformas estructurales, "en la función del Estado como orientador, promotor y planificador, y en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo" (Sunkel, 1970: 35). Para el "estructuralismo cepalino" desarrollo y subdesarrollo se consideraban como estructuras parciales, pero interdependientes, que conformaban un sistema único. Entre los posicionamientos hemisféricos de la guerra fía y con la revolución social percibida como fantasma o como anhelo en América Latina se redefinió la "problemática del subdesarrollo". Así fue que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fundó parte de su análisis en la crítica a la "división internacional del trabajo" entre un "centro" productor de bienes manufacturados y una "periferia" productora de materias primas. Para Raúl Prebisch (director de la CEPAL) se inició una etapa en la cual, "a través de planteos diversos (…) los aportes latinoamericanos a la teoría del desarrollo tendrán gran impacto no solo en nuestro continente sino también fuera de él (Arocena, 1995:18). La CEPAL apostó a una política gubernamental basada en la "racionalidad" y la "visión", así como "la inversión en infraestructura para acelerar el crecimiento económico, lo que indicaba la necesidad de planeamiento" (Déves Valdéz, 2003: 33). Al Estado le correspondía un rol fundamental planificando, orientando y estimulando la economía en el impulso de reformas estructurales.

Esta "tematización" del desarrollo se vinculó con la discusión sobre el rol de la educación. Garcé (1999) sostiene que las dimensiones económica y social subyacieron a la producción de discursos sobre lo educativo. Esta vinculación moderna con el desarrollo cristalizó en la propuesta para el sector y en la estructura discursiva del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social formulado por la CIDE. Tras su creación en 1960:

---

[1] Mancebo (2007) realiza la siguiente periodización de las políticas educativas desde la apertura democrática: Restauración (1985-1990), Acumulación diagnóstica (1990-1995), Reforma (1995-2000), Amortiguación incremental (2000-2005) y Debate educativo (2005-2006). En la presente investigación optamos por agrupar los noventa como un período en sí mismo, ya que la ejecución de las propuestas reformistas requirió de un escenario político previo y la acumulación de conocimiento especializado que se dio en el período 1990-1995. "La heterodoxia de la reforma educativa no puede explicarse sin tomar en cuenta el alto nivel técnico y la gran capacidad persuasiva de la información, los diagnósticos y las recomendaciones de políticas producidos en Uruguay entre 1989 y 1994" (Garcé y De Armas, 2004: 75). Como veremos, agrupamos la "amortiguación incrementalista" y el debate educativo, ya que el diseño de políticas se continuó con el énfasis incrementalista que fue en parte sustento del debate, más allá de que hacia el final del período aflorara nuevamente la tensión entre centralización y descentralización en educación.

> Su cometido principal […] era formular planes de desarrollo económico, proyectar, buscar financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y a vigilar la puesta en práctica de los planes que se aprueben (CIDE, 1964, Programa de Reforma Administrativa: 11).

Para cumplir con este cometido y los lineamientos generales para el desarrollo económico del país, la CIDE elaboró un plan decenal (1964-1973) de desarrollo socio-económico y un plan trienal (1964-1969) de reformas institucionales, políticas económicas, ordenamiento de inversión pública y orientación de iniciativas privadas. La CIDE concluía: "el diagnóstico puso de manifiesto la urgente necesidad de transformar ciertas instituciones generales y particulares dentro del país para estimular su progreso" (CIDE, 1964, Programa de Reforma Administrativa: 13). Los grupos sectoriales[2] presentaron sus diagnósticos y propuestas basadas en el análisis situacional y en la elaboración de planes de re-estructuración técnica.

Se generó conocimiento especializado mediante la incorporación de técnicos al Estado dando lugar a políticas orientadas a la mejora institucional. El proyecto desarrollista rápidamente se transformó en capital de disputa política. La demora en la entrega de los resultados finales y las diferencias de *timing* entre los tiempos técnicos y las decisiones políticas hicieron que las propuestas no fueran incorporadas como se pretendía. A ello debemos sumarle un contexto de creciente inestabilidad regional y nacional.

Pese a la percepción generalizada de su fracaso, el Plan dejó profusas influencias: en la disputa mencionada, la re-significación del conocimiento especializado, las políticas públicas y en los cambios en el andamiaje institucional del Estado. La sistematización de la información aportó a la percepción de los problemas del país por parte de sus fuerzas vivas. La incidencia de la CIDE no solo decantó en propuestas de política y de políticas[3] públicas, sino que permeó en un imaginario nacional que fue cuestionado. "A partir de la CIDE, la nociones de crisis estructural y estancamiento (…) pasarán a

[2] Para la realización de los informes se consolidaron 25 áreas de trabajo integradas por técnicos nacionales y extranjeros. Cada una de estas entregó un informe situacional a la vez que señaló los lineamientos generales necesarios para un cambio y desarrollo económico y social. Adolfo Garcé señala al respecto "La CIDE proponía una propuesta de cambio que implicaba una transformación estructural radical, que tenía como postulado central la reivindicación de la programación 'científica' del desarrollo. En este sentido, forma parte de la corriente racionalizadora y planificadora de la época, expresada en América Latina por la propuesta de CEPAL […]" (Garcé, 1999: 66).

[3] Debemos distinguir entre la política y las políticas. Mientras la primera refiere en sentido amplio al poder en general, las segundas se limitan a las soluciones específicas en el manejo de los asuntos públicos (Lahera, 2006). Al hablar de políticas, entonces, nos referimos a las ideas en determinada materia provenientes de grupos o redes que producen propuestas o diseño de política (burocracias especializadas, académicos, integrantes de partidos, investigadores prácticos, expertos y asesores, etc.). Por su parte, según Franco y Lanzaro, la dimensión política es producto de las campañas de los grupos de presión, los giros en la opinión pública y la alternancia en el gobierno (Franco y Lanzaro, 2006). Las diferentes dimensiones generan condiciones contextuales que se inciden claramente en las propuestas de políticas educativas.

formar parte durante décadas del discurso de los diferentes actores con independencia de su ideología" (Garcé, 2011: 38). En el informe de la CIDE se encuentra uno de los primeros cuestionamientos al mito de la sociedad uruguaya "hiperintegrada" (De Armas, 2005) que culmina de desmoronarse, luego de un largo proceso, con los efectos de la crisis de 2002.

El *Informe de Educación* fue una instantánea del sistema educativo uruguayo en el periodo 1942-1962. Para su elaboración se consideraron datos generales y específicos como matrícula de ingreso, egreso, repetición, deserción por año y su evolución a lo largo del periodo. Estos se transformarán en temas recurrentes en el imaginario educativo nacional hasta la actualidad.

La democratización de la matrícula educativa fue un rasgo distintivo de la década de los sesenta, producto de diferentes debates académicos en torno a sus efectos en los países centrales. En América Latina enraizó con los intercambios sobre las vías al desarrollo y en nuestro país encontró un cauce en su tradición "universalista" vareliana. El informe de la CIDE destacaba la universalización de la matrícula (CIDE, 1964: 106) y estructuraba los argumentos en torno a la proyección de sus efectos.

Entre estos, vaticinaba a la formación docente como "uno de los aspectos problemáticos para el futuro desempeño óptimo del sistema". Reconocía un "déficit cultural de origen" como determinante de los resultados y la deserción educativa, que incidían en los resultados y la eficiencia del sistema respectivamente. A los condicionantes socio-culturales le sumaba la incidencia del medio familiar: "en aquellos medios sociales en que la familia no puede ser apoyo cultural a la labor del liceo, los malos resultados fueron marcados y abundantes" (CIDE, 1964:106). El factor familiar significó una innovación en el análisis y re-emerge en las últimas décadas.

Partiendo del diagnóstico esbozado, la CIDE planteó la necesidad de dividir la enseñanza media en un ciclo general y otro de carácter técnico. Subyacían a estas propuestas la importancia estratégica de dar respuestas a los condicionantes[4] socio-económico-culturales, la fragmentación de las realidades y las diferencias entre los liceos públicos y los habilitados. Pese a lo anterior, no había una preocupación explícita de plantear la reestructura educativa para atender la inclusión social de forma integral, sino que se partía de una realidad diagnosticada para mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema en su conjunto. Otro de los aspectos innovadores del Informe fue el énfasis en el componente de género, analizando la evolución de la participación de la mujer en la matrícula y su vínculo con el volumen de población activa. También se profundizó en el diagnóstico de la cantidad de grupos, establecimientos y la diferenciación entre el ámbito público y el habilitado. También la cantidad de estudiantes por grupo, que según los técnicos de la CIDE era uno de los elementos desde lo pedagógico "más influyentes del sistema" (CIDE, 1964: 127). Con relación a

[4] Si bien se acostumbra utilizar el término "determinantes sociales" preferimos el de condicionantes en el entendido que comprende el margen de posibilidad dado por el factor individual y comunitario. Factor que influye pero no determina.

las causas del déficit en el rendimiento, establecían la “extra-edad” como otra de las causales de la deserción estudiantil.

Como se verá en los próximos capítulos, muchos de los elementos “de la crisis del sistema” parecieron ser invulnerables al pasaje de las décadas y las diferentes administraciones. Los datos del informe quedaron allí, como clave de bóveda, y hoy se retoman nuevamente en su potencial comparativo configurando una memoria activa que se espera permita amalgamar las transformaciones de la educación a la marcha global de las políticas de desarrollo. En el juego entre continuidad y quiebre, la última dictadura militar significó un drástico revés a aquella intención de proyecto educativo nacional a corto, mediano y largo plazo.

2. La educación secundaria en la Dictadura

En el contexto de la crisis de los sesenta el sistema educativo público continuaba identificándose como un espacio de realización de posibilidades de ascenso social, reducto laico, integrador y democratizador. El Censo de 1963 y el informe de la CIDE significaron “señales de alarma” para esta visión. Sobre todo entre los niños pobres, la repetición y el abandono continuaban siendo constantes “en lo que hoy se considera la época de oro de la escuela uruguaya. Pero estos fenómenos permanecían ocultos, en parte por el éxito de la alfabetización” (Marrero y Cafferatta, 2008: 193). De las disputas del elenco político ante los frutos del Informe “derivarán, así, varios desarrollismos muy distintos” (Garcé, 1999: 77).

Entre los cincuenta y mediados de los setenta, la matrícula de educación secundaria continuó expandiéndose pese al deterioro de los indicadores sociales. La crisis “no llegó a afectar el impulso que traía dicho sistema, iniciado en épocas más prósperas y que se continuaba por inercia” (Bralich, 1996: 162). La ejecución de las políticas desarrollistas encontró diversos obstáculos ante la crisis de la deuda externa, la inflación, el aumento de la conflictividad, el deterioro del sistema de partidos y la escalada autoritaria.

El alza en la tasa de desempleo y el aumento de la participación de los sindicatos de la enseñanza en la vida pública favoreció la transferencia de los problemas de la sociedad en el sistema educativo, cuando buena parte de sus causas profundas estaban fuera de este. La educación poseía centralidad en el contexto de crisis. Appratto y Artagaveytia (2004) tomando a Demasi (Demasi, et al., 1996) indican cómo en agosto de 1968 de los 32 acontecimientos que seleccionan los autores para su cronología, 22 se relacionan con la educación. Más allá de la subjetividad del oficio del historiador, se ilustra un clima donde la radicalización se asociaba, entre otros, a los actores educativos. No es de extrañarse que fuese uno de los focos de los dispositivos represivos del Estado. El golpe de Estado significó “un antes y después en la historia uruguaya y en la de su educación, que durante el período dictatorial sufrió los embates de un férreo control ideológico” (Marrero y Cafferatta, 2008: 190). Con los gobiernos autoritarios:

> […] se desmantelaron los sindicatos, se depuraron los cuadros docentes y estudiantiles, y la libertad de enseñanza cayó bajo el peso de un aparato represor que le reprochaba el supuesto carácter ideológico y doctrinario de los contenidos de la enseñanza (Marrero y Cafferatta, 2008: 194).

En agosto de 1970 se *"*interviene*"* Secundaria, siendo clausurados por el resto del año los cursos de los liceos públicos y habilitados de Montevideo, el Instituto Normal y el Instituto de Profesores Artigas (IPA). La "pacificación de Secundaria" (Ares Pons, 1971 en Cuadernos de Marcha nº 48: 9) formaba parte de la agenda legislativa y las acciones del oficialismo. Una publicación de la época afirmaba que el movimiento "sedicioso" conspiraba contra la estabilidad, incidiendo "en la Enseñanza Secundaria, con el apoyo de profesores y alumnos" (Demasi, et al., 2001: 135). Tres años después, la dictadura apelará a la "Doctrina de la Seguridad Nacional (…) para un diagnóstico de crisis que servirá para justificar la intervención y el dominio total del área educativa" (Appratto y Artagaveytia. 2004: 222), en la que Secundaria era vista como una de las áreas de mayor radicalización de las propuestas.

El 11 de julio de 1973, luego de la disolución de las Cámaras y el inicio de la huelga general, el ministro de Educación y Cultura entrante, Prof. Edmundo Narancio, hablaba de la tarea que tendría su cartera con una clara impronta del discurso de polarización de la guerra fría, en el que la educación era una de las áreas de acción prioritarias:

> El país no puede seguir como en tiempo de los sabios bizantinos, quienes se pasaban discutiendo si el pan a consagrar debía ser elaborado con harina con levadura o sin levadura mientras los turcos estaban a las puertas de Constantinopla (en Rico, 2005: 585).

Esa impronta pragmatista se aplicó a los cambios institucionales, los actores educativos (autoridades, docentes, estudiantes) y las normativas. Antonio Romano (1997) plantea la hipótesis de que el amplio contenido simbólico de lo educativo permitía refundar desde allí "la nueva República", transformándose la educación en uno de los principales focos de acción. Diversos autores (Sala y Massera, 1991; Appratto y Artagaveytia, 2004; Marrero y Cafferatta, 2008) coinciden en señalar los fundamentos ideológicos de la dictadura, basados en los principios conservadores católicos integristas, aspectos de la doctrina tomista y el hispanismo, ligados a la defensa del espíritu nacional ante la amenaza interna y externa. Las acciones que se tomaron en el organigrama institucional y las orientaciones de políticas educativas respondieron a dichos principios en el marco de un rígido sistema represivo con relación al cuerpo docente y los estudiantes, en el que se debía evitar cualquier forma de disconformidad, resistencia o rebeldía. De la autonomía se pasó a la construcción legal de la intervención. La Ley 14.101 (aprobada en 1973) buscó aumentar las prerrogativas del Ejecutivo en la educación, eliminando las autonomías de los diferentes subsistemas (Primaria, Secundaria y UTU) y creando el Consejo Nacional de Educación (CONAE). Paralelamente, se efectuaron sumarios y separación de los cargos a docentes de enseñanza primaria y secundaria, proceso iniciado tres años antes. "Casi cualquiera podía ser considerado un enemigo potencial para la seguridad interna" (Appratto y Artagaveytia, 2004: 232), debiendo adscribirse los funcionarios

públicos a la “Declaración de Fe Democrática” consagrada en el nuevo Estatuto del Docente (1974).

La nueva propuesta educativa del régimen se intentó construir en el segundo lustro de los setenta, coincidiendo con lo que se ha identificado como “ensayo fundacional” por Luis Eduardo González (Caetano y Rilla, 1987: 13). Son inabarcables en este apartado las diferentes acciones implementadas durante la dictadura. Nos limitamos a sumar a lo ya indicado: la opción reglamentarista con fines de control, jerarquizadores y disciplinarios, la confección de planes y programas de estudios alineados con los principios filosóficos e ideológicos del régimen, vigilancia de materiales y bibliografías, con una preocupación persistente en la centralización de las decisiones que se instaló en toda la enseñanza secundaria.

Aquella apuesta al aumento de la matrícula que habían hecho los técnicos de la CIDE sufrió un grave revés durante la dictadura, interrumpiéndose la tendencia al crecimiento. En “el subperíodo 1973-81 la matrícula decayó de modo decidido en todos los sectores, aunque la caída es mucho mayor en el Sector Público en el interior” (Bayce, 1988: 93). Según el autor, y como se verá en los próximos capítulos, se revierte la situación a partir de 1982, período de crecimiento exponencial en la matrícula pública de secundaria.

En 1973, la matrícula pública era casi el 78% de toda la población de secundaria. Se redujo a 76% en 1981, año en que finaliza el descenso y alcanza el 83% en 1984. Este crecimiento se produce ante una disminución de la matrícula en la enseñanza privada. Diferentes factores pueden dar explicación a esta situación: el fracaso del intento fundacional del régimen y la consiguiente percepción aperturista, la “instrumentalidad” de la educación como medio de ascenso social que re-emerge ante la apertura democrática, la crisis económica de 1982 que restringió la oferta laboral y la mayor estabilidad de secundaria, que ya no era vista como un foco de irradiación de conflictividad social como se la identificaba a fines de los sesenta e inicios de los setenta.

Hacia fines de los setenta e inicios de los ochenta el tránsito de los estudiantes entre niveles es identificado como uno de los principales problemas que explican la deserción en secundaria: “los alumnos, o bien no ingresan después de egresar de Primaria, o bien abandonan los estudios en la segunda parte del recorrido secundario, ya resignados a no entrar en el nivel universitario y quizá urgidos por necesidades económicas” (Bayce, 1988: 95). En el informe de la CIDE (1965) el tránsito de los estudiantes en secundaria no era una preocupación. Si bien previamente a su informe estudios habían indicado el problema de articulación entre Primaria y Secundaria y la CIDE remitió a la descoordinación entre los consejos debido a las autonomías, la relación entre el tránsito de niveles (en este caso ciclos de Secundaria) comienza a manifestarse durante la dictadura y, como veremos, será una constante al momento de buscar razones a la deserción escolar en las tres décadas siguientes, permitiendo trazar la hipótesis de que dicha dificultad se ha transformado en un rasgo estructural de la educación media.

Paralelamente, se continuó recurriendo hacia el fin de los setenta a elementos del diagnóstico confeccionado por la CIDE, aunque, en el campo de las soluciones, pasaron a ser antagónicas a lo que esta proponía. Alicia Melgar indica en "El plan de la CIDE quince años después" (1979) que mientras los principios cepalinos apostaban a transformar las estructuras obstaculizadoras del desarrollo, para el Plan Nacional de Desarrollo[5] debía "aplicarse otro modelo modificando el funcionamiento de la economía y jerarquizando la acción del beneficio y el mercado" (Melgar, 1979: 31). Mientras el Estado se hacía fuerte en su control represivo sobre la educación, se comienzan a implementar las políticas neoliberales de forma intermitente. En Uruguay el modelo no llegó a ser hegemónico. El rol "amortiguador" como una seña de identidad del imaginario estatista se mantuvo, con variaciones, en las políticas educativas de los últimos cincuenta años. Durante la dictadura esa incidencia del Estado, ahora en su versión autoritaria, se utilizó para socavar las bases de una larga tradición democrática, dejando huellas de larga duración en la educación nacional.

3. Educación: apertura y transición democrática

Se utiliza la caracterización de transición democrática (Caetano, 2005: 19) para remitir al período que coincidió con el primer gobierno democrático postdictadura (1985-1989). En primer lugar, las iniciativas de aquellos años se orientaron a recuperar lo perdido a través de consensos en el sistema político, educativo, las organizaciones sociales y culturales aprovechando el espíritu reinante de concertación restauradora. En segundo lugar, la emergencia de la discusión sobre la transformación educativa, las propuestas de reforma y las particularidades de la coyuntura internacional hacen a que los años noventa deban ser tratados como un período en sí mismo.

Los efectos de la dictadura se hicieron visibles en las generaciones que nacieron en aquellos años y transitaron por la educación secundaria en el proceso de transición democrática. Si bien se puede esperar que la deserción en la adolescencia disminuya a medida que ingresan generaciones más jóvenes —tendencia que se mantuvo en los sesenta e inicios de los setenta— no se aprecia para aquellos niños del período dictatorial. Según Casacuberta y Bucheli (2010) no se observa una mejora en los niveles de retención para aquellos nacidos en los setenta. Las autoras sostienen que para los cohortes entre 1972 y 1977 se observan tasas de asistencia con niveles cercanos. Al pensar en los niños de las cohortes nacidas entre 1983 y 1987 "parece haber mayor retención que para las nacidas entre 1979 y 1982" (Casacuberta y Bucheli, 2010: 173).

Con la apertura democrática se sancionó la Ley 15.739, que fue llamada de "Emergencia" y se encontró vigente hasta 2008. El cuerpo de la ley afirmaba a texto expreso su carácter transitorio al referir al mecanismo de elección de autoridades: "las futuras autoridades de la Enseñanza serán designadas en el momento y por el procedimiento que establezca la nueva ley a sancionarse en la materia" (Ley 15.739,

[5] En 1972 se confeccionó un Plan Nacional de Desarrollo para el período 1973-1977 por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, aprobado en abril de 1973, unos meses antes del golpe de Estado (Yaffé, 2005).

cap. III art. 9). El nuevo organismo rector de la enseñanza no universitaria fue la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), cuyos lineamientos principales se establecieron en la Concentración Nacional Programática (CONAPRO)[6] "donde se había planteado la necesidad de llevar adelante una profunda reforma de la educación que atendiera a la situación del país" (Frega, et al., 2008: 232). La aprobación unánime de la designación del Prof. Juan E. Pivel Devoto como director de la ANEP por la Cámara Alta "fue un claro gesto del sistema político de superar la lógica puramente partidista (…) signado por la necesidad de restablecer normas de convivencia democrática en la educación" (Opertti, 2005: 224). Tanto el Consejo Directivo Central (CODICEN) como los consejos desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) tuvieron por delante el desafío de recuperar el dislocamiento funcional y traumático que en lo educativo había generado la dictadura. Las iniciativas se dirigieron a la reconstrucción institucional a través de la restitución de las carreras funcionariales[7] y la recuperación de los principios democráticos del sistema educativo.

La larga duración de la "Ley de Emergencia" es tal vez un indicador del fracaso de los intentos de construcción de políticas de Estado en lo educativo, "faltaron y aún faltan, visiones dialogadas y compartidas sobre cómo enfocar el desarrollo del país" (Opertti, 2005: 222). Para el autor, las dos décadas siguientes de "impulsos y frenos" se desarrollaron frente a la cercanía o el alejamiento de la matriz del Estado vareliano, asentado en la mentalidad colectiva tras el impulso del primer batllismo.

Con relación a los docentes, en 1989 el CODICEN aprobó la reglamentación del funcionamiento de las Asambleas Técnico Docentes[8] (formadas por la Ley 15.739) y dos años más tarde se efectuaron las elecciones para los consejos respectivos. "Si bien han evidenciado capacidad propositiva y sensibilidad ante los cambios, las ATD no han tenido el vínculo lo suficientemente fluido con las autoridades de la ANEP" (Opertti, 2005: 233). Según Opertti los "claroscuros" en la retrospectiva del funcionamiento de las ATD se debieron a la falta de orientaciones claras de política educativa, dificultades de legitimación de las propuestas y la incorporación de la agenda sindical a las ATD. Esta última apreciación puede resultar polémica por la

[6] La CONAPRO constituyó una instancia de diálogo "entre partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales y movimientos sociales, en que cada actor educativo estableció (…) una plataforma mínima de soluciones para la reconstrucción pautada del país" (ANEP, 2005: 33).

[7] La incorporación de los docentes destituidos se efectivizó con la creación del cargo de profesor coordinador, cuya tarea se basó en respaldar la tarea de las direcciones. Luego denominados "Profesores Orientadores Pedagógicos, constituyeron una innovación, fruto de las circunstancias (…) Resultaron figuras claves para articular estudiantes, padres, docentes y funcionarios" (ANEP, 2008: 166).

[8] Las Asambleas Técnico Docentes (ATD) fueron reclamadas en el segundo lustro de los ochenta por los sindicatos docentes como vía de participación en las decisiones institucionales. Luego de su reglamentación en 1989 se les otorgó derecho de iniciativa y función consultiva en los temas técnico-pedagógicos y educativos en general. Funcionan a través de las Asambleas Liceales (en cada centro educativo) y en Asambleas Nacionales (por cada consejo desconcentrado). La Asamblea Nacional elige Comisiones Permanentes encargadas de temas de orientación pedagógicas (Nahum, 2008 y CES, 2012).

gravitación que ha tenido la agenda sindical en los procesos educativos, así como las dificultades de implementación ante su rechazo a las propuestas reformistas de los noventa mediante estrategias de *by pass* (Filgueira y Moraes, 2000: 106, en Garcé y De Armas, 2004: 73) que no contemplaron a los trabajadores de la enseñanza como interlocutores necesarios en la legitimación de los cambios de las políticas educativas. La legitimidad es una "construcción social íntimamente vinculada a la concepción antropológica de cada sociedad concreta (…) se construye sobre la base de representaciones colectivas que se validan en el discurso" (Monedero, 1989: 2 y 3). Ante un imaginario nacional fuertemente arraigado en la tradición democrática en la toma de decisiones y en la concepción de la educación como derecho y responsabilidad de la sociedad en su conjunto, debe tener al menos el valor de interrogante la efectividad de los discursos que tienden a no contemplar a un actor que ha tenido relevancia en los últimos cincuenta años a excepción del interregno de la dictadura.

En los ochenta se avanzó en el área blanda de desarrollo educativo asociada al crecimiento de la matrícula, pero no tuvo su contraparte en las áreas duras vinculadas a la retención y el egreso. El conjunto de medidas adoptadas no excedieron los intentos de recomposición y administración de la crisis, "la enseñanza no fue afectada por reformas sustantivas" (ANEP, 2005: 34). Hacia el fin de la década, tanto las autoridades de la ANEP como los representantes de la oficina de la CEPAL en Montevideo comenzaron a plantear la necesidad de repensar la educación en Uruguay. Existían diversos obstáculos para las orientaciones políticas y las acciones de políticas educativas ante la fragmentación de la información y los problemas de las bases de datos. Como señala Mancebo (1997), citada por Lanzaro (Lanzaro, 2004: 14), faltaba información que estuviera completa, fuera confiable y actualizada. Dificultad con la que se encontraron diversas investigaciones. La preocupación desde ambos organismos convergió en un acuerdo firmado a fines de 1989 para que la oficina de la CEPAL "desarrolle una serie de estudios sobre el estado de la enseñanza primaria y secundaria, apuntado especialmente a identificar y medir sus logros y carencias" (Lanzaro, 2004: 14), en un contexto donde los medios académicos a nivel internacional reorientaban el interés hacia la educación.

4. El reformismo de los noventa

Con las elecciones de 1989, que dieron el triunfo a Luis Alberto Lacalle por el Partido Nacional, la reforma educativa pasó a formar parte de la agenda "de las reformas de primera generación del llamado Consenso de Washington" (Caetano, 2005: 24) que se fundaban en la nueva etapa de la globalización tras el fin del mundo bipolar de la segunda posguerra, en franco derrumbe en aquellos años. Hacia fines de la década la crisis del keynesianismo y la concepción de administración weberiana del Estado facilitaron la pretensión de hegemonía del enfoque conocido como "Nuevo Gerenciamiento Político"[9] (Bentancur, 2008: 34). Los críticos de la concepción tradicional del Estado aducían que sus procesos y estructuras institucionales atentaban contra la eficacia de la gestión y la obtención de resultados. En este

[9] Traducción al español del concepto *New Public Management.*

contexto, después de difíciles negociaciones, se concretó el acuerdo denominado de "coincidencia nacional" entre el Partido Nacional y el Partido Colorado. El 64% en la Asamblea General permitía llevar adelante los diferentes acuerdos entre los que estaban la elección de autoridades del CODICEN y la reforma del Estado en línea con la nueva ortodoxia liberal[10] imperante en la región, aunque diversos autores relativizan esta incidencia en la reforma educativa uruguaya debido a la capacidad amortiguadora de su sistema político (Lanzaro, 2004; Garcé y De Armas, 2004) que, entre otros factores (que serán analizados), hizo de la reforma educativa la más "heterodoxa" de la región.

Las tensiones se vislumbraron al comienzo del período de gobierno y con ellas se fragmentó la cooperación. En el marco de las ATD se discutieron y confeccionaron las innovaciones del período: la Reformulación del Plan 86 (implementada en 1993) y la reforma de Bachillerato de 1992. Esta última dividió el Bachillerato en dos modalidades de cursada: un Bachillerato General bajo la órbita de Secundaria, con un primer año común y los siguientes divididos en orientaciones, y tres Bachilleratos técnicos administrados por UTU. Se produjo un importante desarrollo de la infraestructura educativa en Secundaria: "los alumnos nos salían por las ventanas. Se debió hacer un esfuerzo enorme en materia de nuevas construcciones liceales y ampliaciones de las ya existentes" (entrevista a Daniel Corbo, ANEP, 2008: 178). En términos curriculares, se reformuló el plan 86 para el Ciclo Básico en 1993 y se desarrolló la Micro Experiencia en los Bachilleratos, que acotada a un número reducido de liceos sirvió de ensayo para innovaciones posteriores.

El gobierno de Lacalle logró avanzar en varias de sus propuestas de reformas por áreas sin lograr profundizar la educativa. En la visión de la época, requería repensar "la forma clásica de hacer liceo" (Fernández, A. 1996: 133). La reforma tomó verdadero impulso con el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-1999)[11] bajo el liderazgo de Germán Rama, sociólogo de destacada actuación en la CEPAL y reconocido internacionalmente. La conducción del director de la ANEP partía del *hándicap* de conocimiento especializado generado en los años anteriores por la Oficina de la CEPAL en Montevideo y los realizados en la órbita de la OPP (Oficina de

[10] La propuesta reformista incorporaba los direccionamientos de los organismos financieros internacionales vinculados a la "desregulación del mercado laboral, reforma del Estado a través de privatizaciones, amplio margen para la iniciativa privada y el mercado como gran asignador de recursos y beneficios" (Frega et al., 2008: 233). Hasta el Consenso de Washington se habían producido debates entre estructuralistas (CEPAL) y monetaristas (FMI), las instituciones financieras se caracterizaron por proponer interpretaciones ortodoxas sobre el desarrollo latinoamericano, pero estas se orientaron particularmente al área macroeconómica. Hacia los ochenta se produjo una reorientación de las sugerencias hacia las políticas sectoriales luego de la crisis de la deuda (Garcé y De Armas, 2004).

[11] Según Lanzaro 2007 (en Bentancur, 2008: 231), la coalición de gobierno entre el Partido Colorado y el Partido Nacional era en sí una coalición de reforma, orientada a procesar cambios en la función pública y en el marco de la competencia electoral nacional. Los partidos denominados "tradicionales" tendieron a converger ideológica y políticamente (Yaffé, 2005) en un proceso que facilitó la reforma constitucional de 1997.

Planeamiento y Presupuesto) mediante el Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS) y el Programa de Inversión Social (PRIS).

Las reformas desarrolladas en el terreno educativo en América Latina apostaron a la descentralización administrativa y pedagógica, mejora en la construcción de series de datos, sistemas de medición, programas focalizados, reformas curriculares, extensión de jornadas pedagógicas, el perfeccionamiento docente, racionalización del gasto, transferencia de recursos del sector habilitado y la incorporación de equipos técnicos como actores relevantes de las políticas educativas, entre otras. Para Bentancur (2008) la propuesta de la "nueva ortodoxia" reflejaba la transferencia del paradigma empresarial a la administración pública. Con la asunción del nuevo CODICEN en mayo de 1995 el futuro Director Nacional de Educación avanzó en la confección de un Plan de reforma integral del sistema educativo incorporando a la discusión a integrantes de las ATD, directores, inspectores, técnicos, algunos de los cuales integraron los futuros equipos de conducción del proceso reformista liderando las innovaciones desde diferentes espacios en un proceso de realizaciones que no estuvo carente de conflictos y resistencias.

Ya a inicios de los noventa, en el marco del diagnóstico realizado por la CEPAL, se afirmaba que las dificultades de secundaria no se circunscribían al aumento de la matrícula:

> No se trata simplemente que hoy haya que atender más alumnos y provenientes de sectores sociales más desfavorecidos. Se trata además de que toda la estructura de gestión del sistema se ha visto afectada por la masificación (Rama, et al., 1992: 79).

En el libro al que remite esta cita gran parte del análisis se dedicaba a los sistemas de evaluación y las trayectorias formativas docentes, señalando que estos no se encontraban en condiciones para afrontar las transformaciones producidas. En *Los bachilleres uruguayos* (1994) Rama caracterizaba las dificultades del modelo educativo en la escasez de liceos, la falta de planificación de la formación docente, así como su supervisión y la estructura curricular compartimentada. Estos diagnósticos se pueden relacionar con las propuestas de reconfiguración de la formación docente (formación de los centros regionales de profesores) y transformaciones curriculares (enseñanza por áreas) como líneas de acción del proceso reformista. Sin embargo, "el énfasis de la reforma de la educación media estaba puesto en el cambio de gestión organizacional más que en la modificación estrictamente programática" (Cardozo, 2008: 19). En este marco, el objetivo del proceso de innovación "se estableció como la consolidación de la equidad social, el mejoramiento de la calidad educativa, la dignificación de la formación y la función docente y el fortalecimiento de la gestión institucional" (ANEP, 2008: 171). En suma, "puede decirse que el binomio calidad-equidad constituyó el eje principal de la propuesta reformista" (Garcé y De Armas, 2004: 68) haciendo confluir las directrices universales con estrategias focalizadas (ANEP, 1994).

Como señala Wright (1997) los programas de reforma están definidos por lo que es potencialmente reformable, y la educación era una de esas áreas. El aporte técnico[12] fue una de las señas de identidad del proceso de innovaciones, creándose institucionalidad *ad hoc*[13] financiada por instituciones financieras internacionales (IFI) como lo fue MESyFOD para secundaria y formación docente. Según Irazábal (2004) esta primacía de los técnicos fue posible gracias a la delegación de la toma de decisiones por parte de los actores políticos. Se le debe sumar cierto desdén desde la conducción de la reforma a los procesos de mediación con los actores políticos y sociales: "yo voy a hacer mí tarea pase lo que pase" (Rama, 2006 en Bentancur, 2008: 238). El rol de los consejos desconcentrados, entre ellos el de Secundaria, se circunscribió a la aplicación de políticas mientras el CODICEN se volcó a su formulación centralizada. Estas discusiones políticas entre este organismo de conducción y los desconcentrados tienen vigencia el día de hoy, y son un rasgo de mediana duración para el sistema en su conjunto. Si bien la potencialidad de bloqueo de los sindicatos era menor y no alteró la aplicación de la reforma, esta careció de una amplia base de legitimación y debió enfrentar reiteradas tensiones. La principal oposición surgió a la propuesta de educación por áreas, aunque la concentración de las decisiones en el CODICEN, la relativa ambigüedad de las normativas (Cardozo, 2010: 20) y los proyectos de financiamiento externo si bien favorecieron la innovación, terminaron hipotecando la continuidad de las transformaciones implementadas.

La profusa bibliografía sobre el período coincide en señalar la excepcionalidad de la reforma educativa uruguaya de los noventa. La iniciativa heterodoxa en un marco regional de propuestas ortodoxas (Lanzaro, 2004) posee diversas explicaciones. El conocimiento técnico ofició como amortiguador de la capacidad de incidencia de las IFI. Uruguay poseía "alta densidad de conocimiento especializado en el sector educación desde la década del sesenta" (Garcé y De Armas, 2004: 78) que enraizaba con el informe sectorial de educación de la CIDE (1965) y encontraba líneas de continuidad entre sus propuestas y las efectuadas por Rama.[14] Quien otrora fuera uno de los consultores del informe ahora lideraba la reforma. Desde la conducción de la ANEP enmarcó el proceso en la filosofía socialdemócrata y la tradición benefactora batllista con un fuerte rol del Estado en la educación. Para Bentancur (2008) la impronta directriz focalizó la atención en las áreas de "sinergia" reformista como los CERP y los liceos reformados que se incorporaban a la nueva estructura de ciclo

[12] El conocimiento especializado es el de los expertos en intermediación estratégica, identificación y resolución de problemas, los que comercializan con símbolos, datos, palabras, representaciones orales y visuales son catalogados por Robert Reich como analistas simbólicos, término acuñado por Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse (1996) llamando a estos funcionarios "intelectuales transformadores" (en Santángelo, 2004: 83).

[13] Se creó rápidamente una estructura técnica paralela al andamiaje burocrático de la ANEP en base a los aportes de las IFI (MECAEP, UTU-BID, MESyFOD, FAS-ANEP) para facilitar de forma fluida las propuestas planteadas.

[14] Los principales ejes de la reforma retomaron las propuestas del Plan de 1965 (Garcé y De Armas, 2004: 76) contando entre estos el énfasis en la educación inicial, la atención a la marginalidad, la expansión de la formación docente y la apuesta al fortalecimiento de la enseñanza técnica.

básico. Impulsos y frenos que como veremos en los capítulos siguientes hicieron a avances, inercias y nuevos obstáculos en lo que a la educación media refiere.

5. Las políticas incrementalistas del nuevo siglo

Tal vez la principal señal de alarma de la primera década del siglo XXI en la educación media uruguaya es la exclusión en la universalización (Mancebo y Méndez, 2012), siendo ciclo básico el nivel en el que se manifiesta con más crudeza la desigualdad de oportunidades (Perera, Llambí y Messina, 2009). Más allá de factores estructurales que operan en la "desafiliación" como la "transmisión intergeneracional de la desigualdad", las variables de circunstancias,[15] la competencia de lo educativo con el mercado laboral en un ciclo de crecimiento económico, entre otros, se vienen produciendo cambios culturales (en los que inciden los factores anteriores) respecto a la percepción utilitaria del liceo:

> …hace cuarenta años el ingreso en sí mismo a Educación Secundaria significaba movilidad social. Hoy en día el adolescente […] y sus padres perciben que por ese camino es poco probable que los citados en primer término superen a los segundos en la propia posición en la estratificación social (Ferreira et al., 2003: 146).

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (*United Nations Children's Fundation* UNICEF, 2009) en la tensión entre continuar los estudios o integrarse al mercado de empleo, la tendencia comienza a inclinarse por la última opción, hipotecando en las necesidades del corto plazo la obtención de empleo de calidad en el futuro.

La administración que siguió al proceso reformista (2000-2004) mantuvo las orientaciones generales de la década precedente, aunque debido a las restricciones de la crisis y las resistencias persistentes a la reforma dentro de la ANEP se optó por estrategias "incrementalistas".[16] En el período se apostó a la transformación del bachillerato mediante "una amplia convocatoria a los cuerpos inspectivos y los colectivos docentes del CES y CETP, así como a otros actores sociales externos a la ANEP" (Cardozo, 2010: 20), lo que culminó en el plan 2003 (TEMS). También se intentó ajustar la reforma de ciclo básico (revisión 2004) reorientando los cursos hacia las asignaturas tradicionales.

Con el triunfo electoral del Encuentro Progresista-Frente Amplio se produjo en 2004 la tercera rotación de los partidos en el poder desde la apertura democrática. El primer gobierno de izquierda supuso un cambio de rumbo en el gobierno de la educación. En

[15] Refieren al contexto socio económico, cultural, área geográfica, clase ocupacional, trayectorias formativas de los padres, diferencias de género (adaptación en base a Perera, Llambí y Messina, 2009).

[16] En la caracterización de los actores y las políticas, Bentancur (2012), basándose en una tipología de Stone (2001), las divide en cuatro categorías entre las que se encuentran las incrementalistas, quienes impulsan las políticas por la sumatoria de proyectos graduales. También hace referencia a estas en Mancebo, 2007.

el análisis de situación efectuado por los integrantes del CODICEN en 2005 se identificó el malestar de las comunidades educativas, el deterioro de las plantas físicas de los centros, la escasez de recursos, resultados contradictorios en la equidad de las políticas instrumentadas en los noventa, así como la escasa participación de los actores, los bajos salarios, modalidades centralistas de conducción del sistema y la falta de un plan estratégico de desarrollo (ANEP-CODICEN, 2007: 15, en ANEP, 2008: 213). En contraste con lo que se consideraba un liderazgo excesivamente tecnocrático del período anterior, se orientaron las políticas educativas hacia la participación de los colectivos profesionales y de la ciudadanía en general.

Las definiciones de las autoridades se direccionaron a revitalizar el protagonismo de los consejos desconcentrados. En el Consejo de Educación Secundaria se apostó al "fortalecimiento de los cuerpos técnicos de supervisión a través de la integración de un número importante de inspectores de asignaturas y de institutos y liceos" (Cardozo, 2010: 21). Dos de los principales objetivos estratégicos para el quinquenio fueron la participación de los diferentes actores en el diseño de las políticas educativas y la incorporación de los docentes en su seguimiento y evaluación. Así fue que se produjo una presencia importante de las ATD y los gremios docentes en la elaboración de las políticas educativas (Bentancur y Mancebo, 2007: 203). En la apuesta a la participación "El debate educativo" organizado por la ANEP, el MEC y la UdelaR persiguió el fin de construir las propuestas con la mayor base de legitimación posible, proceso que culminó en el Congreso de Educación (2006). Según los autores, en el diseño de políticas las medidas adoptadas por la ANEP incluyeron líneas de continuidad, innovación y restauración.

Desde la dirección de la ANEP se optó por políticas de carácter incrementalista, no conformándose una agenda reformista. Las palabras de Yarzábal (presidente del CODICEN- ANEP) son ilustrativas al respecto:

> La nueva administración llegaba dispuesta a superar el paradigma educativo vigente en aquel momento […] Pero queríamos conducir esa transición sin ocasionar incertidumbres ni traumatismos que siempre producen daños irreparables (Yarzábal, 2009: 18).

La innovación se produjo en el terreno de la articulación con las políticas sociales. El Programa de Aulas Comunitarias en Secundaria se realizó en conjunto con el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), tras el objetivo de recuperar a aquellos que habían abandonado primer año de liceo y alumnos de primaria que nunca asistieron a enseñanza media. La reformulación pedagógica no estuvo ausente, en el 2006 se realizó una nueva Reformulación que consolidaba "la extensión del tiempo pedagógico en el Ciclo Básico y la extensión de la jornada escolar en el Segundo Ciclo en relación a los planes 1976 y la Micro Experiencia (1993)" (Cardozo, 2010: 21). La Reformulación 2006, además de significar el retorno a la enseñanza por asignaturas en Ciclo Básico (aspecto restaurador), redefinió el reglamento de evaluación y pasaje de grado, introduciendo pruebas semestrales como mecanismo de promoción directa en el bachillerato y pruebas especiales para los alumnos que llegan a fin de curso con calificaciones insuficientes en las asignaturas. "Los sistemas que facilitan la promoción

tienen una serie de efectos no deseados […] En los años siguientes se constituyen grupos heterogéneos, con estudiantes que tienen bases para los nuevos aprendizajes y otros que no las tienen" (Rama, 1992: 54.) La flexibilización del sistema de promoción y pasaje de grado no significó, a la luz de los indicadores, una mejora en los niveles de promoción.

Con relación a los estudiantes, en 2005 se derogó el Acta 14, hecho simbólico, ya que en los ámbitos gremiales estudiantiles se asociaba al legado represivo de la dictadura. Se confeccionó asimismo el Estatuto del Estudiante (2006) y se crearon los Consejos Asesores Pedagógicos. El Estatuto instaba a elaborar acuerdos de convivencia en base al intercambio de los actores de los diferentes centros educativos. En el marco de una nueva agenda de derechos se incorporó la enseñanza de la historia reciente y la educación sexual. Paralelamente, como medida de continuidad, se avanzó "en materia de evaluación y estadística, con la aplicación en 2006 de la prueba internacional PISA a estudiantes de 15 años […] y la realización de un censo docente en 2007" (Bentancur y Mancebo, 2007: 206).

El Debate Educativo y el Congreso Nacional de Educación fueron el preámbulo para la discusión y aprobación de la nueva Ley de Educación 18.437 (2008). La preparación del segundo, en palabras de Soler Roca, fue la etapa más ardua del debate según los integrantes de la Comisión Organizadora del Debate Educativo:

> La CODE mantuvo una prolongada negociación interna para atribuir cupos de delegados a cada colectivo a invitar […] Lo que el sector crítico consideró una manipulación descarada a mí me pareció la culminación de un proceso democrático sin antecedentes (Roca, 2009: 300).

Ante el proceso legislativo, los sindicatos de la enseñanza y las ATD declararon su rechazo a la ley. Concluía un largo camino que había mantenido en vigencia durante tres décadas la Ley de Emergencia de 1985. Con relación a la legislación precedente, se produjo un cambio conceptual significativo, la educación "no se entiende como servicio, ni como enseñanza-aprendizaje, sino como derecho humano y bien público y social" (Barboza, 2009: 7). Con relación al organigrama institucional se crea el "Sistema Nacional de Educación Pública" integrado por el MEC, la ANEP y la UdelaR y un "Sistema Nacional de Educación Terciara Pública" en el marco del primero.

Las políticas universales se articularon con estrategias focalizadas que encontraron continuidad con el segundo gobierno de izquierda de la década tras las elecciones de 2009. Emerge la problemática de la exclusión haciéndose "evidente en las dificultades para acceder y ejercer los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales" (Vaillant, 2009: 33) y cuyas víctimas son los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad. Tal vez la apuesta más ambiciosa de abordaje de la problemática en el ámbito del CES fue el Proyecto de Impulso a la Universalización de Ciclo Básico (PIU 2008) que persiguió el objetivo de mejorar los niveles de promoción en aquellos liceos que habían tenido mayor porcentaje de fracaso escolar. Diferentes investigadores "han propuesto que es el abandono el principal problema del sistema educativo en el país" (Aristimuño, 2011: 62). Intentando revertir esta tendencia el PIU se configuró en base

al fortalecimiento de lo técnico pedagógico, la atención psico-social, transferencia de recursos a lo local, el respaldo a alumnos vulnerables ante el fracaso escolar y el involucramiento a través de la participación social (Cardozo, 2010: 22).

Pese a los esfuerzos realizados y el incremento del gasto educativo "el sistema educativo no ha logrado incrementar significativamente los niveles de egreso de la educación media" (Crotti, 2010: 11). De los estudiantes asistentes al PIU entre 2009 y 2011, el 45% "de los tutoreados logró promover el año" (Brecha, 2013: 10). Las estrategias adoptadas no lograron revertir las inercias en el sistema. Consultadas las autoridades del CES señalaron que entre las causales de los magros resultados se encuentra el mecanismo de la elección de horas, la falta de articulación de los actores involucrados y el no aprovechamiento del espacio institucional de coordinación docente. El "programa de tutorías" respondió a la reorientación del Plan en 2013.

Ante las acciones e inacciones, los impulsos, frenos y *revivals* que se vuelven a evocar con el pasaje de las administraciones, la percepción de "crisis" no es una novedad de los últimos diez años, sino una sensación persistente en los últimos cincuenta. Los problemas de agenda y la toma de decisiones requieren del análisis general de las "macropolíticas" y su interacción con el análisis concreto de la "micropolítica" desde una perspectiva basada en el vínculo entre "problemas", "política" y "políticas" en diálogo con la visión de los actores. Cuando se produce un acoplamiento de estos elementos se da una plataforma para "el análisis y la comparación…" (Franco y Lanzaro, 2006: 28). El desafío consiste también en avanzar en el entramado complejo en que juegan la cuestión de los liderazgos, las voluntades políticas, las variantes en la gobernanza y las formas en que se asumieron los compromisos, las compensaciones y "los pagos colaterales". Esta interpretación será abordada a través de las ideas, estrategias y actores en los capítulos siguientes.

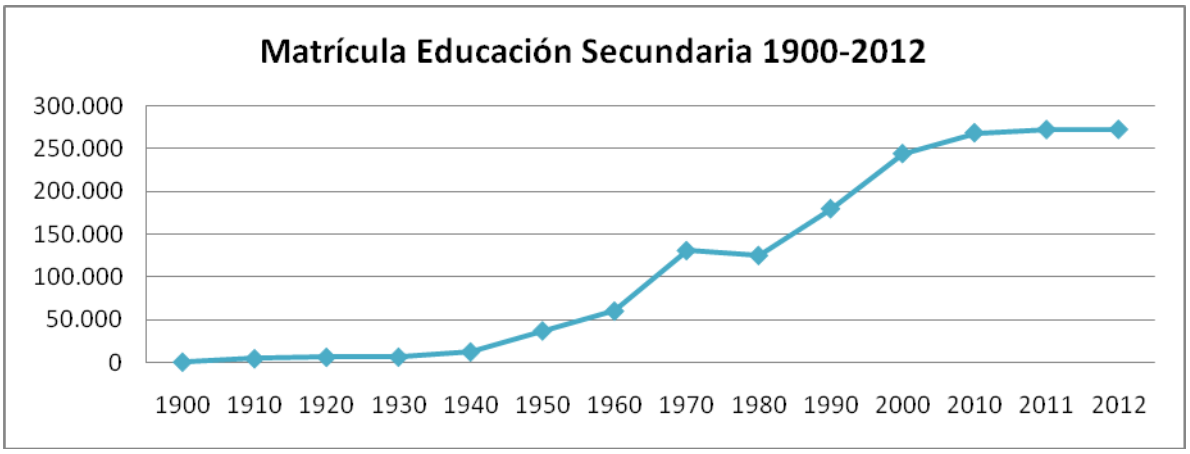
Capítulo II – Evolución del subsistema de educación secundaria[17]

1. Matrícula y establecimientos

En los sesenta, la CIDE reconocía la democratización del nivel medio de secundaria como un rasgo distintivo del período. Rasgo que, según los datos relevados se ha mantenido en los últimos cincuenta años (gráfico1).

[17] La periodización utilizada para el procesamiento y análisis de datos responde a la periodización histórica presentada en el capítulo 1 del presente informe (ver página 3, nota a pie de página 1).

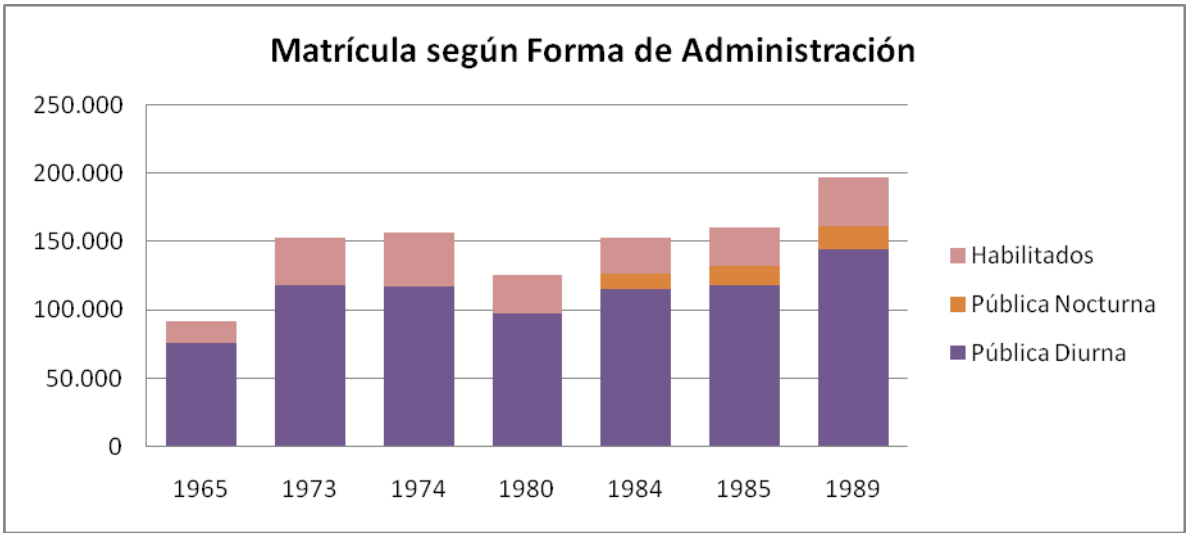
Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/ensenanza2008.asp.

Entre 1963 y 1968 la tasa neta de escolarización para educación secundaria varió de 28% a 47%, incremento mediado por la reforma constitucional de 1967 en donde se establecía la obligatoriedad del ciclo básico, pasando a constituirse como la continuación natural de educación primaria. No obstante, los altos niveles de deserción eran un dato preocupante para las autoridades, "en 1965 los alumnos de 4º año representaban solamente el 56% de los alumnos de 1º, en tanto que de 1º a 2º año se producía una deserción del 17%" (Bralich, 1996: 166).

Gráfico 2

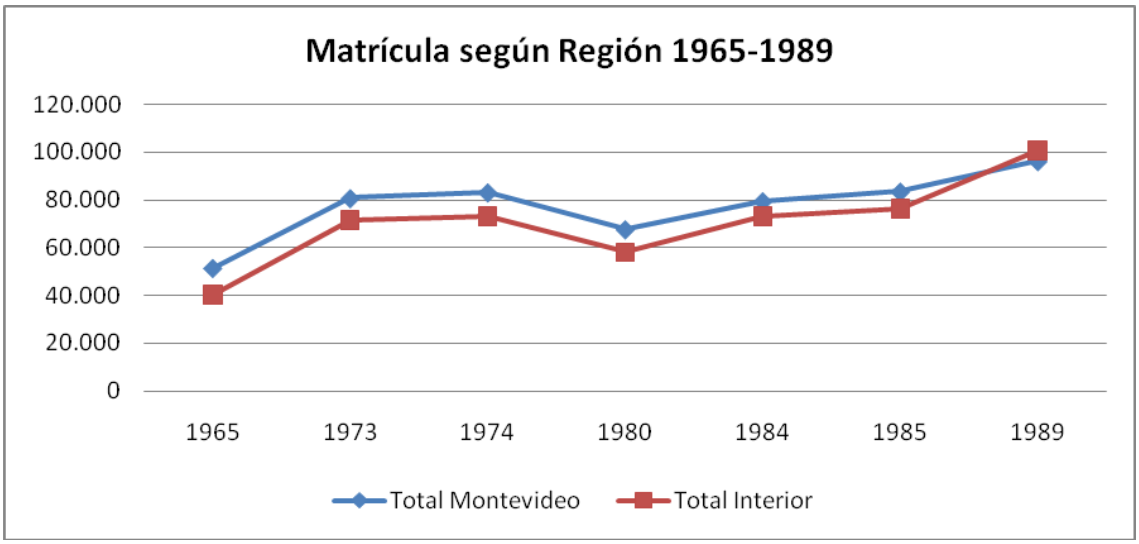


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Departamento de Estadística del Consejo de educación Secundaria.

Durante la dictadura (1973-1984) la matrícula de secundaria permaneció estancada, registrando un descenso del 6% entre 1973 y 1980, siendo más pronunciado en el interior del país. Los índices de 1969 se recuperan recién en 1982 tras un crecimiento del 11%.

Mientras la población nacional creció un 5,1%, con un ritmo del 0,5% anual, la matrícula de secundaria decreció un 0,6% anual durante este período. Appratto y Artagaveytia señalan que no es posible encontrar una única causa a este fenómeno. Más allá de la coyuntura social que presentaba el país durante este periodo, la variable más significativa que quizás haya repercutido, no solo en la matrícula de secundaria sino también en la matrícula total del sistema de educación nacional, haya sido la retracción de la inversión del Estado en educación. Si bien esta reducción comenzó en 1969, continúo durante el período 1973-1976 pasando del 19,7% al 11,2% respectivamente. Varias son las consecuencias de la disminución en el presupuesto, a nivel de matrícula representan un descenso en el capital disponible para la realización y mantención de los establecimientos de educación, así como la mala remuneración de personal docente y no docente del servicio (Appratto y Artagaveytia, 2004: 244 y 245). Así, el deterioro en la educación pública incidió en el incremento en la matrícula de enseñanza privada. En 1970 el 83% de la matrícula de los estudiantes de educación secundaria se concentraba en la administración pública, porcentaje que desciende a 78% en 1975 y a 77% en 1980 (Bralich, 1996: 166).

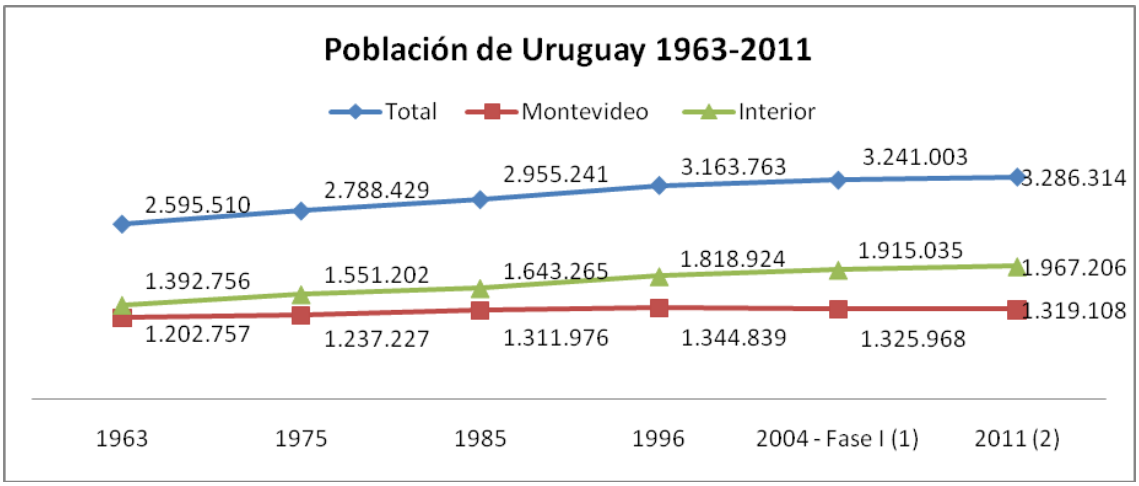
Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Departamento de Estadística del Consejo de Educación Secundaria.

Para la CIDE existía una clara diferencia "entre la enseñanza secundaria de Montevideo y del interior, desfavorable para esta última zona" (CIDE, 1965: 111). Diferenciación que tendió a revertirse en pos de una progresiva descentralización de la matrícula del subsistema en el interior del país. Esta modificación en la matrícula (gráfico 3) se observa tanto en su evolución como en la cantidad de nuevos establecimientos instalados en los últimos cincuenta años.

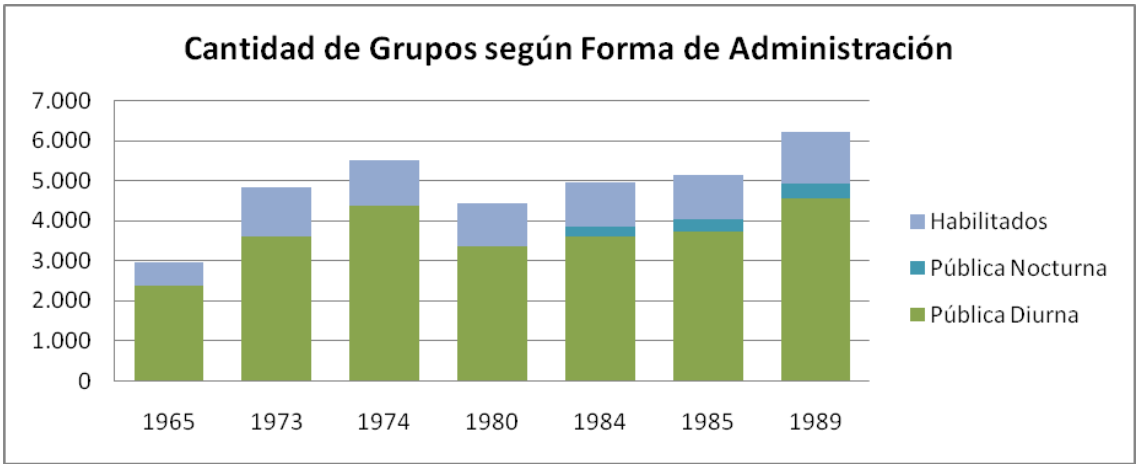
Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE en http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/pobhogyviv2008.asp.

A pesar de la caída de los valores durante el período dictatorial, si se considera el período 1965-1989 hay un incremento en la matrícula de institutos habilitados pasando de 15.453 alumnos en 1965 a 35.432 en 1989, lo que representa un incremento del 229%. La educación pública, en cambio, también incrementa su matrícula, pero en una proporción menor: pasó de 75.920 en 1965 a 144.662 estudiantes en 1989 (gráfico 2). Este crecimiento se ve reflejado en el aumento de la cantidad de grupos en una y otra forma de administración, tal como lo muestra la gráfico 5.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Departamento de Estadística del Consejo de Educación Secundaria.

Si se toma como referencia la matrícula y la cantidad de grupos, se observa que el interior creció más que Montevideo. Fenómeno que se repite en cuanto a la cantidad de establecimientos. Tal como muestra el gráfico 6, en Montevideo se pasa de 88 establecimientos en 1965 a 114 en 1989, mientras que en el interior de 111 a 154 respectivamente. En cuanto a la forma de administración de estos centros, se observa que el mayor incremento está en la administración pública, en la que se pasa de 24 a 37 en Montevideo y de 70 a 114 en el interior.

Cuadro 1

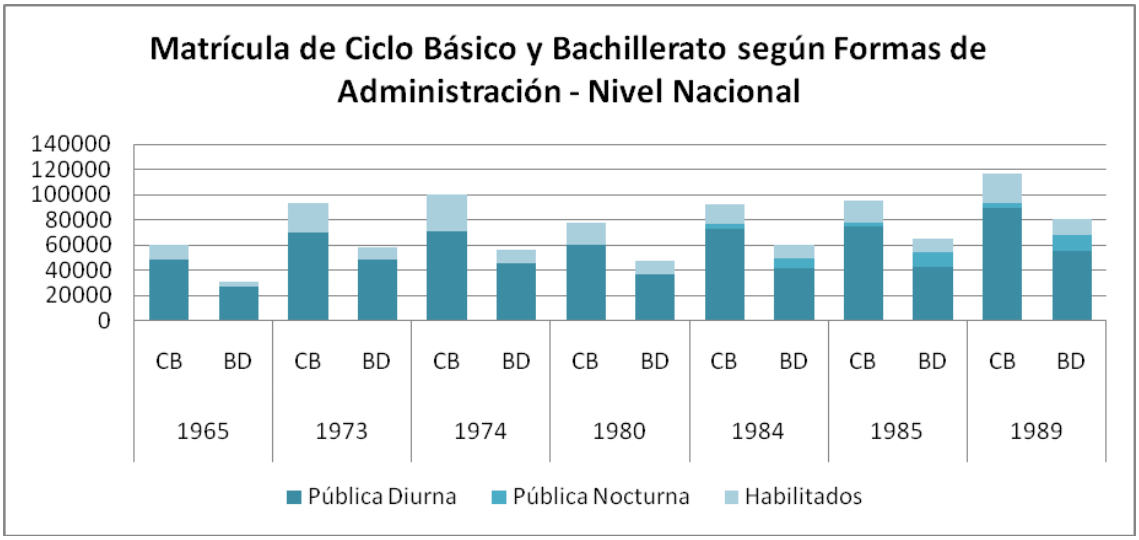
Establecimientos según Región y Formas de Administración

	1965			1973			1974			1980			1984			1989		
	Total	Púb.	Hab.	Total	Púb.	Hab.	Total	Púb.	Hab.	Total	Púb.	Hab.	Total	Púb.	Hab.	Total	Púb.	Hab.
Montevideo	88	24	64	116	30	86	120	35	85	108	35	73	113	36	77	114	37	77
Interior	111	70	41	144	96	48	130	97	33	149	111	38	154	114	40	154	114	40
Total	199	94	105	260	126	134	250	132	118	257	146	111	267	150	117	268	151	117

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Departamento de Estadística del Consejo de Educación Secundaria.

Al detenerse en la matrícula por ciclo de formación, se observa que si bien hay un claro crecimiento en la matrícula de ambos ciclos, ciclo básico es el que presenta mayor cantidad de alumnos matriculados para todo el período. La educación pública diurna es la que recibe mayor número de estudiantes (ver gráfico 6). Si se consideran los mismos datos para Montevideo y el interior, se observa que si bien el crecimiento del ciclo superior es más lento en el interior, en ambos casos hay un incremento de la matrícula, que se concentra, sobre todo, en la educación pública.

Gráfico 6

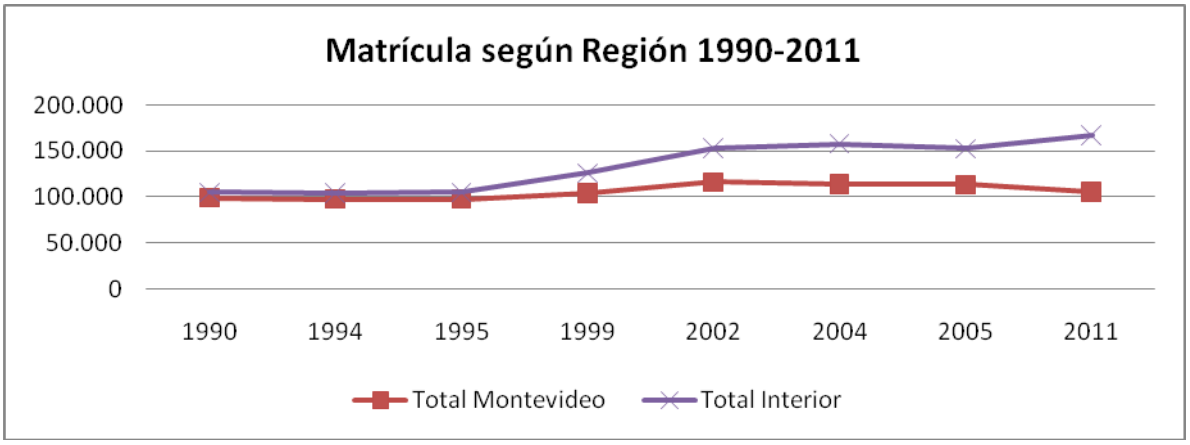


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Departamento de Estadística del Consejo de Educación Secundaria.

Con la apertura democrática, entre 1985 y 1991 se observa un crecimiento constante en la matrícula de alumnos de secundaria, seguido por un período de estancamiento y leve descenso hasta 1996, cuando se retoma el ritmo de crecimiento hasta 2003. Desde 1989, tanto en términos relativos como absolutos, el crecimiento fue mayor en el interior del país, cambiando la tendencia expresada hasta 1985 cuando la matrícula de Montevideo superaba a la del resto de los departamentos en unos 6.000 estudiantes. “Si se considera el crecimiento de matrícula entre 1985 y 2004, este es superior en la educación pública respecto a la privada tanto en términos relativos (79% contra 27%) como […] en términos absolutos (104 mil contra 7 mil estudiantes)”

(ANEP, 2005: 125). El incremento observado entre 1985 y 2004 se dio tanto en ciclo básico como en bachillerato, con un aumento de 46.000 estudiantes en el primero y 59.000 mil estudiantes en el segundo. Estos datos suponen un incremento del 58% y 109% respectivamente. Mientras que entre el año 2002 y 2003 hay una pérdida de casi 40.000 estudiantes.[18] Estas últimas cifras no coinciden con los datos presentados por el Ministerio de Educación y Cultura[19] según los cuales la disminución de alumnos se observa entre el año 2003 y 2005 con un descenso aproximado de 11.000 estudiantes matriculados.[20] En ambos casos es a partir de 2006 que se produce un crecimiento sostenido alcanzando en 2011 un total aproximado de 272.500 y en 2012 unos 270.700 estudiantes matriculados en secundaria. Al preguntarse por los motivos del incremento de la matrícula en el interior, las hipótesis son al menos dos. Una refiere el incremento de habitantes de una y otra área geográfica; otra considera la capacidad del subsistema de cumplir con su cometido de universalización. Según los datos, se podría decir que ambas hipótesis son correctas y complementarias. Por una parte, se observa un incremento en el número de habitantes del interior del país en relación al número de habitantes de Montevideo[21] (ver gráfico 4). Por otra parte, se aprecia un claro crecimiento en las tasas bruta de escolarización[22], alcanzando en 2011 tasas de 113 para educación media básica y 93,9 para educación media superior.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuario Estadístico MEC 1990 -2011.

[18] Datos obtenidos de INE http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/ensenanza2008.asp.

[19] Anuario Estadístico MEC 1990-2011.

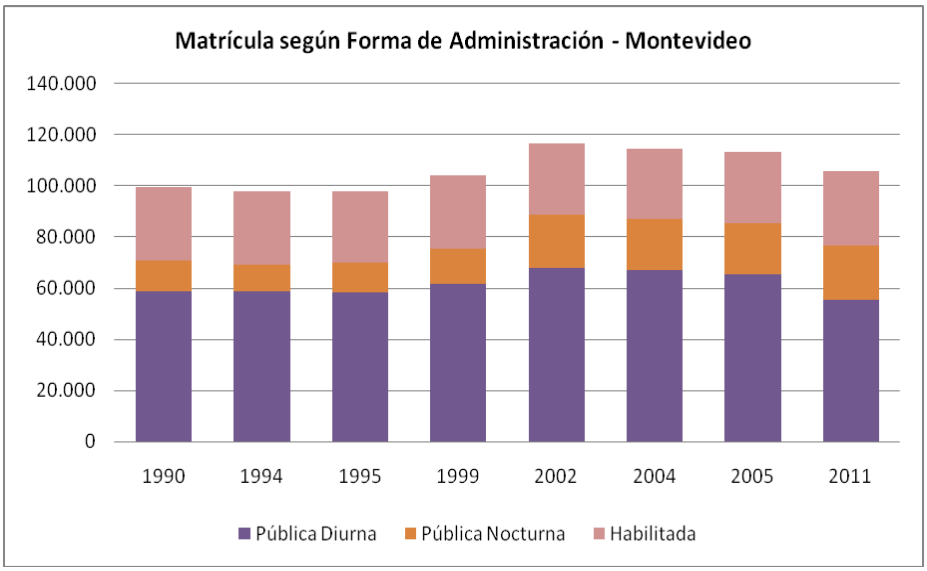
[20] Considerando estas diferencias se ha optado por considerar ambas fuentes, a efectos de completar los datos obtenidos entre una y otra y señalar todas aquellas diferencias evidenciadas durante el procesamiento de datos.

[21] Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/pobhogyviv2008.asp.

[22] "La tasa bruta de escolarización (TBE) se calcula como el número total de alumnos de cualquier edad matriculados en un determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población del grupo en edad oficial de cursar ese nivel (3 a 5 o 4 a 5 años para educación inicial, 6 a 11 años para educación primaria, 12 a 17 años para educación media general, 12 a 14 años para ciclo básico de educación media, 15 a 17 años para segundo ciclo de educación media y 18 a 24 años para educación terciaria)" (http://www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/matricula/matricula_edsecundaria.html).

Tomando en particular el período 1990-2011 y en base a datos del MEC, se continúa la tendencia en el crecimiento en el número de estudiantes a nivel nacional, debido a un aumento en la matrícula del interior del país, sin que suceda lo mismo en la capital (gráfico 7). En Montevideo el principal incremento se dio en la matrícula de educación nocturna, pasando de 11.865 matriculados en 1990 a 21.190 en 2011. Los institutos habilitados recuperan su matrícula, pasando de 28.484 estudiantes en 1994 a 28.875 en 2011 y 29.203 en 2012, luego de un descenso de unos 1.000 estudiantes en 2002. La educación pública diurna, en cambio, creció de modo sostenido entre 1990 y 2004 pasando de 58.672 estudiantes a 67.036 respectivamente, cifra que desciende a 65.044 en 2005, a 55.341 en 2011 y a 54.077 en 2012. Esto representa una pérdida de 11.695 estudiantes entre 2004 y 2011 para la educación pública diurna en Montevideo,[23] tal como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 8



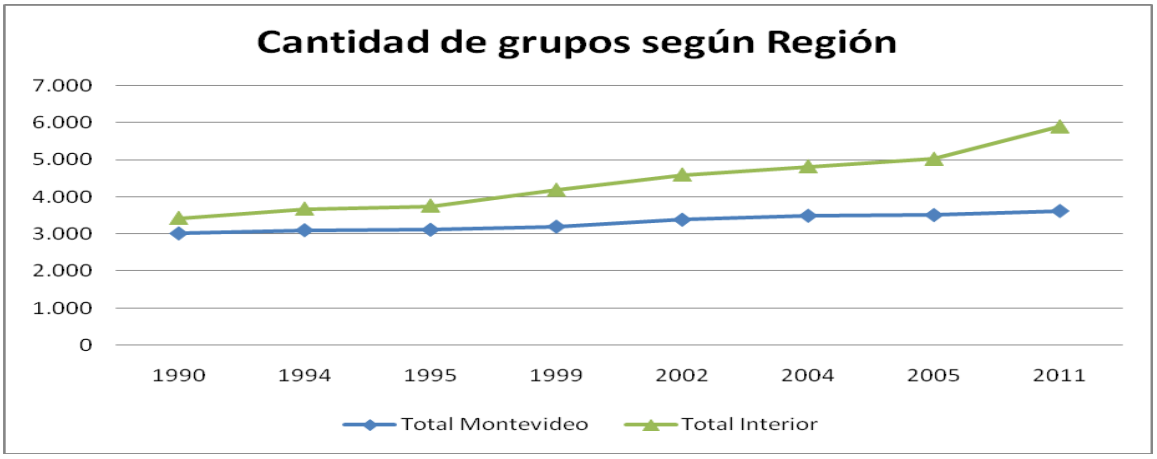
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico MEC 1990 – 2011.

Las variaciones en la matrícula se reflejan en la cantidad de grupos disponibles por año en Montevideo (gráfico 9). Mientras el total de grupos aumenta de 3.233 en 1990 a 3.624 en 2011 y 3.682 en 2012, este incremento se produjo especialmente en educación pública nocturna y en los institutos habilitados. Asimismo, entre 1990 y 2005 aumenta la cantidad de grupos públicos diurnos pasando de 1.734 a 1.909, descendiendo a 1.799 grupos en 2011 y 1.802 en 2012. Los grupos de educación pública nocturna, en cambio, aumentan de 228 en 1990 a 365 en 2011 y los institutos habilitados lo hacen de 1.059 a 1.460 en mismo periodo, alcanzando los 1.524 en 2012. Si se toma el número de establecimientos se observa que en 1990 en Montevideo había un total de 40 centros públicos y 79 habilitados, haciendo un total de 119 establecimientos. Producto del proceso reformista al finalizar la década, se habían aumentado a 70 liceos públicos y 93 habilitados, con un total de 165 centros de

[23] Esta variación puede responder a la movilidad de estudiantes dentro de la Administración pública, pasando de la educación pública diurna a la pública nocturna sin que ello represente una pérdida real del sistema.

estudio. En 2004 se cuenta con 167 centros educativos de los cuales 64 son públicos y 103 habilitados. En 2011 y 2012, finalmente, se establece un total de 168 centros de los cuales 72 son públicos y 104 habilitados.

Gráfico 9

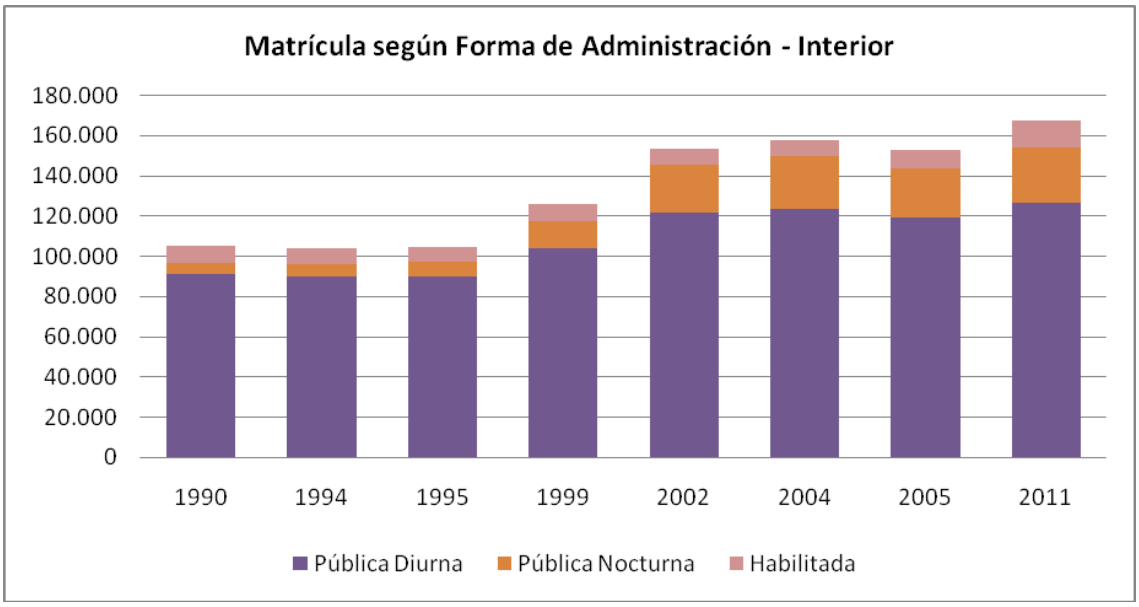


Fuente: Datos extraídos de Anuario Estadístico MEC 1990 a 2011.

Al considerar la matrícula del interior, se observa que para el mismo período el incremento es sensiblemente superior. Se pasa de un total de 104.786 estudiantes matriculados en 1990 a 153.768 en 2011. El mayor incremento se dio en la educación pública nocturna y los institutos habilitados. Al igual que en Montevideo, luego de un crecimiento entre 1990 y 2004 (de 90.840 estudiantes matriculados a 123.186 respectivamente) se produce un descenso en la matrícula de educación pública diurna hacia 2005 (de 119.083 y posteriormente a 126.249 en 2011). Por su parte, en educación pública nocturna se da un gran salto, pasando de 5.657 estudiantes en 1990 a 26.606 en 2004, descendiendo en 2005 a 24.597 y ascendiendo a 27.373 estudiantes en 2011 y a 26.791 en 2012. Cifras que suponen un incremento de 21.716 estudiantes entre 1990 y 2011.

En cuanto a los institutos habilitados del interior el fenómeno es un tanto distinto. En 1990 se constataba un total de 8.289 estudiantes matriculados, descendiendo a 7.303 estudiantes en 1995, y aumentando a 8.295 en 1999. Con la crisis económica de 2002 se produce una retracción en la matrícula registrando un total de 7.709 estudiantes en 2002 y 7.791 en 2004. La mejora en los índices económicos del país determinó que a partir del 2005 se incremente la matrícula en institutos habilitados, alcanzando un total de13.448 estudiantes matriculados y 13.723 en 2012.

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuario Estadístico MEC 1990 – 2011.

En cuanto a la cantidad de grupos en el interior, al igual que en Montevideo el cambio acompañó las variaciones en el total de alumnos matriculados (gráfico 10). Considerando ambas décadas, se pasa de un total de 3.429 grupos en 1990 a 5.908 en 2011 y 6.063 en 2012. Los grupos de administración pública diurna pasan de 2.993 a 4.667, en educación pública nocturna de 159 a 627 y los grupos de institutos habilitados lo hacen de 277 a 769 en 1990 y 2011 respectivamente.

Desde el punto de vista pedagógico, la CIDE vinculaba la eficacia de los resultados educativos con el número de alumnos por grupo, considerándolo como “uno de los elementos más influyentes en el sistema” (CIDE, 1975: 127). En educación pública diurna en 1990 este promedio era de 31,6 alumnos por grupo, en la educación nocturna era de 42,3 y en los institutos habilitados de 27,8. En 2011 a nivel nacional estos datos cambian a 28,6 alumnos por grupo en educación pública diurna, 49 en educación nocturna y 19 en los institutos habilitados. La CIDE entendía que la media óptima en cuanto a la cantidad de alumnos por grupo es de 30 estudiantes. Si esta hipótesis es correcta, dado que a nivel nacional se ha logrado alcanzar una media de 28,6 estudiantes por grupo, es de esperar una mejora en los valores de aprobación y egreso en el año 2011 con respecto a los mismos datos de 1990.

2. Calidad y eficiencia

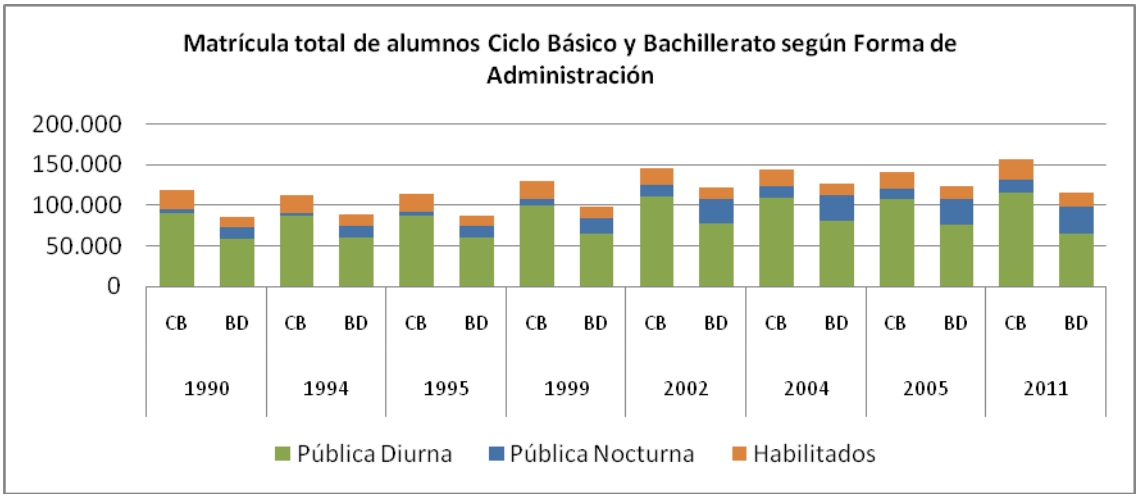
El análisis con el cual se cierra el apartado anterior sobre la cantidad de estudiantes por grupo puede ser considerado como uno de los elementos a valorar a la hora de evaluar la evolución de educación secundaria.

Se mostraban más arriba las variaciones en la matrícula de educación media en todo el país a lo largo de los últimos cincuenta años, distinguiendo entre Montevideo y el interior. La principal conclusión a la que se puede arribar es que los mecanismos

empleados por las autoridades han sido efectivos en cuanto a la cobertura nacional de los distintos niveles de educación y la eventual universalización de educación secundaria. Vale preguntarse ahora por la calidad del sistema a la hora de mantener y promover a sus estudiantes.

Según el total de alumnos matriculados (gráfico 11) y en base a datos obtenidos del Observatorio de la ANEP, en el período 2000-2011 se observa un incremento en la tasa bruta de escolaridad total. Para ciclo básico se transita de una tasa total de 93,9 en 2000 a 113 en 2012, y de 82,3 a 93,9 para bachillerato en el mismo período. Al considerar los niveles de educación por separado y las distintas formas de administración se observa que el ciclo básico público pasa del 80,3 en 2000 a 97,0 en 2012, mientras que el Ciclo Básico habilitado la variación se da entre 13,6 a 16,0 para los mismos años. Si consideramos, por otra parte, el segundo ciclo de educación media se observa que en el ámbito público se pasa de 73,6 en 2000 a 83,4 en 2012; mientras en el ámbito habilitado, de un 8,6 a un 10,5.

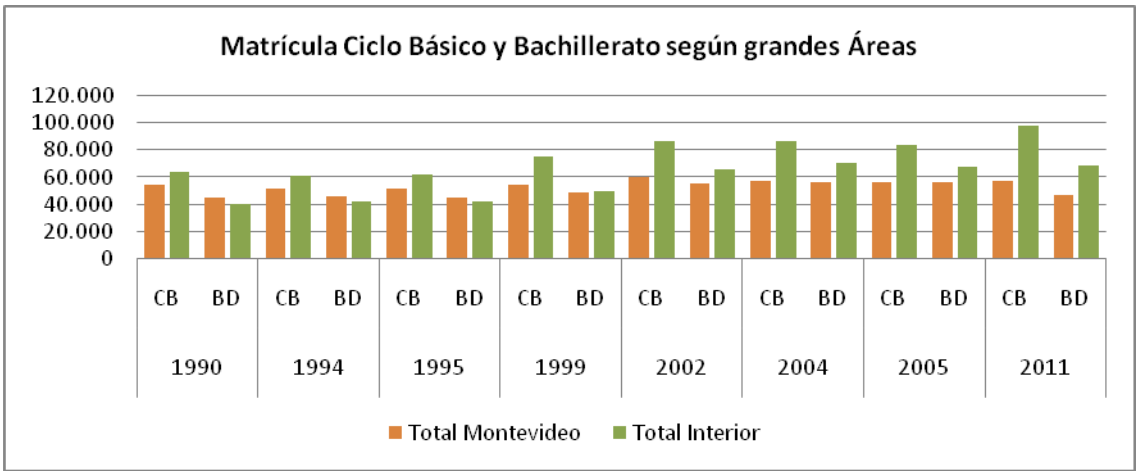
Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuario Estadístico MEC 1990-2011.

El mayor incremento en la matrícula estuvo dado en el ciclo básico de educación media tanto en la administración pública como privada. En bachillerato, el crecimiento responde principalmente a la matrícula nocturna. Considerando la matrícula según área geográfica, mientras se produce un crecimiento en la matrícula en ciclo básico del interior, en Montevideo se mantiene más o menos estable. La matrícula de educación media superior aumenta durante el período 1990-2011 en el interior en número y proporción superior a lo sucedido en Montevideo durante el mismo período. En 1990 se contaba con un total 40.963 alumnos matriculados en bachillerato en el interior, cifra que asciende a 68.574 en 2011 y a 70.479 en 2012. En Montevideo, en cambio, se pasa de un total de 44.974 en 1990 a 47.543 en 2011, y desciende a 47.018 en 2012 (gráfico 12).

Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuario Estadístico MEC 1990 – 2011.

3. Repetición y abandono

La profusa producción de análisis sobre el sistema educativo nacional (particularmente a partir de la década del noventa), la variedad de datos oficiales y la fragmentación de la información son los principales problemas enfrentados a la hora de llevar adelante la presente investigación. Los cambios en las orientaciones de políticas educativas y las variaciones en los énfasis a partir de los problemas emergentes se cristalizan en la ausencia de criterios uniformes a la hora de la recolección y sistematización de los datos oficiales.

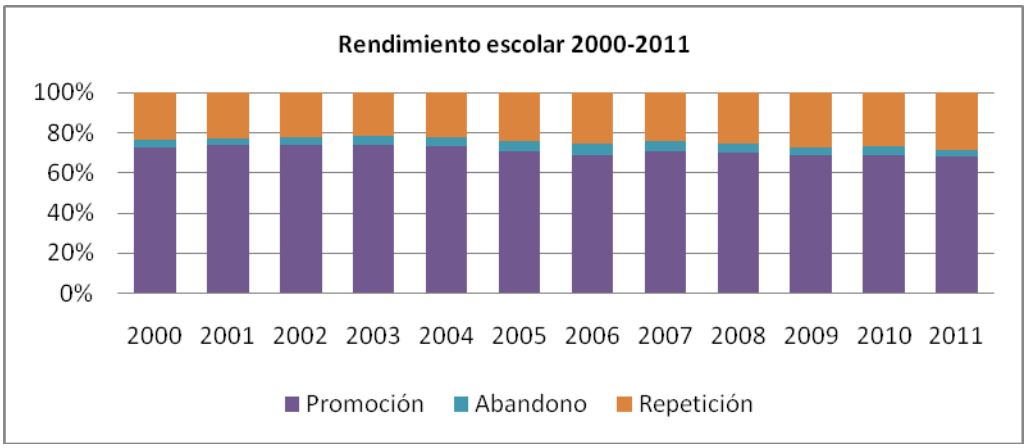
A esta situación, vinculada a las macropolíticas, debe sumarse las diferencias en lo micro, ya que los centros educativos carecen de criterios transversales en la sistematización y transferencia de los datos. Para salvar esta dificultad, en el presente apartado se optó por trabajar con las fuentes oficiales tomando los datos de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación y Cultura pertenecientes al período 1990-2012 y según los datos del Observatorio de la ANEP.

Como se indica en el apartado “ideas, estrategias y núcleos de problemas” (p. 35), para la construcción de un nuevo modelo educativo se deberán trazar políticas de Estado que apuesten a la unificación de criterios ante la construcción de indicadores y la conformación de las bases de datos. Las cifras de repetición y abandono no han estado exentas de estas dificultades, a las que se deben añadir los cambios semióticos para referir a similares problemas. Como docentes- investigadores se optó por el siguiente recorrido donde las hipótesis de trabajo formuladas pretenden reflejar una aproximación a las problemáticas recurrentes en la Enseñanza Media partiendo de un sentido de realidad fundado en los obstáculos indicados.

Considerado esto y según los datos presentados por la ANEP a través de su Observatorio, el porcentaje de promoción de primero a cuarto año de educación secundaria se mantuvo por encima del 72% hasta el 2004, cuando comienza a descender hasta alcanzar el 66% en 2011. Paralelamente, el nivel de repetición se ha incrementado de forma sostenida desde el año 2003, alcanzando en el 2011 el 28%

entre primero y cuarto año de secundaria. Estas cifras no repercuten en el abandono, que se mantiene más o menos estable por debajo del 5%. Si bien aumenta la capacidad de captación y retención de estudiantes dentro del sistema, este no logra ser eficiente. Aumentó el número de estudiantes que permanecen más dentro del sistema educativo, pero sin alcanzar los logros esperados.

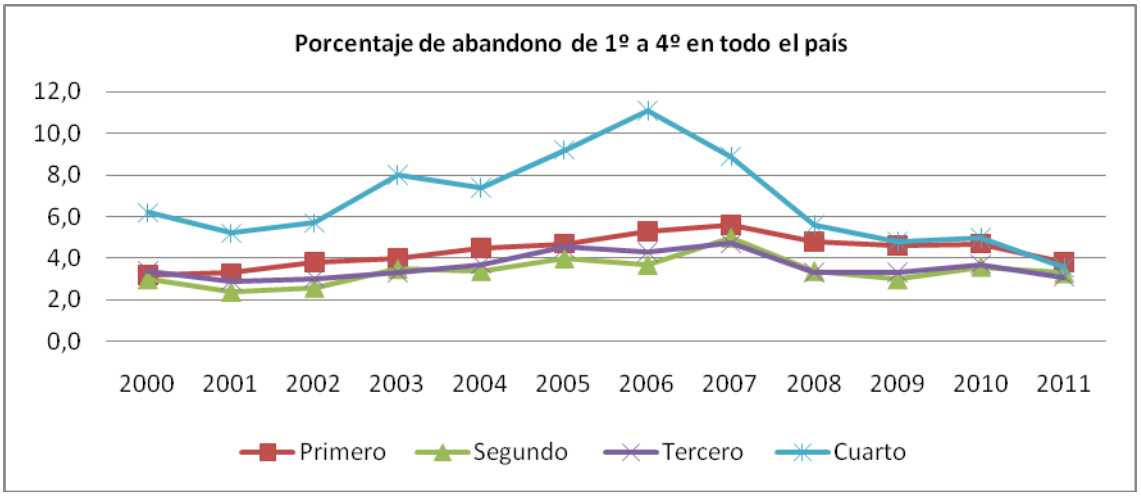
Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística de la ANEP en http://anep.edu.uy/observatorio.

El porcentaje de abandono se presenta de modo similar tanto en Montevideo como en el interior (gráfico 15).

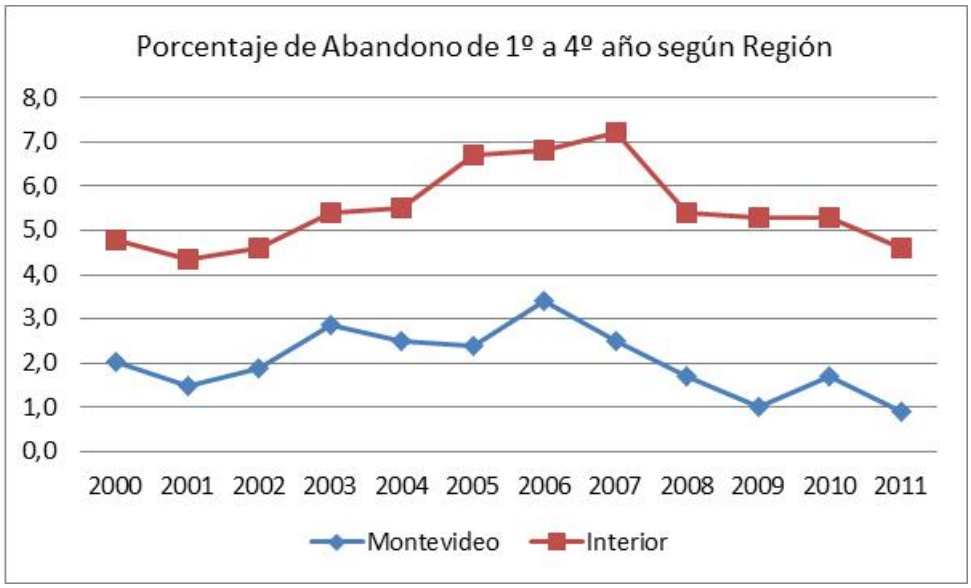
Gráfico 14



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la ANEP en http://www.anep.edu.uy/observatorio/.

Si analizamos el porcentaje de abandono por nivel de estudio se observa que a nivel nacional hay un incremento sostenido en 1º que comienza a revertirse hacia 2007 alcanzando el 5,6%, descendiendo a 3,4% en 2011. En segundo año se observa un fenómeno similar pasando de 3,0% en 2000 a 4,0% en 2005, descendiendo a 3,7% en 2006, ascendiendo a 5,0% en 2007 y volviendo a descender a 3,3% en 2011. Para tercer año, el mayor porcentaje de abandono se alcanza en 2007 con un 4,3% en relación a un 3,4% en 2000 y un 3,1% en 2011. Esta tendencia en 1º, 2º y 3º año no se repite para 4º año.

Gráfico 15

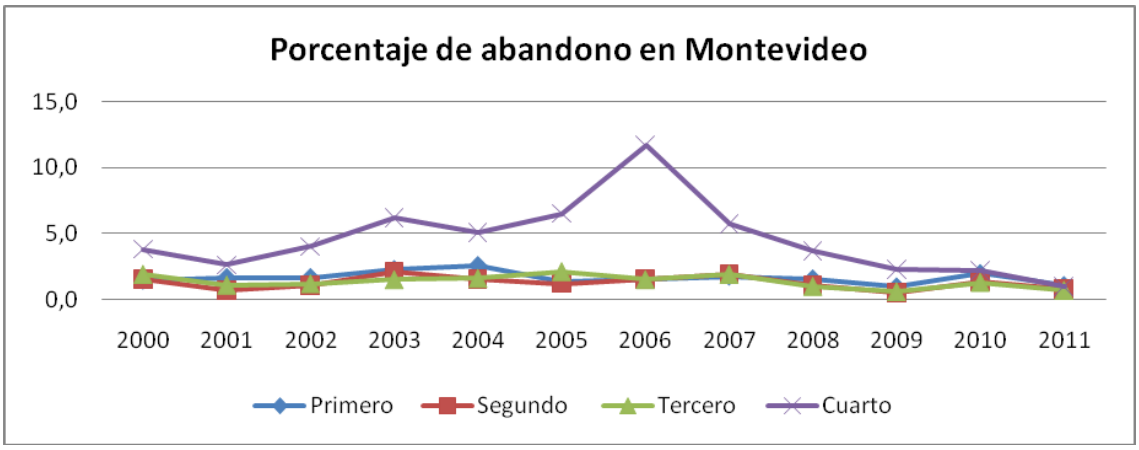


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la ANEP en http://www.anep.edu.uy/observatorio/.

En este último caso, el año con mayor porcentaje de abandono es 2006. En 2000 el porcentaje de abandono alcanzaba el 6,2%, en 2003 asciende a un 8%, en 2005 a un 9,2% y un 11% en 2006 observando un descenso hasta alcanzar en 2011 un 3,5%.

En Montevideo, al igual que lo que sucede a nivel nacional, cuarto año lleva la delantera en cuanto al porcentaje de abandono, se pasa de un 3,8% en 2000 a un pico de 11,7% en 2006 y desciende a 0,9% en 2011. En 2004,1º alcanza un pico de 2,6% que desciende en 2011 a 1,1%. 2º año logra su mayor porcentaje en 2003 con un total del 2,1% que luego desciende a 0,8% en 2011. Para 3º, el mayor valor se presenta en 2005 con un 2,1% descendiendo a 0,7% en 2011.

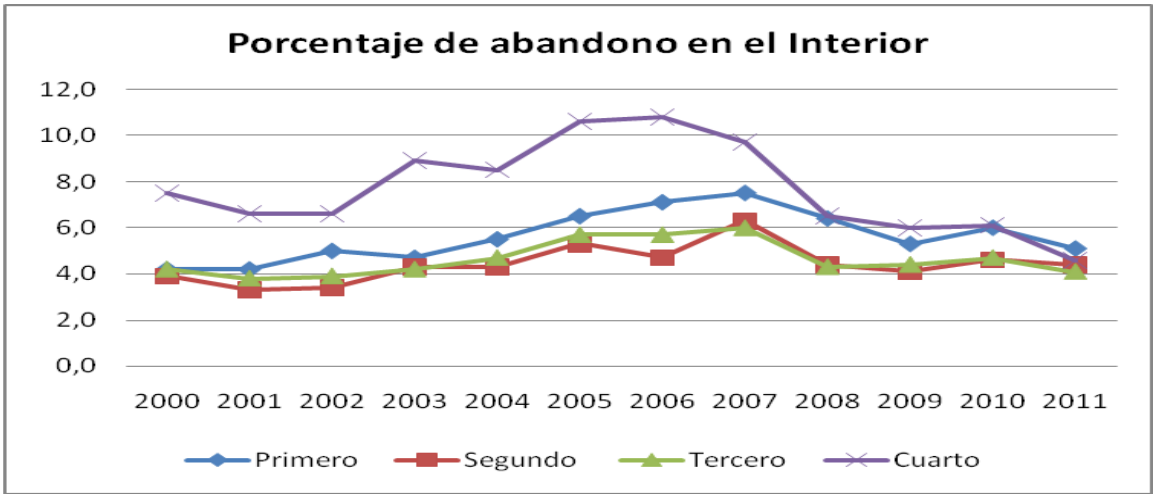
Gráfico 16



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la ANEP en http://www.anep.edu.uy/observatorio.

De este modo, a diferencia de lo que sucede a nivel nacional primer año en Montevideo (gráfico 16) presenta el mayor porcentaje de abandono en 2011, posicionándose por encima de cuarto año. Aun así, el descenso en el periodo 2000-2011 es notorio y establece que el porcentaje de abandono para 2011 no supere al 1% para los grupos de 1º a 4º de Montevideo, reflejando la mejora en la eficiencia del sistema en la retención de la población más propensa al abandono.

Gráfico 17

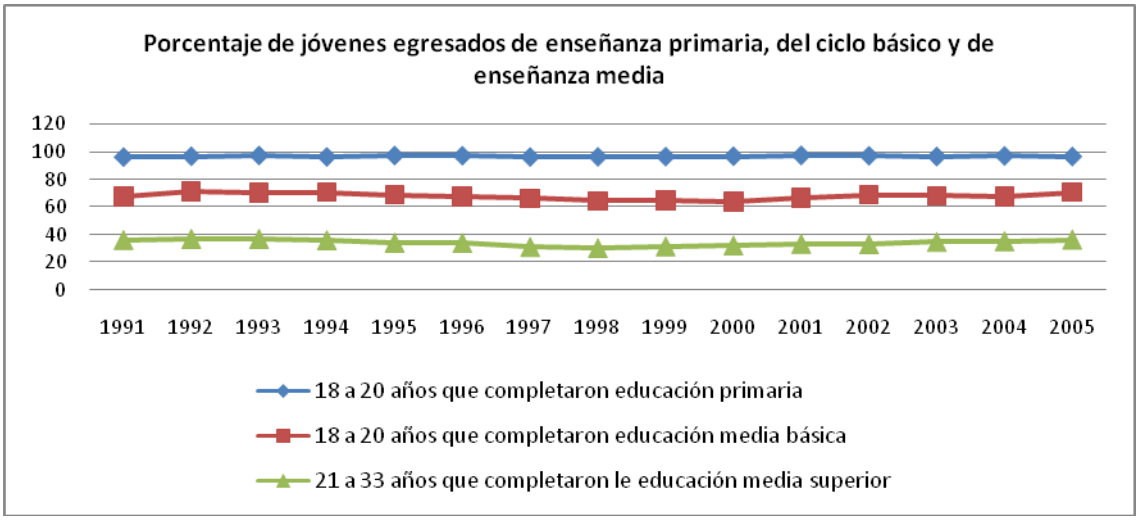


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la ANEP en http://www.anep.edu.uy/observatorio.

En el interior del país se observa que el porcentaje de abandono es sensiblemente superior (gráfico 17). Primer año en 2000 tenía un porcentaje de abandono de 4,2%, alcanzando el 7,2% en 2007 para luego descender a 5,1% en 2011. Segundo año tenía un 3,9% en 2000, 6,3% en 2007 y 4,4% en 2011. Tercer año pasa de un 4,2% en 2000 a un 6,0% en 2007 y un 4,1% en 2011. Para cuarto año en 2000 se presenta un 7,5% de abandono alcanzando un 10,8% en 2006 y un 4,6% en 2011.Con relación a la eficacia del sistema, en el interior se produjo el mayor incremento en la matrícula, pero sin que haya sido posible revertir los porcentajes de abandono de 1990.

El déficit en la mejora en los porcentajes de abandono es uno de los factores que explican el estancamiento en el porcentaje de personas que finalizaron los distintos niveles de educación. El fenómeno no es exclusivo del 2000, sino que está presente desde comienzos de 1990. Estos datos conducen a relativizar la afirmación al respecto de que el abandono es el principal problema del sistema.

Gráfico 18

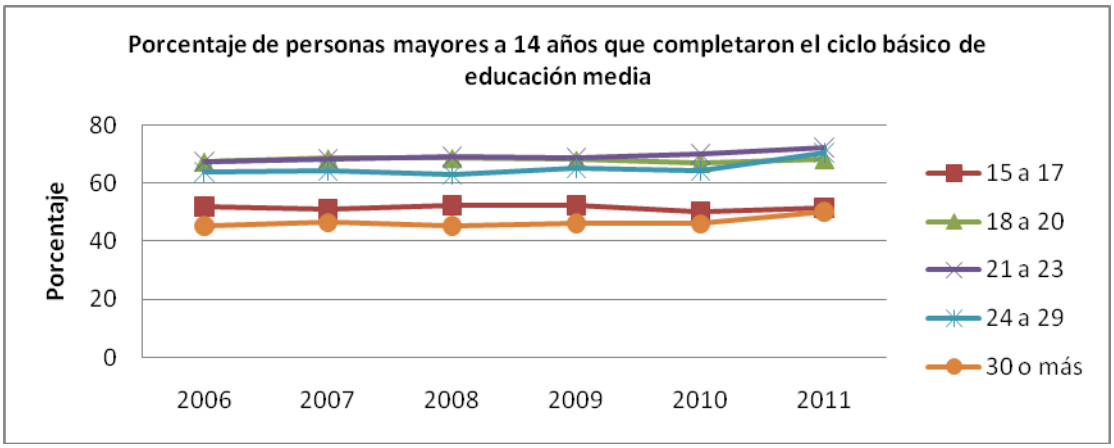


Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de UNICEF, 2010, p. 21.

Estos datos permiten dar fundamento a la hipótesis antes presentada: si bien disminuyen los porcentajes de abandono no se observa un incremento en los porcentajes de egreso. Al considerar los niveles de educación secundaria y las edades típicamente transicionales[24] se observa que el porcentaje de personas en edad de egresar del subsistema de educación secundaria es inferior para Bachillerato (gráfico 18). De aquí podrá derivarse la hipótesis de que si bien se ha logrado un incremento en la captación de estudiantes en educación media, la finalización de los ciclos y la transición entre ambos son dos de los principales problemas del subsistema. Mientras que el 50% de las personas entre 15 y 17 años han finalizado el Ciclo Básico, apenas un poco más del 25% de las personas de 18 años o más finalizaron segundo ciclo (gráficos 19 y 20).

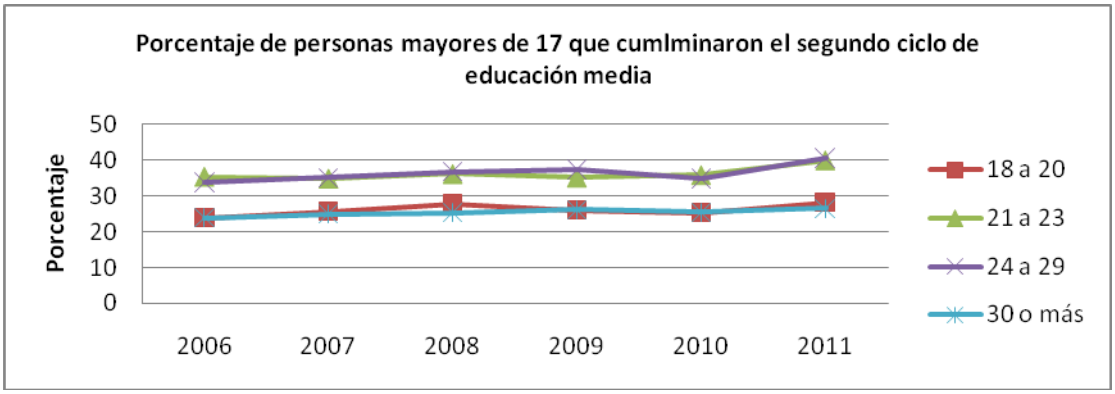
[24] 12 a 14 años para Ciclo Básico, 15 a 17 años para Bachillerato.

Gráfico 19



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la ANEP disponible en http://www.anep.edu.uy/observatorio.

Gráfico 20



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la ANEP disponible en http://www.anep.edu.uy/observatorio.

4. Equidad e inclusión

Tanto la universalización de la educación como la obligatoriedad de la enseñanza media básica establecida en la Constitución de 1967 han contribuido a un incremento sostenido en el alcance y cobertura de la educación secundaria a nivel nacional. Tal como lo señalábamos en el apartado 1 del presente capítulo, se observa un crecimiento en la matrícula del total del país, sobre todo en el interior, región tradicionalmente rezagada en cuanto al acceso a la educación formal. Es así como se ha logrado alcanzar mayores niveles de cobertura a pesar de los resultados educativos. Este aspecto fue presentado en 1965 por la CIDE como uno de los principales objetivos a cumplir en los años siguientes.

La feminización de la educación secundaria es uno de los aspectos señalado por la CIDE en 1965 como uno de los cambios positivos de aquellas décadas. Al respecto se indicaba que “el sexo femenino ingresa progresivamente en mayor proporción […] utiliza los servicios educativos con mayor eficacia que el sexo masculino” (CIDE 1965:

132). Esta feminización se ha consolidado en el correr de los últimos cincuenta años. Si bien es una tendencia demográfica de la población uruguaya, el análisis de las tasas brutas de asistencia[25] permite evaluarla como un rasgo estructural de la educación secundaria.

En el cuadro 2 se reflejan las tasas brutas y netas de asistencia para los jóvenes comprendidos en edad de asistir a educación secundaria.[26] Por otra parte, permite identificar las diferencias de asistencia según sexo, además de poder constatar posibles casos de extraedad. Tal como se puede observar, hay una mayor presencia de mujeres dentro del subsistema tanto en Ciclo Básico como en Bachillerato. El incremento en las tasas brutas puede estar dado por un mayor egreso del nivel de educación previo o por una mayor retención de estudiantes dentro del nivel en cuestión.

En la serie considerada se observa un incremento en la cantidad de mujeres que asisten a la educación formal. Mientras la tasa de asistencia a educación secundaria en 2006 era de 97,8 para mujeres y de 87,9 para hombres, en 2011 estas cifras ascienden a 105,3 y 94,2 respectivamente. Además de la evidente feminización en la matrícula se infiere que, por una parte, se observa un incremento en las tasas de asistencia tanto de varones como de mujeres en ciclo básico y en bachillerato. Para el primero se produce un incremento en la tasa bruta y en la tasa neta de asistencia. Es posible inferir que si bien hay un incremento en la asistencia a este nivel de educación, también hay un mayor nivel de rezago en segundo ciclo.

[25] Las tasas de asistencia surgen de las Encuestas Continuas de Hogares realizadas por el INE, la virtud de estas sobre los datos de matrícula es que permite distinguir entre aquellos estudiantes que efectivamente concurren a algún centro formal de aquellos que aunque inscriptos no asisten a ningún centro.

[26] “Cuando las tasas brutas de asistencias son más altas que las netas, se podría inferir que se está en presencia de extraedad en el sistema” (ANEP, 2005: 126).

Cuadro 2. Tasas brutas y netas de asistencia a la educación media según sexo. Total país (2006-2012) (a) (b) (c)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EDUCACIÓN MEDIA (SECUNDARIA Y CETP)							
Tasas Brutas (12 a 17 años)	**92,8**	**91,1**	**91,0**	**96,2**	**94,4**	**98,5**	**99,5**
Hombre	87,9	86,1	85,8	90,0	88,1	92,3	94,2
Mujer	97,8	96,1	96,4	102,6	101,1	105,1	105,3
Tasas Netas (12 a 17 años)	**71,1**	**70,4**	**70,0**	**74,0**	**74,3**	**76,0**	**76,7**
Hombre	66,8	66,5	66,0	70,1	70,2	72,0	73,3
Mujer	75,4	74,4	74,1	78,1	78,6	80,2	80,5
MEDIA PRIMER CICLO (SECUNDARIA Y CETP)							
Tasas Brutas (12 a 14 años)	**95,7**	**93,9**	**94,1**	**100,3**	**103,5**	**108,2**	**109,7**
Hombre	93,1	90,5	89,3	98,3	100,2	105,4	106,6
Mujer	98,3	97,6	99,1	102,3	107,1	111,1	113,2
Tasas Netas (12 a 14 años)	**67,4**	**67,5**	**67,1**	**70,2**	**73,0**	**74,2**	**74,1**
Hombre	63,1	65,0	63,1	66,7	69,4	70,4	71,4
Mujer	71,7	70,3	71,3	73,8	76,9	78,2	77,2
SECUNDARIA SEGUNDO CICLO							
Tasas Brutas (15 a 17 años)	**68,9**	**66,1**	**61,3**	**63,9**	**60,5**	**62,7**	**63,0**
Hombre	58,4	56,5	52,6	52,6	49,0	52,3	52,7
Mujer	79,6	75,5	70,0	75,8	72,4	74,1	74,2
Tasas Netas (15 a 17 años)	**42,1**	**41,7**	**38,3**	**40,2**	**39,4**	**39,5**	**39,6**
Hombre	34,6	33,8	31,1	32,8	31,3	32,0	32,3
Mujer	49,9	49,5	45,4	47,9	47,8	47,6	47,5

Fuente: Elaborado por la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

(a) La tasa bruta de asistencia es el total de asistentes al subsistema específico (inicial, primaria, secundaria primer ciclo, secundaria segundo ciclo, enseñanza media total) sin importar su edad, sobre la población en el grupo de edades respectivo (3-5 y 4-5, 6-11, 12-14, 15-17 y 12-17).

(b) La tasa neta de asistencia es el total de asistentes, en el grupo de edades determinado, al subsistema específico (inicial, primaria, secundaria primer ciclo, secundaria segundo ciclo, enseñanza media total) sobre la población en el grupo de edades respectivo (3-5 y 4-5, 6-11, 12-14, 15-17 y 12-17).

(c) Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

Fuente: Tomado del Observatorio de ANEP disponible en http://www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/matricula/matricula_edsecundaria.html.

Según los datos presentados es posible concluir que más allá de los resultados educativos, se ha logrado incrementar tanto la tasa de cobertura nacional así como la asistencia en los distintos niveles. Esto significa una mayor permanencia de los estudiantes dentro del sistema a pesar de su éxito o fracaso escolar, incluso para alumnos por encima de las edades esperadas.

Otras de las variables a considerar a la hora de evaluar los niveles de equidad e inclusión dentro del sistema de educación secundaria son el nivel de ingreso y el clima educativo de los hogares (cuadros 3, 4, 5 y 6). Mancebo y Méndez (2012: 118) señalan que “la inclusión educativa ha tendido a instalarse como paradigma dominante en la escena educativa internacional de la primera década del siglo XXI”; Uruguay no ha permanecido ajeno a ello re-orientando las políticas educativas. En los datos que se muestran en los cuadros se observa que a medida que aumenta la edad de las personas también lo hace la brecha en la tasa de escolarización entre aquellos con distintos nivel de ingreso per cápita. En 2006, por ejemplo, se alcanza una cobertura casi del 100% para ambos ciclos de formación, incrementándose la diferencia a partir de los 15 años de edad. En el caso de la tasa de escolarización según edades y según clima educativo del hogar, se observa el mismo fenómeno haciéndose la diferencia más pronunciada para 18 y 24 años de edad. Tanto el nivel de ingreso como el clima educativo del hogar influyen, también, en los valores de tasas de extraedad. Los estudiantes con niveles de ingresos inferiores y con clima educativo bajo y medio presentan, en el 2006, tasas de extraedad más altas.

Cuadro 3. Tasa de escolarización por edades y nivel de ingresos per cápita de los hogares. Año 2006

	Años en edad					
	5	6 a 8	9 a 11	12 a 14	15 a 17	18 a 24
Total nacional	95,5	99,6	99,7	5,3	76,4	39,9
30% más bajo	94,5	99,4	99,5	93,3	65,2	24,3
40% más alto	99,1	100	99,9	99,1	94,5	62
Brecha	4,6	0,6	0,4	5,8	29,3	37,7

Fuente: Tomado de Mancebo y Méndez, 2012: 124.

Cuadro 4. Tasa de escolarización por edades y clima educativo del hogar. Año 2009

	Años en edad					
	5	6 a 8	9 a 11	12 a 14	15 a 17	18 a 24
Total nacional	95,9	99,6	99,7	95,3	76,4	39,9
Bajo: menos de 6 años	90,7	99,1	99,5	89,3	50,5	8,7
Alto: 12 años y más	99,3	100	100	99,4	96,4	80,6
Brecha	8,6	0,9	0,5	10,1	45,9	71,9

Fuente: Tomado de Mancebo y Méndez, 2012: 124.

Cuadro 5. Tasas netas de escolarización secundaria, por nivel de ingreso per cápita y clima educativo del hogar

		Tasas brutas de escolarización secundaria				
		1990	1999	2000	2005	2006
Nivel de ingreso	Total	-	-	-	75,5	72
	30% más bajo	-	-	-	65,9	61,2
	30% medio	-	-	-	83,3	79
	40% más alto	-	-	-	93,1	91,9
Clima educativo	Bajo	-	-	-	49,5	46,7
	Medio	-	-	-	73,7	71,3
	Alto	-	-	-	93,4	91,8

Fuente: Tomado de Mancebo, y Méndez, 2012: 128.

Cuadro 6. Tasas de extraedad con respecto al grado, el nivel medio, por nivel de ingreso per cápita y clima educativo del hogar

		Tasas de extraedad con respecto al grado en nivel medio				
		1990	1999	2000	2005	2006
Nivel de ingreso	Total	-	-	-	23,3	29,3
	30% más bajo	-	-	-	28,8	33,6
	30% medio	-	-	-	21,2	30,8
	40% más alto	-	-	-	15,5	21
Clima educativo	Bajo	-	-	-	33,7	34,7
	Medio	-	-	-	27,4	33,6
	Alto	-	-	-	10,5	15

Fuente: Tomado de Mancebo y Méndez, 2012: 131.

Mancebo y Méndez sostienen que a fin de cumplir con el derecho a la educación promulgado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, tanto Uruguay como otros países de Latinoamérica lograron una expansión en el acceso, sin contar con las condiciones necesarias para garantizar la calidad educativa (Mancebo y Méndez, 2012: 119). La calidad educativa se ha visto condicionada por incremento de la matrícula, la permanencia de los estudiantes dentro del sistema, el porcentaje de repetición y falta de crecimiento de los porcentajes de egreso. Al respecto Fernández en 1996 sostuvo:

> "La democratización del acceso al Ciclo Básico de Educación Media y los objetivos de universalidad en la cobertura y de equidad en los aprendizajes escolares, ponen en la agenda educativa nuevos desafíos teóricos y prácticos que antes no habían sido abordados. […] adaptar las organizaciones escolares a los desafíos socioculturales particulares que enfrenta cada una […]" (Fernández, 1996: 133).

Capítulo III – Profesionalización docente

1. Formación y especialización docente

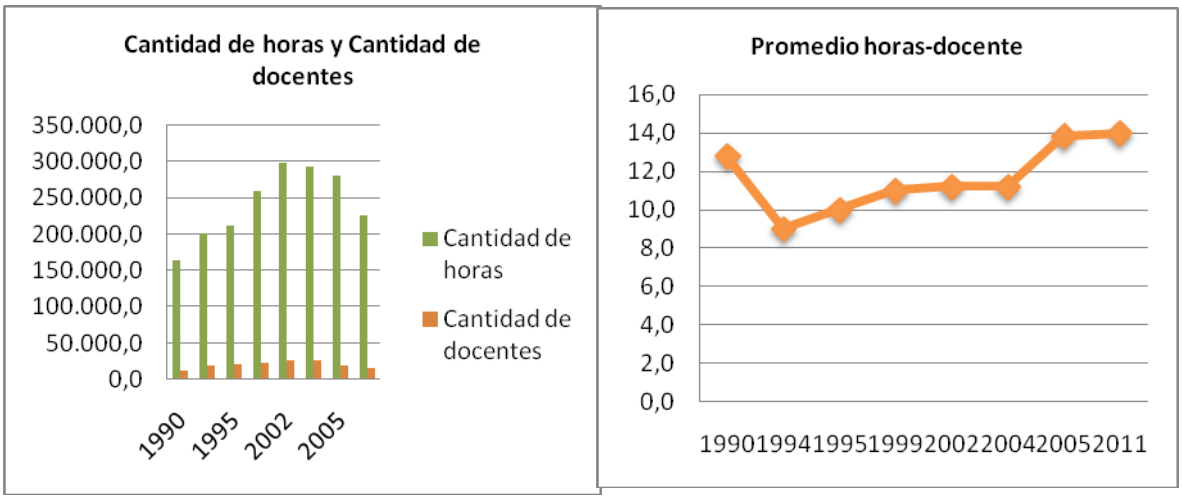
Compartimos con Bentancur y Mancebo (2010) que al momento de considerar la situación de la educación nacional se deben tener en cuenta ejes claves como el acceso a los diferentes niveles de escolaridad, la calidad y equidad de la educación, la eficiencia interna del sistema educativo y la profesionalización docente. Por esto, nos proponemos ahora analizar los principales datos vinculados al proceso formativo de los docentes en Uruguay.

Previo a la década de 1990, fundamentalmente durante el período de dictadura cívico militar, mientras se produjo un descenso en la matrícula de estudiantes, ascendió en cambio la matrícula en los centros de formación docente.

> "[…] sorprende ver cómo en los Institutos de Formación de Profesores para este nivel (INADO II e INET) hubo un crecimiento de la matrícula que sobrepasó claramente el nivel de la matrícula en los subsistemas. En una matrícula particularmente estancada correspondió una explosiva matrícula docente que se multiplicó por 2,5, irregularmente distribuida a lo largo del periodo, con pérdidas entre 1973 y 1981 y un gran empuje entre 1982 y 1984" (Appratto y Artagaveytia, 2004: 247).

Tras un somero análisis en el número de docentes que ejercen en la educación pública nacional se observa que el incremento en la cantidad de docentes entre 1990 y 1994 no se ve acompañado por un aumento en la cantidad de horas (gráficos 21 y 22), lo que determina una caída en el promedio de horas docentes de 12,8 en 1990 a 9,0 en 1994. A partir de 1995 esto se revierte logrando un incremento paulatino hasta alcanzar en 2011 14 horas promedio por docente en el ciclo básico de formación.

Gráficos 21 y 22

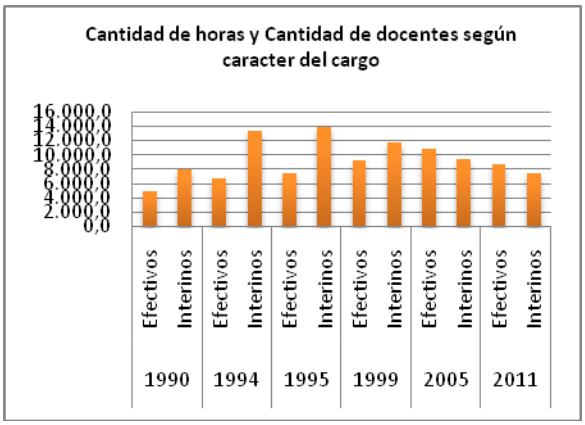


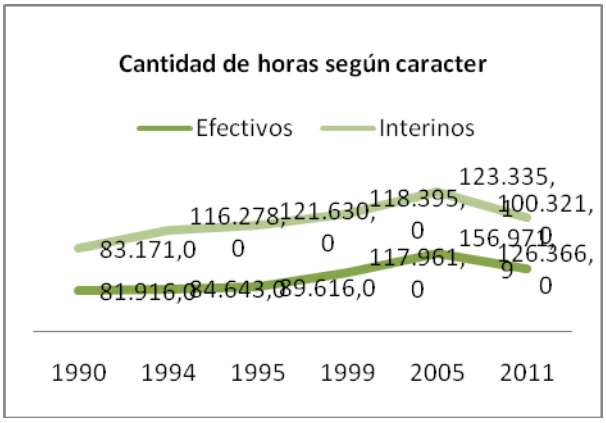
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico del MEC 1990 – 2011.

Este incremento coincide con el aumento en la cantidad de grupos analizado en el apartado 1 del capítulo anterior. En cuanto a docentes efectivos e interinos se observa

que durante la década de los noventa hay una mayor cantidad de docentes interinos, que alcanza en 1995 un pico de casi 14.000 frente a 8.000 efectivos. En 1999 se observa una diminusión en esta diferencia que logra revertirse hacia 2005 cuando frente a un total de casi 11.000 docentes efectivos se contaba con unos 9.000 interinos. Si bien la proporción en la diferencia es a la baja, aún en 2011 se observa mayor cantidad de docentes efectivos que interinos (gráficos 23 y 24)

Gráficos 23 y 24





Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuario Estadístico MEC 1990 – 2011.

En el capítulo siguiente se analizará la profesionalización docente en el debate sobre su tarea y el rol de estos trabajadores de la educación en el juego de las políticas educativas.

Capítulo IV. El juego de los actores en las políticas educativas

1. Ideas, estrategias y núcleos de problemas

Las políticas públicas incluyen lo político como punto de origen, siendo clave para su legitimación un amplio proceso de participación en el que se establezcan claramente las ideas dando respuesta a la pregunta: ¿a dónde vamos? Para transformarse en políticas de calidad deberán incluir “orientaciones de contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados” (Lahera, 2004: 8), así como el análisis de los escenarios en el desarrollo del proceso. En este marco la historización de las orientaciones de política, su implementación y el juego de los actores es un eslabón importante para la confección de estrategias identificando las continuidades, avances y contramarchas de las experiencias desarrolladas en estos últimos cincuenta años. A continuación se realizará una síntesis comparativa que apuesta a ser abarcativa de las últimas cinco décadas.

En el análisis institucional, Filardo y Mancebo (2013) distinguen dos visiones enfrentadas en la explicación de los fenómenos: la “pedagogicista” y la “sociologizada”. La primera tiende a hacer foco en el individuo y no considerar las condicionantes de origen o contextuales, argumentando el riesgo de la estigmatización. La perspectiva sociológica considera los factores estructurales y su reflejo en las trayectorias, estimulando el análisis de las desigualdades sociales.

“Estos enfoques se enfrentan y detectan en diferentes espacios de intervención de política educativa. Su antagonismo en ocasiones paraliza iniciativas y no contribuye a una mirada que permita una articulación o complementariedad” (Filardo y Mancebo 2013: 95), encuadrando las posibles líneas de acción.

Desde la política y las políticas, los sesenta, ante el paradigma de desarrollo imperante, hicieron foco en la mejora de la eficacia y eficiencia del sistema educativo a través de las propuestas de la Comisión Sectorial de la CIDE (1965). El Informe tuvo efectos institucionales, aunque la dictadura barrió con las proyecciones efectuadas. Las políticas del régimen (1973-1985) se orientaron al desmantelamiento de los sindicatos, la dispersión de “cuadros” docentes y estudiantiles. La impronta directriz pragmatista aplicada a los cambios institucionales y las normativas se acentuó a partir de 1976 coincidiendo con el “ensayo fundacional. “Con la apertura democrática, en un clima ‘restaurador’” (Mancebo, 2007) y de concertación, se elabora la “Ley de Emergencia” (15.739) que crea la ANEP. La reforma educativa vuelve a la opinión pública desde tiendas políticas, aunque el conjunto de medidas no excedieron la recomposición y administración de la crisis. El debate sobre el desarrollo vuelve a aparecer aunque en una intensidad mucho menor a la que tuvo en los sesenta.

En el primer lustro de los noventa se realizan diagnósticos de la situación de la educación consolidando el campo del conocimiento especializado. Se impulsa la reformulación de bachillerato (micro experiencia) y hace énfasis en la infraestructura. Los últimos cinco años del siglo XX estuvieron signados por la reforma educativa. A nivel de las macro políticas en la educación media se puso énfasis en la gestión organizacional más que en lo programático (aunque también estuvo presente). Las directrices generales de políticas educativas, de aplicación vertical, se articularon con estrategias focalizadas en el desarrollo de una iniciativa “heterodoxa” en un marco regional de aplicación reformista de impronta ortodoxa. Las estrategias *by pass* crearon estructuras paralelas a la ANEP en el estímulo de las propuestas.

El discurso político de los noventa con énfasis en la “calidad y equidad” dio paso progresivo en el nuevo siglo a la preocupación por la “exclusión”. Ante la crítica a las modalidades centralistas de conducción del sistema se optó por estrategias “incrementalistas”. En los dos últimos períodos de gobierno, bajo la continuidad de esta forma de implementación de las políticas se transitó del “Debate Educativo” (2006) la concreción de la Ley de Educación (Ley 18.437), a la nueva tensión entre la descentralización y la tendencia al centralismo en la toma de decisiones de la ANEP. En el nuevo siglo, la crisis de la educación media vuelve a surgir como lo había hecho en los sesenta, finales de los ochenta y principios de los noventa, ahora transversalizada por la discusión sobre el proyecto de desarrollo nacional que vuelve a emerger en un escenario de crecimiento económico con la proyección de incertidumbre como escenario futuro.

Al remitir a las marchas y contramarchas de las políticas y su vínculo con el entramado de actores de educación secundaria debemos identificar los núcleos de problemas que, en algunos casos, parecen demostrar su capacidad de resistencia al paso del tiempo y los ciclos políticos. En los años sesenta y según la visión de los

técnicos de la CIDE, los problemas se vinculaban con la matrícula, la deserción, repetición, egreso, necesidades de infraestructura y la formación docente. Con la transición democrática surge una preocupación nueva: las dificultades del tránsito entre niveles. Hacia el final de la década de los ochenta se identifican dificultades en las orientaciones de las políticas educativas, y a partir del funcionamiento de las ATD (a inicios de los noventa) en la implementación de sus propuestas y la incorporación de la agenda de los sindicatos docentes. Las investigaciones (OPP, CEPAL Montevideo) hicieron emerger áreas duras de problemas vinculadas con la retención y el egreso, así como la fragmentación de la información y diferencias en las bases de datos. Este es un rasgo de continuidad e innovación, ya que los problemas en las diferencias de las series se mantuvieron a lo largo de los siguientes veinte años, aunque se pasó a contar con registros sistemáticos desde los noventa.

La implementación de la reforma educativa a partir de 1995 pretendió atender los problemas de la masificación y sus efectos, las faltas de infraestructura, la fragmentación curricular, la falta de planificación de la formación docente y la necesidad de mejorar la enseñanza técnica. Pasados treinta años, las áreas de problemas y los ejes a abordar coincidían con el diagnóstico del Plan de 1965.

La alta conflictividad del período se vinculó al énfasis en determinadas áreas de acción reformista, la escasa apuesta a la legitimación del proceso (como veremos a continuación) por parte del cuerpo docente y modalidades de liderazgo e implementación de las políticas desde la dirección de la ANEP.

En el nuevo siglo se transitó del binomio “calidad- equidad” a la preocupación por el problema de la transmisión generacional de la desigualdad. Las dificultades en los niveles de promoción, los porcentajes de repetición, el egreso y tránsito entre niveles afloran en la agenda pública de última hora. Como se vio, pese al aumento constante en el número de estudiantes matriculados (con dos períodos de pérdida o estancamiento) en los últimos cincuenta años, los problemas parecen resistir a la acción del tiempo, adoptando elaboraciones secundarias,[27] pero que son manifestaciones de un mismo síntoma: los problemas de la universalización. Las transformaciones en las epistemes explicativas y las acciones de gobernanza educativa parecen no haber podido con estos núcleos de problematicidad, sumando, en un sistema educativo que históricamente es capital de disputa política, a la sensación de crisis, estancamiento y vuelta al punto de partida.

2. Los actores entre la innovación, las resistencias y la tendencia al punto de partida

Las estructuras normativas, las de mando y planificación, entre otras, crean efectos en una parte importante de toda organización: el actor. El “éxito de una organización,

[27] Término freudiano vinculado a la “transformación del sueño destinada a presentarlo en forma de un escenario relativamente coherente y comprensible”, relacionado también en “Totem y Tabú” (1912) con la formación de ciertos sistemas de pensamiento (Laplanche y Pontalis, 1968: 106-107).

dependerá de cuánto esta se aproxime a la continua negociación entre las dos lógicas" (Santángelo, 2004: 85). Tampoco es posible entender las políticas públicas como bloques de actores involucrados, ya que poseen diversos intereses y se generan tensiones desde los lugares que ocupan para poder lograrlos. En educación secundaria se deben considerar las "acciones e inacciones" (Bentancur y Mancebo, 2012) que se resuelven producto de la autoridad con competencia en la materia, pero que también involucran a diferentes actores con mayor o menor peso dependiendo de las coyunturas y los diferentes andamiajes institucionales. "Ideas, por un lado, y sujetos, grupos o actores, por otro, son entonces componentes insoslayables de cualquier indagación sobre la racionalidad de las políticas públicas, entre ellas, las educativas" (Bentancur, 2010: 66).

Entonces, en la interacción entre la política y las políticas: ¿cuál ha sido el juego de los actores? En los sesenta en el marco de la CIDE, el conocimiento técnico y sus elaboraciones sobre lo educativo se transformó en capital de disputa política con diferencias de *timing* entre las ideas y sus cristalizaciones. Ante la escalada autoritaria e inicios de la dictadura, los docentes y estudiantes ocuparon un lugar destacado en la opinión pública, siendo adjudicatarios de la radicalización del sistema. Ante la restauración democrática, en un clima de concertación, el elenco político ocupó la primera escena, también en el direccionamiento de las políticas educativas. Hacia el final de los ochenta se revaloriza el conocimiento especializado en un contexto regional proclive a las reformas del Estado.

A principios de los noventa, se suma al conocimiento técnico en vías de legitimación la relevancia del mundo político ante la agenda del *New Public Management* la necesidad de acuerdos y las críticas de la oposición al oficialismo de la época. A partir de 1995 el liderazgo técnico fue una de las señas distintivas de un proceso reformista "heterodoxo" que no consideró a los docentes y demás actores (mandos medios de la administración, direcciones de los centros, familias, etc.) no lográndose un *empowerment* legitimador de las innovaciones. Las IFI también fueron un actor en juego en el período, cuyos fondos constituyeron "aproximadamente la mitad de los recursos disponibles para el rubro inversiones" (Garcé y De Armas, 2004: 71) destinados a las estrategias *by pass*.

Ya iniciada la senda del incrementalismo en el nuevo siglo, fue a partir de 2005 que se produjo un viraje en la toma de decisiones del sistema: del centralismo técnico a la participación de los actores, con un fortalecimiento de los cuerpos técnicos docentes a través de las inspecciones. A inicios de la presidencia de José Mujica (2010) se efectuó el "Acuerdo educativo" entre los cuatro partidos con representación parlamentaria con el fin de generar políticas de Estado de amplio consenso. Esta vuelta a escena del mundo político en la confección de políticas educativas fue de escaza duración, dando paso al fracaso de los compromisos asumidos. Desde el Poder Ejecutivo se reconoció la dificultad de implementar modelos participativos en la "esfera educativa":

> "…los actores convocados, las múltiples reservas y cuestionamientos expresados […] ponen de relieve una vez más la dificultad de procesar

> instancias participativas de análisis y reflexión sobre los principales problemas educativos en las que concurran temáticas y objetivos calificados, por un lado, y una extendida legitimidad social, por otro" (OPP, ANEP, 2010: 116).

En el análisis de la gobernanza educativa se realizaron coordinaciones entre canteras ministeriales y la ANEP. Las tensiones no estuvieron ausentes en este último período, la discusión de la rendición de cuentas en el 2013 generó una alta conflictividad en los gremios docentes y una huelga cuyos efectos aún no se pueden cuantificar. En tiempos en que lo educativo ha ganado la agenda pública, vuelve a emerger la relación entre el CODICEN y los desconcentrados desde la arena de la política, reflejando una tensión entre la tendencia al centralismo o la descentralización que también ha transversalizado estos últimos cincuenta años.

Los funcionarios de nivel medio y bajo son relevantes en la construcción de escenarios de transformación. En los noventa, ante las estrategias *top down*[28] "los funcionarios afirman que tuvieron la sensación de que la toma de decisiones importantes (…) provenían en su totalidad del CODICEN" (Santángelo, 2004: 89). El diálogo era considerado como un elemento valioso por los funcionarios medios y bajos, pero no por los influyentes del sistema en el período. A partir de 2005 la apuesta a la participación con estrategias que pueden denominarse *bottom up* pretendieron generar una mayor base de legitimación de las transformaciones, pero el aumento de las negociaciones tuvo el costo del enlentecimiento en la toma de decisiones y la fragmentación en las iniciativas su contraparte en la dificultad de comunicar los logros sinérgicos del sistema. Tal vez un desafío en el diseño de políticas futuras sea superar la lógica binaria que a veces posee la aplicación de las políticas públicas, identificando aquellos aspectos de la educación media que necesitan implementación en el corto plazo y los que deben ser discutidos ampliamente en la confección de políticas de Estado en el mediano y largo plazo, sin olvidar que "la participación de los actores en todo proceso es un factor determinante del éxito en la implementación" (Vernazza, 2004: 100). Apostar a amalgamar la experimentación y la autonomía con la función orientadora de la centralidad desde la perspectiva de la negociación está lejos de ser obstaculizadora, debería ser vista por los decisores de políticas públicas como facilitadora de los procesos.

3. Los docentes, la profesionalización y el rol de los estudiantes

En educación secundaria, como vimos al inicio del capítulo, el diálogo entre los actores y particularmente entre los docentes y el Estado ha variado para los diferentes períodos. La discusión y formulación de una política educativa efectiva implica un reconocimiento del "Otro y de los múltiples Otros" (Torres, 2000: 1) que interactúan.

Al remitir a las experiencias internacionales exitosas el "factor docente" ocupa un lugar determinante. El modelo finlandés en los setenta sentó "las bases de una formación docente de excelencia, con incentivos y una creciente valoración social" (Aristimuño y

[28] Desde la cúspide (Santángelo, 2004), en oposición a las estrategias *bottom up* cuando los impulsos emanan de los niveles más bajos de la organización (Vernazza, 2004).

De Armas, 2012: 120). Considerando las variables de contexto, los autores señalan que para cuatro modelos (Ontario, Boston, Inglaterra y Finlandia) las medidas fueron orientadas (con diferentes énfasis y estrategias) a los cuerpos directivos y la tarea docente, así como la promoción, en el último caso, de la experimentación y la flexibilidad. Las investigaciones (Torres, 2001; Medrano y Vaillant, 2009; Mancebo 2004, 2011, 2012) parecen inclinarse a que sobre todo en el ámbito curricular y pedagógico buena parte de la transformación educativa se juega en el terreno docente. Para Mancebo (2011) en el Uruguay de la segunda década del siglo XXI las políticas de inclusión educativa y de "profesionalización"[29] docente constituyen un "puzzle" cuyas piezas deben encajar perfectamente para superar la situación de exclusión socioeducativa que vive el país.

La profesionalización docente fue uno de los ejes del proyecto reformista de los noventa, aunque sin el recurso a este actor en el diseño y ejecución de las políticas del área. En el nuevo siglo se continuó apostando al perfeccionamiento y la formación permanente de los docentes (ANEP-CODICEN, 2009), así como al giro hacia la participación de estos en los procesos de negociación y toma de decisiones. Proceso que no careció de conflictividad.

El andamiaje institucional como soporte de los objetivos formativos también ha variado: de la apuesta a la coexistencia entre la formación tradicional docente (IPA-IFD) y los CERP en los noventa (Mancebo, 2004) a la unificación en 2005 de "todas las áreas vinculadas a la formación, capacitación y perfeccionamiento de los docentes" (ANEP- CODICEN, 2009: 115) en el marco que configuró el Plan Nacional Integrado de Formación Docente (2008). Así "el gradualismo, la búsqueda de consensos y la apuesta a la homogeneidad curricular fueron pilares de la política de formación docente del período 2005-2010" (Mancebo, 2011: 92).

La tarea docente conduce al debate sobre su profesionalidad. Las posiciones varían entre quienes relativizan el valor de profesión, la caracterización de "semiprofesional" hasta incluso quienes la asocian al concepto de "proletarización" en cuanto "han perdido el control sobre los medios, el objetivo y el proceso de su trabajo" (Mancebo, 2011: 84). Esta "crisis" asociada a la fragmentación de la tarea, su intensificación, la burocratización, la pérdida de prestigio y status social, el deterioro de las condiciones de trabajo, entre otras, han aumentado las dificultades para que los egresados con mejor desempeño de educación secundaria opten por la carrera docente. Modelos exitosos como el finlandés encuentran cada año solicitudes para realizar la formación docente de "muchos de los jóvenes más talentosos, creativos y motivados" (Sahlberg, 2013: 129), quienes deben poseer calificaciones altas, personalidades positivas y habilidades interpersonales.

[29] "La cuestión de la profesionalidad de los docentes parece una cuestión clara, pero no se trata de algo que haya madurado sin controversias" (Zabalza y Zabalza, 2012: 117). Las críticas se orientan de quienes asocian el término a las políticas reformistas de los noventa, oponiendo a esta visión, la laboral de "trabajadores de la enseñanza".

La transferencia de modelos tiende a no ser efectiva, y pensando en la enorme distancia, si realizamos ejercicios comparativos, igualmente conduce a pensar cómo se puede transitar de realidades donde el “malestar docente” emerge en los discursos, a otras en que estos tienen un control activo sobre los planes de estudio, la evaluación de los estudiantes, la mejora de la escuela y el vínculo con la comunidad, sobre la base de la autonomía de su profesión con un importante respaldo estatal. El permanente análisis de la tarea docente ha conducido en los últimos años a identificar su proceso formativo como un continuo que es necesario fortalecer, en una trayectoria laboral en la que resultan claves dos factores: “el desarrollo profesional y las condiciones de trabajo” (Mancebo, 2011: 88).

“Cambiar el rol y el profesionalismo docente solo puede hacerse como parte de un cambio sistémico que compromete a la institución escolar, así como al modelo de pensar y hacer política educativa tanto a nivel nacional como internacional” (Torres, 2001: 3). La irrupción de las TIC en la educación y la incidencia que estas tienen en los estudiantes del nuevo siglo, con las transformaciones asociadas a las formas en que se distribuye y accede a la información exigen pensar la “cuestión docente” ante los nuevos desafíos. Las TIC “no vienen a sustituir ni a restar la importancia a la pedagogía, a los docentes o a su formación […] vienen a reforzar su necesidad a la vez que a replantearla” (Torres, 2001: 20).

Apostar a la resignificación del profesionalismo docente implica enmarcarla en un proceso lento y complejo de construcción de un nuevo modelo educativo. Paralelamente, en la construcción de escenarios, considerar otra tensión que se instala ante la aceleración de los cambios contemporáneos: los profesores que hoy egresan trabajarán treinta años en una sociedad donde muchos de los recursos hoy utilizados desaparecerán. En su formación, a decir de Esteve (2009) hay que “profesionalizar el cambio social”.

Esteve (2009) tomando a Castells (2000) sostiene que la “sociedad de conocimiento” refiere a un estadio posterior a la sociedad industrial en que la tecnología se convierte en un elemento central de la organización social y la producción económica, sobre todo a través del avance de las TIC. Si consideramos que los estudiantes de esta época integran la primera generación que transfiere masivamente el conocimiento tecnológico a sus mayores, no se puede dejar de pensar en las transformaciones asociadas al vínculo saber-autoridad. Nos conduce a pensar las transformaciones entre el mundo adulto y el adolescente, desde los núcleos familiares a los vínculos que se establecen con la docencia directa e indirecta en los centros de educación media. En la combinación de transformaciones culturales profundas, ante las interrogantes de la vigencia de la escuela como principal vía de transmisión cultural, “hay una cuestión clave que resulta un desafío cotidiano: el vínculo con los alumnos” (Brito, 2012: 135).

Filardo y Mancebo (2013) tomando a Dubet (2007) realizan la referencia a tres tipos de estudiantes para aquellas escuelas que colocan a la escolarización como eje principal de las políticas educativas. Los “mejores alumnos”, bien posicionados en la estructura social y con mayor capital educativo en sus familias de origen. Mientras

estos desarrollan estrategias racionales y postergan otros roles sociales (hijos y trabajo), los segundos, los “de mal desempeño”, provienen de medios sociales sumergidos y su desafío consiste en “sobrevivir al sistema”. Los terceros, que se posicionan “contra el sistema”, provienen de las situaciones más desfavorecidas, teniendo malos resultados, no identificándose con los juicios escolares que les afectan y exponen nuevamente a la frustración de la carencia. “En lugar de encerrarse en una imagen degradada de sí mismos (…) terminan rechazando a sus docentes y a sus compañeros que se adhieren al mundo escolar” (Dubet, 2007: 72, en Filardo y Mancebo, 2013: 91). En una investigación en curso en cuatro liceos de Montevideo y por medio de una encuesta aplicada a más de mil estudiantes (Brito, Brum et al., 2013) surge que entre un 20 y 30% (dependiendo del centro) indicó que alguna vez sintió miedo de asistir al liceo, y la principal causa fue el temor al fracaso escolar (11,6%). Según Filardo y Mancebo (2013) la ubicación desde la perspectiva de los alumnos es la excepción, quedando en un rol marginal la referencia a que en la escuela de masas las condicionantes de origen se transfieren de la sociedad a los individuos.

Los alumnos, además de reconocer el mercado laboral como factor predominante en la desafiliación de los varones, y la maternidad adolescente y el cuidado del hogar (no necesariamente hijos propios) en las mujeres, identifican a las familias como un actor a considerar en las explicaciones del fracaso escolar. Diversas investigaciones hacen referencia al aumento de la vulnerabilidad ante el conflicto y el fracaso escolar en el caso de aquellos estudiantes cuyos padres no están presentes en sus vidas (Muñoz, 2010; Contieri y Rodríguez, 2012; Brito, Brum et al., 2013). Los estudiantes tienden a resolver los problemas o aspectos afectivos en los centros mediante al recurso a sus pares, pero ante la pregunta sobre cuál es su modelo a seguir “la respuesta mayoritaria son los padres. Dos expresiones que son emergentes de las dificultades de comunicación y necesidad de vínculo afectivo con el mundo adulto” (Brum y Noya, 2013: 5). Más allá de las características propias de la adolescencia, estas dificultades de comunicación con los adultos de las familias se transfieren en el vínculo con los adultos en los centros y se refuerzan cuando el intercambio hace énfasis en el desempeño (rendimiento) y lo normativo (asociado al comportamiento).

En suma, atender la complejidad de la enseñanza media desde las macropolíticas a la micropolítica de los centros requiere analizar a los actores, sus interacciones, dinámicas y demandas recíprocas. Se deben cambiar las prácticas, pero también la mentalidad como conjunto de creencias, actitudes y comportamientos.

> “A esto se le ha denominado la condición mediacional de las innovaciones: los cambios están siempre mediados por las personas que los llevan a cabo. Mediados intelectual y actitudinalmente, mediados tanto por los saberes como por los estilos de actuación de las personas” (Zabalza y Zabalza, 2012: 122).

Pensar en un futuro favorable para la educación media nos debe conducir a vislumbrar las transformaciones de la sociedad y la cultura en las últimas décadas y sus posibles variables. También las estrategias para afrontar los problemas, inercias y

resistencias del sistema, así como el efecto multiplicador que pueden tener sus experiencias más dinámicas y exitosas.

Capítulo V. (Re)pensar la educación secundaria para los próximos diez años. De la macro a la micropolítica educativa

En el trayecto de la investigación se presentó la necesidad en el terreno educativo de reorientar la construcción de escenarios y la proyección de estrategias dando respuesta a la pregunta ¿hacia dónde vamos? En los sesenta la cuestión del desarrollo ocupó la primera escena, hoy, en un ciclo de crecimiento económico, el debate sobre el camino del desarrollo nacional vuelve a emerger. En este sentido, secundaria es un eslabón fundamental en el proceso en el que se tiene que avanzar apostando a la justicia social dando respuestas a la concepción del valor de lo educativo como derecho social. Esto es posible con una propuesta educativa que apueste en sus estrategias y dinámicas a superar los mecanismos de exclusión, recuperando en el espacio del imaginario su rol de reducto de posibilidades para la sociedad uruguaya.

Desde una visión global y de carácter retrospectivo, con relación al conocimiento especializado, los informes sobre la educación uruguaya de carácter oficial o cuasi-oficial no son abundantes. En estos últimos cincuenta años contamos con el informe de la CIDE (1965), el elaborado por la oficina de la CEPAL en Montevideo en el primer lustro de los noventa, “el Informe Nacional de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en el año 2005, y los aportes en educación de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia a partir de 2008” (Bentancur, 2011: 2). A estos se deben sumar una gran cantidad de artículos especializados en el marco de la UdelaR, teniendo como foco irradiador de las producciones particularmente a la Facultad de Ciencias Sociales. También informes realizados por ANEP-CODICEN, sistematizados a partir de entrados los noventa, informes de organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, CEPAL, BID, BM, OEI) y en una proporción mucho menor de universidades privadas. Esta situación de pocos informes oficiales de carácter universal y la proliferación de una gran cantidad de publicaciones y artículos de divulgación desde diferentes ámbitos, muchas veces no conectados entre ellos, suman a la idea de fragmentación tanto en el terreno del diagnóstico como el de las propuestas. Esta realidad se hizo presente en los ochenta cuando no se contaba con información completa, confiable y actualizada, en un continuo en el que la producción académica de los noventa y de la primera década del nuevo siglo hizo que se cuente con un caudal de información relevante, pero fragmentado y con tendencia a volver al punto de partida. Un desafío por delante es la creación de un registro activo, clasificado por áreas de problemas o abordaje que reúna el conocimiento especializado sobre educación, dando coherencia al conocimiento elaborado, evitando la tendencia a la repetición y que dé continuidad a las políticas de estado en lo educativo. En este sentido, el esfuerzo efectuado por el INEEd representa un avance en dicha dirección.

Como vimos en el análisis del proceso de los noventa, las reformas educativas que persiguen un enfoque progresivo tienden a encontrar menos dificultades políticas en el “juego de los actores” que aquellas más globales o radicales. Ante la percepción

reiterada de la crisis educativa, desde las orientaciones de política se abre una ventana de oportunidad para acordar políticas de estado educativas en torno a los grandes objetivos. Se debe apostar a que trasciendan los ciclos electorales y tiendan a generar un equilibrio entre los elencos estables y su renovación, en los aportes de innovación y desarrollo de las propuestas de transformación. Los acuerdos políticos, si pretenden tener una amplia base de legitimación deberían tener su contraparte en el acuerdo social con los actores directos en pos del proyecto de desarrollo.

En función de los antecedentes, urge la necesidad de tomar definiciones ante la tensión resistente entre centralización y descentralización de los procesos de gobernanza educativa.

Una transformación educativa exitosa que contemple la diversidad será efectiva si se supera la lógica binaria (*top down/botom up*) en los lineamientos de políticas, articulando iniciativas flexibles y experimentales desde lo micro con los lineamientos generales en función del proyecto global. En un contexto favorable para la transformación, el apoyo de la ciudadanía se puede lograr si los encargados de impulsar las transformaciones se adelantan, desarrollan campañas de información e incentivan la participación apostando a un empoderamiento ciudadano de la educación como “responsabilidad de todos”.

El diseño de políticas debería enfocarse a la recuperación de la valoración social, principalmente entre los sectores más vulnerables, del estudio en secundaria en la mejora de las condiciones de vida. Desde este punto de vista, se puede profundizar en el análisis la mejora de los indicadores asociados a la educación nocturna y su vínculo con los programas implementados que permiten conciliar las responsabilidades laborales con la demanda de la formación. También el rol de las familias es gravitante. Desde esta perspectiva, la realización de actividades en las que se revalorice a aquellos jefes o jefas de hogar en situaciones vulnerables desde el centro puede iniciar un camino de resignificación de la tarea social de la escuela a la interna del núcleo familiar. En la cultura letrada en la que nos encontramos inmersos se invisibilizan los saberes de las experiencias cotidianas. Actividades diseñadas en coordinación con asistentes sociales, equipos multidisciplinarios y la colaboración docente pueden generar intercambios con los estudiantes donde aquel jefe o jefa de hogar cuente algunos de los saberes que posee, acercando el centro a las familias, dignificándolas socialmente y generando la revalorización de la educación de sus hijos. La clave se encuentra en la creatividad, la apuesta a la innovación y la existencia de actores que lideren y sostengan los procesos.

En este sentido, la apuesta a revertir la exclusión en la universalización debe tener una de las principales vías de acción en la concepción de la educación como política social (en su sentido amplio) y de la docencia social como una de las dimensiones a construir en el proceso formativo de los profesionales de la educación. Ya se ha avanzado en este camino en la formación docente y la articulación de los planes con las canteras ministeriales.

La amortiguación de las diferencias de partida debe ser considerada atendiendo las áreas duras vinculadas a la retención y el egreso, así como también al tránsito entre niveles. Con relación a los programas de reingreso, hay formatos pedagógicos que requieren mayor especificidad en un sistema donde predomina el currículum tradicional. Las propuestas curriculares en los núcleos "críticos" del sistema deberían apostar al vínculo entre los contenidos y las realidades vividas, los elementos propios de la cultura juvenil y la apuesta al aprendizaje en red, colaborativo, que incluya las redes de información, la informática, el deporte y otras actividades de interés de la etapa del desarrollo en la que se encuentran. Los métodos de evaluación que vuelven a reeditar en su vida escolar la frustración de la carencia alejan a los estudiantes más vulnerables del quehacer educativo; de allí la necesidad de acompañarlos, como veremos, desde la cercanía cuando ingresan o transitan en el sistema formal. Estas iniciativas, flexibles y adaptables a los contextos y centros, no deben implicar una disminución de la calidad, sino una resignificación de su sentido asociada a potenciar las condiciones de los estudiantes desde la diversidad, sin focalizar los mecanismos de evaluación en la importancia de los resultados desde su perspectiva tradicional. La visión de los liceos como organizaciones con identidad, estructura y funcionalidad propia choca con un organigrama y estructura de los liceos general independiente de las diferentes variables.

Las propuestas de diferenciación de los centros han tenido resistencia en los colectivos docentes. Se deberán indagar estrategias para que estos se involucren en la confección de estrategias que atiendan realidades que son diversas de forma tal que se articulen, con el compromiso de los actores, acciones que apuesten a superar la oposición universalismo-focalización. Esto es posible por medio de una propuesta articulada que potencie sinérgicamente nuevas experiencias, que incluso pueden ser colaborativas en las transferencias de información y estrategias, en un trabajo en red entre los cuerpos directivos, los docentes, estudiantes y padres de centros que comparten la mismas problemáticas.

Los programas en que cada uno de los actores ejercen parte del control sobre los objetivos planteados han "sido una fuente permanente de tensiones, debido al papel que cada institución y cada actor cumple para la buena marcha de los procesos" (Vaillant, 2009: 39), viviendo las encrucijadas generadas entre las orientaciones de política, la aplicación de las políticas y su cristalización en los actores que ven la ejecución desde sus lugares de acción. En este sentido se debe fortalecer la innovación por medio de la formación permanente de los cuerpos directivos, respaldando los liderazgos colectivos e individuales en los centros, paralelamente con una fuerte apuesta a la revalorización de la profesionalización docente y del control autonómico frente a sus prácticas (estrategias de centro, rediseños curriculares, elección de mecanismos de evaluación, etc.). Como se señalaba en los capítulos anteriores, se debe apostar a amalgamar la experimentación y la autonomía con la función orientadora de la centralidad desde la perspectiva de la negociación. En suma, experimentación desde lo micro en función de unos pocos lineamientos generales claros desde lo macro.

Si bien existen experiencias de liceos públicos exitosas, también las hay de las otras y de aquellas en que las instituciones cargan con un estigma generado por diferentes factores. En la búsqueda de soluciones, la derivación de los estudiantes a los centros debería diseñarse según criterios pedagógicos y no mediante mecanismos administrativos, ya que en la disputa por las “mejores plazas” ganan aquellos que tienen un mejor desempeño escolar o más respaldo familiar, con lo cual se reproducen los mecanismos que reafirman la vulnerabilidad.

Un nuevo modelo educativo debe propender a superar “el malestar docente” a través de líneas de acción que apunten a la formalización de las situaciones (interinos-efectivos), la disposición de propuestas atractivas de formación permanente, la vinculación temporal sostenida a la vida de determinados centros, la concentración horaria, la elección de horas considerando la antigüedad, pero también el esfuerzo por la capacitación personal, las estrategias de trabajo colectivo que retroalimenten intercambios de co-formación liderados por los propios docentes con relación a sus pares en las instancias de coordinación.

También se deben atender particularmente los mecanismos de incentivos. En la construcción de escenarios de implementación, la resistencia de los gremios de educación ante aquellos que son de carácter económico debe impeler a atender estas demandas y ensayar nuevas posibilidades. El incentivo no tiene que ser excluyentemente un mecanismo económico, puede ser de financiación de ofertas formativas, de cupos en equipos de investigación docentes por región, entre otros. Se deberían buscar los mecanismos (previendo efectos correlacionados) para que los docentes más calificados o noveles con la especialización adecuada opten por los centros donde los mecanismos de exclusión en la universalización se hacen más evidentes, escenario de muy difícil aplicación sin asociarlo a alguna forma de incentivo. En aquellos centros donde las condiciones edilicias no acompañan, lo material edilicio tiene su reflejo en el deterioro de lo humano desde la perspectiva de la tarea. En un nuevo modelo educativo, la dignificación docente también debe pasar por lo económico, como medio que permita la focalización en el trabajo, la reflexión sobre las prácticas y la investigación.

Por último, una propuesta educativa que atienda las posibles modificaciones de las próximas décadas deberá dar cuenta de los cambios en los vínculos entre el mundo adolescente y el adulto. La referencialidad adolescente, producto de cambios en las estructuras de autoridad, se reorienta cada vez más hacia sus pares. Más allá de que se trata de una particularidad de la etapa vital, se inscribe como un signo del cambio cultural, donde recurren cada vez menos a los adultos, pero sin embargo reclaman su presencia. Por tal razón, las estrategias del sistema que apuesten a una docencia directa e indirecta de la cercanía pueden incentivar la identificación de los jóvenes con los centros y la mejora en los tan mencionados resultados.

Ante la percepción de crisis cabe pensarla en clave de oportunidad y de allí transformarla en posibilidades. Piezas de un puzzle complejo que tiene el desafío de la urgencia, la necesidad de adecuar la educación en el marco del proyecto de desarrollo

y el sentido de realidad ante la experiencia acumulada de que las transformaciones efectivas y duraderas no surgen a golpe de horno.

Bibliografía

AAVV (1979), *Tecnocracia y desarrollo. El plan CIDE quince años después. La conferencia de Puebla*, Montevideo, CLAEH.

ANEP (2000), *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay. 1995-1999*, Montevideo, Impresores Asociados/Fotosistemas S.A.

ANEP (2005), *Panorama de la Educación en el Uruguay Una década de transformaciones 1992-2004*, Montevideo, ANEP, Gerencia de Planeamiento y Gestión Educativa.

ANEP Consejo Directivo Central (1998), *La reforma de la Educación. Situación y perspectivas*, Montevideo, ANEP/CODICEN Unidad de Reprodocumentación.

ANEP-CES (1994), "Políticas de compensación institucional. Búsqueda de modelos liceales alternativos", en *Jornadas de renovación pedagógica de Educación Secundaria*, Montevideo-Uruguay.

APPRATTO, C.; ARTAGAVEYTA, L. (2004), "La educación", en Appratto, C. et al. *El Uruguay de la Dictadura (1973-1985)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, pp. 213-249.

ARISTIMUÑO, A.; DE ARMAS, G. (2012), *La transformación de la Educación Media en perspectiva comparada*, Montevideo, UNICEF.

ARISTIMUÑO, A. (2011), *La inclusión como objetivo ante el fracaso escolar en la Secundaria básica de Uruguay*, Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa, Universidad Central de Chile.

AROCENA, R. (1995), *La cuestión del desarrollo vista desde América Latina. Una introducción*, Montevideo, UdelaR Ediciones Universitarias de Ciencias (EDUDCI).

BARBOSA, L. *El proceso de sanción y el contenido de la Ley General de Educación Nº18.437: continuidades y rupturas. Programa regional de Movilidad Docente*, Montevideo, FHCE, en http://www.lidia.fhce.edu.uy/Publicaciones/Ley%20de%Educación%202008-%20INVESTIGACION.pdf

BRALICH, J. (1996), *Una historia de la educación en el Uruguay Del Padre Astete a las descomposturas*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

BAYCE, R. (1988), *El sistema educativo uruguayo 1973-1985 Volumen II*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

BENTANCUR, N. (2008), *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

BENTANCUR, N. (2011), "El diagnóstico y la acción: conocimiento institucionalizado y políticas educativas en el Uruguay pos-dictatorial (1985-2010)", en *X Jornadas de investigación Facultad de Ciencias Sociales*, Montevideo.

BRITO, Andrea (2012), "Reinventar la escuela: límites y posibilidades desde la perspectiva de los profesores", en Southwell, Myriam (comp.), *Entre generaciones. Exploraciones sobre educación cultura e instituciones*, Flacso, Homo Sapiens. Buenos Aires.

BRITO, F.; BRUM, S.; NOYA, J.; SILVA, K. (2013), *Convivencia. Herramientas para el diagnóstico y estrategias participativas,* CES-ANEP, Montevideo, Uruguay (Investigación inédita).

BRUM, S.; NOYA J. C. (2013), *Hostigamiento escolar. Herramientas para el diagnóstico y estrategias participativas. Algunas líneas de trabajo en la enseñanza media en Uruguay*. Ponencia presentada en el "VI Congreso Internacional de Educación. Bullying. ¿Dignidad humana en riesgo?", Universidad Católica de Santa Fe, Facultad de Humanidades, Santa Fe, Argentina (octubre de 2013).

CAETANO, G. (2005) (dir.), *20 años de democracia Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples*, Montevideo, Ediciones Taurus.

CAETANO, G.; RILLA, G. (1987), *Breve historia de la dictadura*, Montevideo, CLAEH.

CARDOZO, S. (2010), "Políticas de Educación", en *Cuadernos del ENIA 2010-2030*, Montevideo.

CASACUBERTA, C.; BUCHELLI, M. (2010), "Asistencia a instituciones educativas y actividad laboral de los adolescentes", en Tabaré Fernández (ed. coord.), *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay Conceptos, estudios y políticas*, Montevideo, Colección Art. 2 CSIC UdelaR.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (1979), *Tecnocracia y desarrollo. El Plan CIDE quince años después. La conferencia de Puebla*, Montevideo, IMCO.

CHAPATO, M. E; ERROBIDART, A. (comp.) (2011), *Historias, actores e instituciones. Estudios sobre prácticas educativas en tiempos de cambios y turbulencias*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

CIDE Comisión de Investigaciones y Desarrollo Económico (1965), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay. Plan de desarrollo educativo*, Tomo I Montevideo, CECA.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006), *Comunicado de la comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. La gobernanza en el consenso europeo sobre la política del desarrollo. Hacia un enfoque armonizado de la Unión Europea.* Versión digital disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0421:FIN:ES:PDF

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES – Comité de coordinación estrategia de infancia y adolescencia (2010), *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*. Versión digital disponible en *http://www.enia.org.uy/documentos/Documento%20ENIA.pdf*.

CONTEMPORÁNEA (2011), *Historias y problemas del siglo XX*, Vol. 2 Año 2 Montevideo, UdelaR, Impresiones Tradinco S.A.

CROTTI, E. (2010), *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos al* futuro, UNICEF, Montevideo.

CUADERNOS DE MARCHA, *Secundaria Intervención y Violencia*, nº 48, Montevideo, 1971.

DÁVILA, O.; GHIARDO, F. (2009), "De los herederos a los desheredados. Juventud, capital escolar y trayectorias de vida", en *Revista de Ciencias Sociales*, nº XXV Montevideo, 2009

DE ARMAS, G. (2005), "De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido", en Caetano, G. (dir.), *20 años de*

democracia Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples, Montevideo, Ediciones Taurus.

DEMASI, C. *La caída de la democracia. Cronología comparada de la historia reciente del Uruguay (1967-1973)*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo

DEMASI, Carlos et al. (2001), La caída de la Democracia. Cronología comparada de la historia reciente del Uruguay (1967- 1973), Fundación de Cultura Universitaria, CEIU, Mastergraf, Montevideo.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2003), *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: desde la CEPAL al neoliberalismo 1950-1990*, Biblos, Buenos Aires.

DOMÍNGUEZ, Laura; GATTI, Elsa (2011), "Uruguay: ¿Transformación o retorno? (Ensayo), en Educación Social, Vol. 32 nº 115, Universidad de Campinas, CEDES, Brasil.

ESPINOLA, F. (2006), "¿Cuáles son sus representaciones y cómo comprenderlas? Los jóvenes y el liceo", en *Revista de Ciencias Sociales*, Año XIX, nº 23, Montevideo.

ESTEVE, J. M. (2009), "La profesión docente ante los desafíos de la sociedad del conocimiento", en Vélaz de Medrano y Vaillant (coord.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Metas educativas 2021*, OEI, Fundación Santillana, Madrid.

FARREL, M. (2004), *Temas clave de la enseñanza secundaria. Acreditación de alumnos/ Orientación y consejo/ Disciplina Liderazgo y gestión/ Transición de primaria a secundaria*, Paidós Educador, Barcelona.

FERNÁNDEZ, T. (1996), "Análisis organizacional de secundarios de Ciclo Básico del Área Metropolitana Teoría, Método y Hallazgos", en *Revista de Ciencias Sociales*, Año 11, nº12, Montevideo, pp. 132-143.

FERNÁNDEZ, T., "Los 'liceos eficaces': una perspectiva sociológica de la organización escolar", en *Revista de Ciencias Sociales*, pp. 111 – 118.

FILARDO, V.; Mancebo E. et al. (2013), *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*, Colección Art.2., UDELAR-CSIC, Montevideo, Uruguay.

FRANCO, R.; LANZARO, J. (coord.) (2006), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

FREGA et al. (2008), *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890- 2005)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

GARCÉ, A. (1999), "Ideas y competencia política: revisando el fracaso de la CIDE", en *Revista uruguaya de Ciencia Política*, nº 11, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

GARCÉ, A; DE ARMAS, G. (2004), "Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)", en *Revista Prisma. Políticas Educativas*, nº 19, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

GOÑIMAZZITELLI, M. (2011), "Una mirada feminista a las políticas de Formación Docente", en *Puede y debe rendir más*, ONU mujeres, Cotidiano Mujer, Imprenta Rojo, Montevideo, Uruguay.

IGLESIAS, E. (1989), *Informe sobre la Administración Pública. Comisión de Investigaciones y Desarrollo Económico (CIDE) 1965*, Instituto nacional del libro, Montevideo.

IRAZÁBAL, D. (2004), “Del relacionamiento entre técnicos y políticos en el Uruguay”, en *Revista Prisma Políticas Educativas*, nº 19, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

LAHERA, E. (2004), *Política y Políticas Públicas*, CEPAL – Serie Políticas sociales nº 95, Santiago de Chile.

LANZARO, J. (2004), *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*, CEPAL – Serie Políticas sociales nº 91, Santiago de Chile.

LAPLANCHE, J. y PONTALIS J. B. (1968), *Diccionario de Psicoanálisis*, Editorial Labor, Barcelona.

MANCEBO, M. E. (2004), “La fundación de los Centros Regionales de Profesores: un análisis desde el ángulo de la profesionalización docente”, en *Revista Prisma. Políticas Educativas*, nº 19, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

MANCEBO, M. E. (2011), “Políticas de profesionalización docente y de inclusión educativa en el Uruguay del siglo XXI: un modelo para armar”, en *Puede y debe rendir más*, ONU mujeres, Cotidiano Mujer, Imprenta Rojo, Montevideo.

MANCEBO, M. E.; DE ARMAS, G. “La Educación Media en Uruguay al inicio del siglo XXI Una mirada desde la perspectiva de derechos: acceso, calidad y equidad”, en *Educación: Derechos y participación Aportes para la reflexión sobre la Enseñanza media en Uruguay*, Montevideo, UNICEF, pp. 9-26.

MANCEBO, M.E.; BENTANCUR, N. (2007), “El debate instalado en el campo de la educación”, en Caetano, G., Buquet, D. y Mancebo Mª E. (coords.), *La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*, Banda Oriental, Montevideo.

MANCEBO, M. E; NARBONDO, P. (coord.) (2010), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Clacso, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

MANCEBO, M. E., MÉNDEZ, N. (2012), "La exclusión educativa en los países del Cono Sur Aproximación Conceptual y Dimensionamiento", en *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, DS-FCS, vol. 25, nº 30, julio 2012, pp. 117-138.

MARRERO, A. (2006), “Puentes hacia ninguna parte Juventud, Educación y Empleo en el Uruguay de la crisis”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Año XIX, nº 23, Montevideo, pp. 20 – 32.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2008), *Proyecto General de Educación*, disponible en http://www.leyeducacion.mec.gub.uy/doc/texto_completo_ley_educacion.pdf

MONDERO, J. C. (1994), *Legitimidad*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, disponible http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionarioF.htm

NAHUM, B. (dir.) (2008), *Historia de Educación Secundaria 1938-2008*, Tarma, Montevideo.

OPERTTI, R. (2002) (coord.), *La educación media superior uruguaya en el siglo XX - Capítulo 3 Estudios realizados sobre la educación media superior en el ámbito nacional en la década de los años noventa*, Montevideo, ANEP – Comisión de transformación de la educación media superior pública en Uruguay / Cuaderno de Trabajo nº 9.

OPERTTI, R.; VILLAGRAN, A. (2003), “La reforma educativa en Uruguay”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Año XVI, nº 21, Montevideo, pp. 111-121.

OPP, ANEP (2010), *Plan Nacional de Educación 2010-2030. Aportes para su elaboración*, Programa conjunto UNESCO- ANEP, Montevideo.

OREIRO, C.; VALENZUELA, J. P. (2012), “Factores que determinan el desempeño educativo en el Uruguay, 2003-2006”, en *Revista CEPAL*, nº1 107, Montevideo, pp. 67-91.

PERERA, M.; LLAMBÍ, C. y MESSINA, P. (2008), “Desigualdad de oportunidades y el rol del sistema educativo en los logros de los jóvenes uruguayos”, en *Fondo Concursable Carlos Filgueira. Infancia, adolescencia y políticas sociales* Montevideo, MIDES, Programa infamilia, pp. 39-58.

PORLEY, C. “Impacto nulo. El fracaso del PIU. La mayor política para abatir la repetición y el abandono liceal”, en *Semanario Brecha*, 7 de junio de 2013.

RAMA, G. et al. (1992), *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?*, CEPAL, Montevideo

RAMA, G. (1994), *Los bachilleres uruguayos: quienes son, que aprendieron y que opinan*, Montevideo, CEPAL, Informe al Consejo Directivo Central de la ANEP, Montevideo.

OIE (2008), *Revista Iberoamericana de Educación, Políticas de educación en tiempos de globalización*, nº 48, Madrid, OIE (Organización de Estados Iberoamericanos).

UDELAR (2012), “Políticas educativas en tiempo de cambios”, en *Revista uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21-01, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales UdelaR, Ediciones Cauce.

RICO, A. et al. (2005), *15 días que estremecieron al Uruguay. Golpe de Estado y Huelga General 27 de junio – 11 de julio de 1973*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

ROMANO, A. (2010), *De la reforma al proceso. Una historia de la Enseñanza Secundaria (1955-1977)*, CSIC Ediciones Trilce, Montevideo.

SANTÁNGELO, G. (2004), “El funcionario administrativo como un actor relevante del sistema de acción concreto”, en *Revista Prisma. Políticas Educativas*, nº 19, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

SAHLBERG, P. (2013), *El cambio educativo en Finlandia ¿Qué puede aprender el mundo?*, Paidós. Buenos Aires.

SOUTHWELL, M. (comp.) (2012), *Entre generaciones. Exploraciones sobre educación, cultura e instituciones*, FLACSO, Buenos Aires.

SUNKEL, O. y PAZ, B. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Editorial Siglo XXI, México.

TENTIFANFANI, Emilio (2007), *La condición docente: análisis comparativo de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

TORRES, R. M. (2001), *La profesión docente en la era de la informática y la lucha contra la pobreza*, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. ED-01/ PROMEDLAC VII, Documento de apoyo, Unesco, en http://altatecnologia.site40.net/profesiondocenteinformaticaluchapobrezatorres.pdf.

TORRES, R. M. (2000), “Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe”, en *Los docentes protagonistas del cambio educativo,* Editorial CAB/E, Magisterio Nacional, Bogotá.

UNICEF (2010), *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*, UNICEF, Montevideo.

VAILLANT, Denise (2009), “Colombia, México y Uruguay: el reingreso educativo en clave comparada”, en *Páginas de educación,* año 2, nº 2, Universidad Católica del Uruguay, Impresión Monócromo, Montevideo.

VERNAZZA, Lucía (2004), “El error de subestimar la implementación: el juego de múltiples actores en la reforma educativa uruguaya”, en *Revista Prisma. Políticas Educativas*, nº 19, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

WRIGHT, V. (1993), *Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública*, en *Revista GAPP*, nº 7-8, 1996.

YAFFÉ, J. (2005), *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio*, Linardi y Risso, Montevideo.

YARZÁBAL, L. (2009), “Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio”, en *ANEP-CODICEN, Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN (2005-2009)*, Mastergraf, Montevideo.

ZABALZA, M. A. y ZABALZACERDEIRIÑA A. (2012), *Innovación y cambio en las instituciones educativas,* Homo Sapiens, Rosario.

Fuentes consultadas

Anuarios Estadísticos período 1990-2011 Ministerio de Educación y Cultura http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/1794/5/mecweb/anuarios?3colid=927

Censos 1963, 1975, 1985, 1996, 2004, 2011 Instituto Nacional de Estadística http://www.ine.gub.uy/

Departamento de Estadística Consejo de Educación Secundaria

Encuestas Continuas de Hogares Instituto Nacional de Estadísticas http://www.ine.gub.uy/

Observatorio de la Administración Nacional de Educación Pública http://www.anep.edu.uy/observatorio