

Universidad Católica del Uruguay  
Dámaso Antonio Larrañaga  
Facultad de Derecho y Ciencias Humanas  
Departamento de Ciencias Sociales y Políticas  
Maestría en Políticas Públicas

TESIS

**Implementación de nuevas políticas educativas  
en Montevideo: el caso del Sistema de  
Protección de Trayectorias Educativas**

Martín Giorello  
Montevideo, octubre 2020  
Tutora: Adriana Aristimuño

## Resumen

En Uruguay y el mundo las políticas educativas se caracterizan por su difícil implementación. Una estructura educativa asimilada a la de su surgimiento evidencia lo difícil que implica reformarla. Mediante un típico proceso de *path dependence*, la estructura educativa uruguaya parece haber esquivado el paso del tiempo, siendo su principal cambio la recepción de “*nuevos públicos*” que evidencian aún más la permanencia de una estructura centenaria. Sin embargo, la vigorosidad de un paradigma heterodoxo de la inclusión educativa que enfrenta al paradigma ortodoxo históricamente hegemónico, sumado al reciente cambio de gobierno, crean un escenario fértil para esperar la introducción de cambios estructurales.

El último intento de reformar –o moldear- las estructuras educativas comenzó a diseñarse en 2015: el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas. Esta investigación procura caracterizar la implementación de esta Política en centros educativos de Ciclo Básico de Montevideo. Para ello, plantea dos fases.

En una primera, se describen aspectos ideológicos de los actores involucrados en la implementación de la política, su posicionamiento y relacionamiento, identificándose dimensiones donde se verifican distancias entre los actores. Finalmente se analiza el nivel de implementación de la Política.

En una segunda, con diseño explicativo, se compara la implementación del componente más reformista en 3 centros vecinos, postulando que en estos la ideología de los actores con la responsabilidad de implementar la Política con autonomía determina el nivel de implementación del componente.

Esta investigación encuentra al paradigma históricamente hegemónico hoy reducido al discurso de algunos actores micro y –en menor grado- meso de la Política (docentes e inspectores de asignatura principalmente). En tanto, el heterodoxo hoy reluce en todos los niveles de la política educativa. Las divisiones entre actores afines a ambos paradigmas evidencian un conflicto que los implementadores de esta Política procuraron evadir. La limitada implementación de sus aspectos más reformistas puede considerarse su mayor resultado. Evidenciándose la relevancia de la ideología de los actores de los centros – donde el conflicto es más relevante- para explicar la implementación de la Política, se concluye que la implementación de una reforma educativa sólo será

extendida geográfica y temporalmente si se institucionaliza el conflicto ideológico. Consecuentemente, esta investigación finaliza brindando sugerencias para ello.

Los datos son relevados mediante análisis documental y entrevistas a 27 personas, incluyendo desde docentes de aula y equipos de referentes de trayectorias de 5 centros educativos, hasta la Directora General del Consejo de Educación Secundaria, realizadas en noviembre y diciembre de 2019.

Palabras clave: paradigma, inclusión educativa, implementación política, conflicto político

## **Agradecimientos**

Realizar una actividad de esta índole implicó en mi vida no sólo reducir los horarios de descanso, sino también los de aprovechamiento de decenas de fines de semana para disfrutar en pareja, en familia y con amigos. Por ello, el primer agradecimiento debe ser destinado a todos ellos por su paciencia, su espera y su tolerancia para mantener en espera su amor y amistad, aún si desaparecía por períodos de tiempo más prolongados respecto a lo que les tenía acostumbrados. Especialmente, quisiera resaltar a mi pareja, quien acompasó su tolerancia con procesos de cambios: antes inmigrar y convivir y ahora comprar una casa y esperar nuestro primer hijo. Todos ellos y todo ello hizo que este proceso lejos de tortuoso – aunque sí estresante-, fuera muy llevadero.

Una segunda ola de agradecimientos debe ser destinada a todos los académicos que me ayudaron brindándome bibliografía cuando les solicité, especialmente a Javier Lasida, Juan Bogliaccini, Gustavo de Armas y Andrés Peri. Asimismo, quisiera resaltar a Cecilia Rossel, quien me sugirió bibliografía metodológica muy útil, además de corregirme diversas versiones del diseño metodológico, actuando como una segunda tutora metodológica. Finalmente, a Adriana Aristiumuño, mi tutora, quiero destacarla tanto por sus aportes disciplinares en Política Educativa, como por su calidez y horizontalidad en el trato que permitieron trabajar con confianza, horizontalidad y simpleza, esencial para una actividad de estas características.

A todos los entrevistados les debo un enorme agradecimiento por su honestidad y apertura en la conversación. A los gestores de la Política, especialmente a Ana Verocai y Nicolás Ambrosi, les quisiera agradecer por su colaboración para organizar aspectos operativos del trabajo de campo. Espero este trabajo pueda serles útil para las funciones de todos ellos.

Por último, debo agradecer a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación por la beca que me otorgó. Con ella pude tomarme tiempo para realizar la investigación con la seriedad y empeño que quería.

Ojalá esta investigación no sólo sirva para la aprobación de esta Maestría, sino también sea un valioso aporte especialmente para los diseñadores e implementadores de políticas educativas.

## Índice

Resumen.....	2
Agradecimientos .....	4
Revisión bibliográfica .....	7
i. ¿Por qué es relevante estudiar la inclusión educativa en Uruguay? .....	7
ii. Factores históricos, sociales y del sistema educativo que obstaculizan la inclusión educativa.....	8
Factores históricos.....	8
Factores sociales y su interacción con instituciones educativas .....	12
iii. Atención a la diversidad: entre la estandarización y la adaptación .....	15
iv. Autonomía docente y centralización .....	18
v. Involucramiento docente .....	21
vi. ¿Qué alcance tiene el diseño de las políticas? .....	24
vii. ¿Cómo se implementan las políticas? .....	25
Caso a estudiar .....	28
Objetivos y preguntas de investigación .....	31
Objetivo .....	31
Preguntas e hipótesis de investigación.....	31
Estrategia metodológica .....	33
Conceptualización de variables.....	33
Tabla M. 1. <i>Operacionalización de variables</i> .....	35
Propuesta metodológica.....	36
• Fase descriptiva.....	36
• Fase explicativa .....	42
Análisis de datos.....	46
Concepción de la inclusión educativa de los actores involucrados en la implementación del SPTE.....	46
Posicionamiento frente a los componentes. ....	56
Relacionamiento entre actores.....	66
Nivel de implementación de los componentes .....	71
Distancias entre actores .....	73
Fase explicativa .....	86
Discusión: principales hallazgos y su diálogo con la teoría.....	94
Aportes para la implementación de políticas educativas .....	105

Referencias bibliográficas .....	108
Anexo .....	116

## **Revisión bibliográfica**

### i. ¿Por qué es relevante estudiar la inclusión educativa en Uruguay?

Los conceptos segregación, exclusión, desigualdad y/o fracaso educativo, entre otros fenómenos, suelen relacionarse fuertemente en la literatura refiriendo a fenómenos que impactan negativamente y mediante diversos canales en las vidas de los jóvenes y en el desarrollo de los Estados. “Por segregación educativa debe entenderse la situación en la cual la experiencia educativa del individuo tiende a desarrollarse y compartirse esencialmente en individuos de su misma extracción social”, explican Filgueira, F. y Bogliaccini, J. (2005: p. 11). Efectivamente, añaden, “esta segregación es detrimental no sólo a la formación del carácter ciudadano de la población sino también al aprendizaje y logro educativo” (Ídem). Como ellos, la academia ha demostrado con creces dicho impacto.

El principal impacto abordado por la academia ha sido el diferencial en la empleabilidad de personas según nivel educativo finalizado (Alegre, A. y Pérez, R., 2010; Espínola, V. y J. Claro, 2010; Cardozo, S., 2010; Filmus, D. y Moragues, M., 2002; Filardo, V., 2010). Además de dicha mayor empleabilidad e ingresos, un mayor nivel educativo deriva en una postergación del inicio de la vida reproductiva y una autonomía más tardía (Filardo, V. 2010), entre otros efectos a nivel individual, en tanto al Estado le reporta una mayor productividad del trabajo, crecimiento económico y menos gastos estatales en salud, servicios sociales, criminalidad, soluciones habitacionales, programas de empleo y capacitación laboral (Espínola, V. y J. Claro, 2010), entre otros.

Por añadidura al impacto en las probabilidades de empleabilidad de las personas, la educación también influye en la inclusión social por su efecto en los aprendizajes per se que ocurren en el ámbito educativo (Aristimuño, A., 2015; Filmus, D. y Moragues, M., 2002). Su ausencia, o el “truncamiento de la trayectoria académica sin haber completado aquellos niveles socialmente definidos como obligatorios, también ubica la persona en una posición de desafiliación social” (Fernández, T. et al). Así, “la escuela es una vía consistente y actual de clasificación social” (Merino, R. et al, 2006). Esta paradoja es explicada en un documento del Banco Mundial (2005, p. 15): “es llamada a integrar a los jóvenes, para así prevenir la exclusión social y promover la igualdad

y, al mismo tiempo, a perfilarlos, canalizarlos y etiquetarlos, a veces a una temprana edad, introduciendo así una poderosa fuente de desigualdad y determinando irreversiblemente sus oportunidades futuras”.

En un contexto latinoamericano donde la deserción, fundamentalmente en Educación Media, parece no haber estado entre las prioridades políticas, últimamente “las estrategias prevalentes para prevenirla han sido poco apropiadas y de dudosa efectividad” (Espínola, V. y Claro, J., 2010: p. 259). Concretamente, Uruguay pese a ser “uno de los países menos inequitativos de la región en la distribución del ingreso, las inequidades que se presentan en los resultados educativos son mayores que las de sus vecinos”, poniendo en jaque a dicha distribución del ingreso (Filardo, V., 2015: 21). De hecho, en Sudamérica los jóvenes uruguayos de 18 a 20 años son los que finalizan en menor porcentaje la Educación Secundaria, siendo los únicos, junto a los venezolanos, que disminuyeron el porcentaje de su finalización en el período 2000-2017. Asimismo, Uruguay es el único país en que no disminuyó la brecha de finalización entre jóvenes de hogares del quinto quintil de ingresos y del primero, siendo también sus jóvenes de este quintil los que menos finalizan Educación Secundaria en la región (ver Tabla A. Finalización **DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN SUDAMÉRICA EN JÓVENES DE 18-20 AÑOS**). No obstante la no priorización de la problemática en las últimas décadas, en el último quinquenio la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), consideró la inclusión educativa como un eje orientador de las políticas a implementar y como una línea de trabajo central de la Administración.

## ii. Factores históricos, sociales y del sistema educativo que obstaculizan la inclusión educativa

### Factores históricos.

La literatura internacional permite comprender que el fenómeno de segregación educativa ni es sólo uruguayo, ni es nuevo. Zehm (en Deschenes et al, 2001: pp. 529-536) investigó acerca del tratamiento de las escuelas hacia los “estudiantes inadaptados” entre 1800 y 1970 en Estados Unidos, dividiendo este período en cuatro. Uno primero (1800-1849), con estudiantes de bajo rendimiento catalogados como “poco inteligentes o faltos de carácter” por fallar teniendo la misma educación que otros exitosos (Ibídem: p. 529). El segundo (1850-1899)

ilustra un sistema educativo asentado en la uniformidad espacial, temporal y didáctica, emergiendo la noción del estudiante normal como aquel “que procedía al paso demandado por los imperativos de la escuela graduada” (ibíd.: p. 531). Recién en el 1900-1949 se empezó a vislumbrar que “la estructura del sistema educativo era insuficientemente diferenciada para ajustarse con el rango de habilidades intelectuales y los diferentes destinos en la vida del heterogéneo cuerpo de estudiantes” (ibíd.: p. 536). Contemporáneo a esa época, J. Castro en 1949 (p. 5) afirmaba en Uruguay: “los tiempos han cambiado (...) hoy no se concibe un ciclo completo de cultura elemental sin el aporte del liceo. (...) Fácil es comprender que cambiando así tan fundamentalmente la naturaleza del liceo, al transformarse sus fines, tiene la institución que sufrir una transformación integral”. Nace, pues, la diferenciación curricular, siendo los ‘inadaptados’ “dirigidos usualmente a programas especialmente diseñados para ellos hasta que finalmente fueran eliminados de la escuela” (Deschenes et al, 2001: p. 533). Al tiempo, estos programas especiales agruparon a estudiantes provenientes de grupos sociales marginados. Lejos del paradigma individualista inicial –“se cosecha lo que se siembra”-, ahora resplandece el paradigma materialista que considera que la única forma de incluir educativamente a estos grupos es mejorando sus condiciones socioeconómicas.

En el último período analizado (1950-1970) se entendió que “la educación estandarizada por grados es insensible a las minorías de bajo ingreso y raciales y principalmente desconocen que representa el carácter distintivo de los valores, actitudes y comportamientos de la clase media, blanca y anglosajona. Al imponerlos (a través de docentes, currículum y rutinas diarias), se muestra poco respeto por las diferencias” (Ibíd.: p. 537). A partir de este período, nace un paradigma que ha venido cobrando fuerza a medida que las condiciones materiales de estos grupos socialmente excluidos crecen, pero la segregación educativa permanece. Este paradigma concibe al propio sistema educativo como creador de fracaso estudiantil –ya no los propios estudiantes ni sus características- y continúa en disputa por la hegemonía con el paradigma materialista.

Diversos estudios rioplatenses (Fernández, T., 2010; Southwell, M., 2011; Tiramonti, G., 2011; Castro, J., 1949; Calloids, F. y Hutchinson, F., 2001; Terigi,

F., 2010; entre muchos otros) coinciden con que la función inicial de Educación Secundaria era seleccionar estudiantes. Señala Castro (1949, p. 4) que en épocas Varelíanas, a diferencia de entonces, “el liceo era la antesala de la Universidad, (...) constituía un organismo de selección de capacidades y, también hay que reconocerlo, de selección de clases sociales”. Southwell (2011, p. 37) considera que la selectividad de Secundaria hunde sus raíces en la época colonial “por su relación con la educación universitaria, de la que [las instituciones “preparatorias”] eran tributarias: dependían de las universidades para las que preparaban, compartían sus mismas características y los títulos que otorgaban sólo tenían sentido dentro del recorrido más largo de los estudios universitarios”. Recién en la década de 1890 se impone como política de educación postprimaria la Secundaria y Preparatoria (Fernández, T., 2010). “El tipo de centro educativo (...) emulaba en su estructura organizacional a una facultad: un director seleccionado entre profesores de larga carrera, adscriptos por turno, uno o dos funcionarios en la administración y tantos profesores como asignaturas en el plan de estudios” (Ibíd.: p. 157). Esto implicaba, tanto en 1890 como en 1949, profesorado diferente, programas sin ninguna coordinación y modos de vida escolar, disciplinas, prácticas y técnicas también diferentes e independientes entre Primaria y Secundaria (Castro, J., 1949: p. 6). Esta necesidad de mayor coordinación y coherencia entre Primaria y Secundaria sigue señalándose como una necesidad hoy (INEED, 2017a: p. 127).

Sin embargo, no puede decirse que en todo este siglo nada haya cambiado: “además de la actualización de contenidos dentro de las disciplinas, nuestras escuelas ya no parecen responder a las descripciones de esas instituciones rígidas, casi carcelarias, definidas por el encierro y la férrea disciplina (...), como la limitación de la libertad de cátedra o la rígida separación entre el afuera y el adentro de la escuela. (...) Pero esos cambios no han alcanzado a lo que definimos como formato” (Southwell, M., 2011: p 67). El saber organizado en ramos, su enseñanza simultánea, el currículum graduado, una secuencia fija, el ciclo escolar, el currículum generalista y enciclopédico, el agrupamiento en base a la edad, el aula/sección como unidad espacial, la distribución de tiempos y espacios, los rituales patrióticos, siguen vigentes desde épocas coloniales (Ibíd.: p. 65-66). Las alternativas propuestas en la vida republicana de nuestros países

“transformaron poco el currículum y el formato. Las propuestas -de distinto signo e intención- que avanzaron en modificar el formato - o alguno de sus rasgos- fueron vueltas atrás o debilitadas en sus pretensiones transformadoras, absorbidas en las gramáticas institucionales y en las construcciones sociales sobre lo legítimo, lo prestigioso o aquello considerado de calidad” (ídem).

Pese a la persistencia de rasgos arraigados desde su surgimiento, en el último siglo (1908-2004) la proporción de la matrícula en relación a la población se multiplicó por 104 y en números absolutos por 316 (ver Tabla B. **CAMBIOS EN LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y EN LA POBLACIÓN NACIONAL (1908-2004)**). En tanto, crece del 15% al 75% la cobertura de la población de 12 a 17 años entre las décadas sesenta y noventa (Aristimuño, A., 1999: p. 22). Esto “significó avances importantes de cobertura de la enseñanza media, a la vez que cambió sustantivamente la composición social del alumnado en los liceos” (CES, 2008: p. 292). Esta masividad de los “nuevos públicos” –como se les ha denominado- compuestos principalmente por estudiantes de nivel socioeconómico bajo, pero también mayor participación de las capas sociales medias, con niveles culturales diferentes de los docentes, siendo asimismo grupos heterogéneos en términos de edad, actitudes y logros, con códigos culturales y accesos a la información y la cultura muy diferentes a los de quienes estuvieron inicialmente destinadas las escuelas (Aristimuño, A., 1999; R. Leite, 2002; Calloids, F. y Hutchinson, F., 2001), posibilitó “que haya en una misma escuela o aula niños que sepan leer y escribir y otros que no. El reto es saber cómo enseñar y cómo interesar a un grupo tan heterogéneo” (Calloids, F. y Hutchinson, F., 2001: p. 37) para el que “el anonimato se ha convertido en la forma de existencia” (Aristimuño, A., 1999: p. 22).

Aun considerando el cambio drástico en la función de la Educación Secundaria y la composición social de su estudiantado, “no se han generado nuevas instituciones o no se han podido modificar las existentes a la luz de la actual configuración de la sociedad. Por tanto, hay una tendencia a forzar lo ya existente para dar respuesta a las exigencias del nuevo contexto” (Tiramonti, G., 2011: p. 19). ¿Por qué este desajuste?

El institucionalista histórico Krasner, S. (1984) definió el concepto de “path dependence” (dependencia de la trayectoria) para explicar cómo “las estructuras

institucionales actuales pueden ser producto de una coyuntura histórica peculiar más que de factores contemporáneos” (p. 225), implicando que “instituciones funcionales a demandas del pasado pueden perpetuarse a sí mismas en un futuro cuyas necesidades imperativas sean radicalmente distintas” (p. 240). Sucede que ocurrida una coyuntura crítica, se “desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. (...) Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irrecuperables” (Pierson, P. y Skocpol, T., 2002: p. 13). Ante políticas consolidadas, “a consecuencia de los fuertes efectos del path dependence, las instituciones no son fácilmente desechadas cuando las condiciones cambian. (...) Nuevas iniciativas son introducidas para abordar demandas contemporáneas, pero agregan, en vez de reemplazar a formas institucionales preexistentes” (Ibídem: p. 22). Esto se debe a que “todos los actores relevantes ajustan sus estrategias para acomodarse al patrón prevaleciente. (...) Incluso cuando los políticos se dispongan a rediseñar instituciones, estarán constreñidos en lo que pueden concebir por las restricciones culturales a las que están integrados” (Thelen, K., 1999: p. 385).

Bentancur (2015) y Fernández (2010) evidencian la presencia de procesos path dependence en el sistema educativo uruguayo “haciendo las transformaciones más difíciles en virtud de la resistencia de actores cuya posición depende de su articulación con una configuración institucional determinada, pero también por factores de tipo cultural que ‘naturalizan’ los rasgos originarios del sistema en muy diversas facetas: la forma de gobierno, el tratamiento a la enseñanza privada, la estructuración de la oferta en niveles y ramas, el peso relativo de las disciplinas, etc.” (Bentancur, N., 2015: p. 8).

### Factores sociales y su interacción con instituciones educativas

En el último Siglo la literatura educativa pasó de diagnosticar como problemático al estudiante por trayectorias educativas de fracaso, a responsabilizar a los grupos sociales por ellos adscritos, para luego hacer lo propio con el sistema educativo (Deschenes et al, 2001; Aristimuño, A., 2015), coexistiendo hoy, principalmente, estas últimas dos perspectivas. Podrían citarse miles de estudios nacionales e internacionales que evidencian el efecto de determinado aspecto

de la dimensión social o educativa sobre las desigualdades educativas. Tarabini (2017: pp. 42-43) sistematiza factores de segregación educativa en España clasificándolos considerando desigualdades sociales, políticas, afectivas y culturales, según niveles político, del centro y del aula. Esto refleja lo que desde ya hace tiempo parece haberse concluido: “los ‘factores internos’ asociados a la efectividad de la escuela, no operan independientemente de ‘factores contextuales’ ” (Carrasco, A., 2007: p. 298). “La falta de adecuación del modelo de escuela secundaria a las características de los nuevos grupos y sectores sociales que ahora asisten a ella, más la falta de consideración de la existencia de necesidades y demandas propias de los jóvenes, son causales relevantes de deserción y de bajos logros de aprendizaje de los púberes y de los jóvenes” (Braslavski, 2001: p. 234), idea refrendada por diversos estudios (De Armas, G. y Retamoso A., 2010; Tiramonti, G., 2011; Terigi, F., 2010; Tarabini, A. et al, 2017; Aristimuño, A., 2015; Morentín, J. y Ballesteros, B., 2018; Deschenes, S. et al, 2001, entre otros).

Los resultados de la interacción entre, por una parte, la política de repetición en Uruguay y, por otra, ciertas características del estudiantado, ilustra claramente lo que se pretende evidenciar. Así, diversas condiciones -entorno socioeconómico y sociocultural de estudiante y centro donde asiste, género, acompañamiento familiar, entre otras (Filardo y Mancebo, 2013; Aristimuño, 2015; Cardozo, S., 2016; Filardo, V., 2010; INEED, 2017a; INJU, 2015; etc.)- afectan el aprendizaje del estudiantado en diferentes magnitudes, repercutiendo directa e indirectamente en sus probabilidades de repetición. Ésta, lejos de lograr el fin perseguido –la mejora de aprendizajes–, parece condenarlo a lo opuesto: PISA 2015 mostró que la repetición en promedio reduce en 14% el puntaje alcanzado (INEED, 2017a: p. 89). Al interactuar con condiciones sociales desfavorables, se potencia el desinterés, el desacople con el núcleo de amigos, el costo de oportunidad por no trabajar u hacer otras tareas necesarias en el hogar, etc., constituyéndose esta interacción en el principal factor de riesgo en la trayectoria educativa (de Melo et al, 2015; Filardo y Mancebo, 2013). Pese a ser sólo un resultado del proceso de descentramiento educativo<sup>1</sup>, la interrupción

---

<sup>1</sup> Definido como la pérdida de centralidad del rol de estudiante en cuanto a tareas, tiempos y/o espacios (Fernández, T. et al, 2016: 143)

de la vida estudiantil es casi determinante de la imposibilidad de culminar el ciclo educativo: “apenas el 6% de los estudiantes que PISA 2009 evaluó con un año o más de rezago para su edad (...), había logrado acreditar la educación media superior seis años más tarde” (Cardozo, 2016: 80). Se evidencia así que el riesgo educativo originado contextualmente, puede potenciarse debido al propio sistema educativo. Esto se condice con diagnósticos que indican que las políticas de promoción del acceso no son suficientes (Terigi, F., 2010; Tarabini, A. et al, 2017): son necesarias, pero no tienen mayores resultados si no son acompañadas por cambios educativos que promuevan la permanencia.

La relación diagnóstico-política no debe soslayarse. Si se habla de “estudiantes rezagados”, fuera del perfil deseado, se deriva la necesidad de que estudien más o que tengan más horas escolares, más tareas, más años de educación, “más de lo mismo que no ha logrado que el estudiante rinda como se espera” (Deschenes et al, 2001: p. 528). Si, por el contrario, se acepta que la diversidad de ritmos y modos de aprendizaje es inherente al proceso educativo, “por difícil que sea cambiar la escuela para que coincida con el estudiante, será una estrategia más prometedora que tratar de adaptar al estudiante a la escuela”, derivándose la necesidad de emprender “cambios integrales que no den por obvias las características de las escuelas. (...) La escuela completa, el sistema entero y el barrio deben cambiar para que una reforma educativa tenga realmente éxito. Esto es, profesores, familias y administración escolar deben cambiar su actitud propiciando el apoyo al estudiante” (Ibíd.: pp. 541-543).

Tal es la integralidad de los cambios demandados a la Educación Secundaria, que podría decirse que a lo largo del último Siglo se han acumulado “una serie de tensiones (...): origen o fin en sí mismo; educación propedéutica o educación comprensiva; mayor equidad en el acceso o inequidad en el proceso; formación académica o formación profesional; propuesta homogénea o población diversa; cobertura, calidad o equidad; cambios en el entorno escolar o escasa capacidad de reacción de la institución educativa; escasa definición de los perfiles laborales del futuro, pero con la necesidad de formar hoy a quienes actuarán en el futuro” (Macedo, B. y Katzkowicz, R., 2002: p. 137).

Marton (2006, p. 245) enfatiza una de estas tensiones no resueltas: “un sistema escolar común para todos los estudiantes no podrá dar cuenta de las demandas

de diversidad en la sociedad moderna. Otros arreglos deben ser impulsados”, lo que, además de diversos autores citados, reiteran Aristimuño et al (2011: p. 153) arguyendo que “la estandarización es de naturaleza excluyente”. En este aspecto “las políticas de inclusión educativa trascienden el campo sectorial para ubicarse como componentes clave de las redes de asistencia social focalizadas en la adolescencia y juventud, enmarcadas más ampliamente en los programas de lucha contra la pobreza” (Fernández, T., 2010: p. 144).

### iii. Atención a la diversidad: entre la estandarización y la adaptación

Uno de los dilemas de la política social y educativa se convierte así en cómo atender educativamente a la diversidad. ¿Cómo podría dilucidarse este dilema? ¿Esperando a que la desigualdad de los contextos sociofamiliares de los estudiantes –no solamente ingresos- sea menor (aunque la brecha socioeducativa es en Uruguay hoy la mayor en este siglo<sup>2</sup>)? ¿O aceptando que las desigualdades continuarán existiendo y, por consiguiente, focalizando tipos de educación según características del estudiante, procurando optimizar cobertura-aprendizajes (aún pudiéndose perpetuar o quizá profundizar las desigualdades)? Aunque la política educativa –y actualmente parte de la academia- parece haber laudado a favor de lo segundo<sup>3</sup>, la respuesta no parece tan clara.

Antecediendo lo socioeducativo, se trata de una elección alineada a la concepción ética de las necesidades básicas (siendo una el acceso a la educación) que, desde un punto pragmático, “procura proveer oportunidades para el pleno desarrollo físico, mental y social de la personalidad humana y luego busca medios para alcanzar este objetivo” (Streeten et al, 1981: p. 33). Desde esta perspectiva, la educación no sólo es relevante per sé, sino también porque una educación básica es esencial para alcanzar otros resultados deseables: reducir la natalidad, incrementar la productividad, desarrollar la capacidad personal de adaptación a los cambios y crear un ambiente político para el

---

<sup>2</sup> Ver Tabla A. Finalización de Educación Secundaria en Sudamérica en jóvenes de 18-20 años

<sup>3</sup> Ver

Tabla A. 5. Caracterización de actores participantes<sup>1</sup> en la política según su concepción de inclusión **educativa**.

desarrollo estable (ibíd.: p. 4). Como toda elección ética relevante, es objeto de un debate vívido y vigente, aunque excede el objeto de esta investigación.

Desde lo socioeducativo surgen diversas críticas: “las medidas de atención especial funcionan más como herramienta reactiva de protección de los integrados, a los que supuestamente beneficiará una composición más homogénea del grupo, que como medida de promoción de la propia integración” (Tarabini, A. et al., 2017: p. 19). Efectivamente, la flexibilización de los formatos educativos en las últimas décadas se ha concentrado en un grupo numéricamente reducido de establecimientos “que reciben a los jóvenes expulsados por las otras instituciones” (Ziegler, S., 2011: p 75), combinando “una dinámica del sistema exclusor junto con un conglomerado de escuelas que porta el mandato de alojar a quienes el propio sistema expulsó, alterando sólo en estas últimas las dinámicas que producen la exclusión” (ídem). Efectivamente, Mancebo y Lizbona (2016: pp. 18) señalan que en Uruguay la mayoría de las políticas de inclusión educativa diseñados desde 2005 han sido focalizadas y “marginales en su conceptualización y resultados: instrumentación de programas de inclusión educativa que han sido innovadores, pero han tenido bajo alcance poblacional”. Arroyo y Poliak (2011: pp. 101-102) explican que “si bien lo que falla es la estructura de la escuela tradicional, esta no se modifica en su conjunto, sino sólo para aquellos sectores excluidos (...). Esta propuesta acotada se vincula por un lado, con la dificultad para introducir cambios en la totalidad del sistema, por otro con la urgencia que la inclusión de estos sectores postergados tiene”. Sin embargo, esta focalización en la práctica igualmente tiene lugar entre centros, grupos o al interior mismo del aula: “el profesorado tiende a considerar el fracaso de los estudiantes de menor estatus socioeconómico y cultural como una situación fuera de su control, disminuyendo su responsabilidad en relación a las trayectorias educativas de aquellos alumnos más desfavorecidos” (Tarabini, A. et al, 2015: p. 125).

Consiguientemente, resulta insoslayable también al nivel micro la relación diagnóstico-política: las medidas de los centros en la prevención de riesgos educativos “no son independientes en absoluto de su forma de entender y gestionar la diversidad existente entre el alumnado y tampoco lo son de sus concepciones y expectativas colectivas sobre el éxito, el fracaso y los roles y

responsabilidades docentes. Es a partir de dichas concepciones que los centros recontextualizan los mandatos políticos para hacer frente al abandono escolar prematuro y funcionan como verdaderos contextos micropolíticos a partir de los cuales se abren o se cierran oportunidades para el éxito escolar” (ídem).

Aterrizando las tensiones presentadas por Macedo y Katzkowicz, Braslavsky (2001: p. 271) plantea que profesores y modelos pedagógicos se encuentran en el eje de los nuevos conflictos educativos en Secundaria por cuatro disyuntivas. Transformar o no la estructura de niveles, modalidades y la organización disciplinar; convicción y deseo de cambiar, pero temor a la pérdida de derechos laborales adquiridos; adoptar contenidos y metodologías más atractivas, pero riesgo de abandonar las que son válidas para al menos alcanzar mínimos niveles educativos; demandas de capacitación, pero sin aplicarlas, manteniendo metodologías pedagógicas.

En el sistema educativo uruguayo esto determina que “las perspectivas más distantes de los contextos en los cuales se materializan los procesos educativos y las estrategias son más proclives a alinearse con el paradigma de la inclusión. A medida que uno se acerca a estos escenarios, aparecen más fuertes las críticas” (Deneo Chiereghin, G. 2016: p. 83)

Este posicionamiento es respaldado por “las normas que regulan, restringen y habilitan el comportamiento, tanto de los agentes individuales, así como de las autoridades y de los centros educativos. Estas son la autonomía constitucional, la especialización curricular, la sectorialización independiente, la carrera docente y la estructura organizacional dual (forma divisional y burocracias mecánicas)” (Fernández, T., 2010: p. 159). El factor institucional y el posicionamiento docente parecieran explicar la marginal implementación de políticas acorde a esta concepción –hipótesis central de la investigación y que se pretende contrastar-.

Sin embargo, apunta Terigi que esta elección de adaptar el centro a estudiantes “no se apoya en componentes muy sofisticados, sino en condiciones que cuestionan la homogeneidad de prácticas y resultados de la escuela común, su inflexibilidad curricular y, sobre todo, la invisibilidad en que quedan sumidos los sujetos” (2011: p. 10). “Se trata de evitar que el conocimiento psicoeducativo funcione como coartada para convertir en problemas de los alumnos lo que en verdad son límites en la capacidad de los dispositivos de escolarización para dar

respuesta a la diversidad de condiciones en que se produce la crianza y la escolarización misma de los sujetos” (2009: 37). Concomitantemente, señalan Winkler y Gershberg, “el compromiso docente es esencial para desarrollar el equipo de trabajo requerido en escuelas para diagnosticar de continuo sus propios problemas y diseñar sus propias soluciones” (2000, p. 13).

Algunas posiciones cercanas a esta incluso esgrimen argumentos vocacionales: ciertas políticas centradas en los sectores marginales de la sociedad permiten al docente “reeditar el sentido de las prácticas asociadas a enseñar a aquellos que lo valoran, que lo necesitan, esforzarse en beneficio de aquellos que fueron privados por la sociedad de los bienes y aprendizajes a los cuales tienen derecho (...). Recuperar la misión salvadora pareciera ser la llave de la gratificación de los docentes que se sienten interpelados por el llamado de la militancia” (Tiramonti, G., 2011: p. 25). Sin embargo, corren el riesgo ya no sólo de “generar una distinción sustancial del resto, que por las ‘supuestas necesidades de la población que recibe’ puede por un lado naturalizar la desigualdad construyendo una suerte de esencia diferente en esta población”, como se reflexionó inicialmente, sino también de “producir una identidad institucional y profesional también diferencial basada en una mirada por momentos heroica y por momentos romántica sobre la tarea desempeñada. Así, nos encontramos con la posibilidad de la construcción de estigmas” (Arroyo, M. y Poliak, N., 2011: p. 124).

La clave, entonces, no parece situarse en focalizar, sino en universalizar prácticas y metodologías didácticas a nivel docente que procuren adaptar el centro al estudiante. Es necesario “promover la heterogeneidad en los métodos de enseñanza, la adaptación de las prácticas para la integración de estudiantes con dificultades de aprendizaje o discapacidades, el desarrollo de destrezas curriculares transversales y la creación de relaciones interdisciplinarias entre materias” (INEED, 2017b: p. 15).

#### iv. Autonomía docente y centralización

No obstante, como se mencionó, el factor institucional se postula como primordial: la centralización del sistema educativo y el alto nivel de autonomía que goza el profesorado en Uruguay hacen necesario escuchar al posicionamiento docente en la toma de decisión y posterior implementación de

política educativa. Respecto al primero, González y Mancebo (2015: p. 25) evidencian que “el diseño centralizado del sistema educativo explica el rol decisivo jugado por los sindicatos docentes y su poder de negociación”. Este rol decisivo del nivel “general profesional” (Frostenson, 2015) en lo que atañe a decisiones centrales relativas al marco de trabajo profesional (organización del sistema educativo, formación docente, currícula escolar, procedimientos de control, etc.), se ve sostenido en altos niveles de autonomía<sup>4</sup> también a niveles “profesional colegiada” (decisiones locales y de centros educativos como conceptos pedagógicos, control y organización del trabajo profesional, etc.) e “individual” (ídem). En este tercer nivel el docente tiene mayor capacidad de autodeterminación, aunque no sea una libertad total –pues debe respetar reglas emanadas de los niveles previos-, implicando la toma de múltiples decisiones dentro del aula respecto a medios para alcanzar objetivos generales (ibíd.: pp. 22-24).

En cuanto al primer nivel, Uruguay se encuentra regido por un ente autónomo que sólo es posible conducir si se es profesional docente y en cuyo órgano rector los docentes son representados directamente con voz y voto (cogobierno educativo). Asimismo, el cuerpo docente participa directamente en Asambleas Técnico docentes (ATD) que son preceptivamente consultadas antes de la aprobación o modificación de planes o programas del nivel correspondiente. En tanto, a nivel de centros funcionan análogas ATD con función consultiva y derecho a iniciativa frente a la dirección del centro educativo, así como salas docentes con funciones de coordinación y discusión de diversos aspectos educativos. Finalmente, “el docente, en su condición de profesional, es libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio” (artículo 11 de la Ley General de Educación). A esta ley se suma que en la práctica los docentes son supervisados por inspectores de asignaturas que evalúan una clase del docente atendiendo contenidos, pedagogía, etc. Aunque esta evaluación incide en su desarrollo profesional, dado que estas “visitas” pueden darse una vez cada

---

<sup>4</sup> Entendida como el alcance de la potestad del cuerpo docente para determinar aspectos educativos.

diez o más años -según se recabó en el trabajo de campo de esta investigación-, la autonomía individual es aún mayor a la establecida por la ley.

Resulta relevante diferenciar estos tres niveles de autonomía, en la medida que refieren a tres posibles puntos de veto a la implementación de nuevas políticas; la simplificación del concepto “autonomía” en uno solo, suele derivar en subestimar procesos de implementación de política educativa. Los acuerdos con representantes docentes a nivel macro no necesariamente implican que éstos permeen a cada docente. O, como explica Frostenson, no necesariamente una menor autonomía docente al nivel general implica una menor autonomía a nivel de centro ni individual. La autonomía docente debe analizarse al nivel que es ejercida (ibíd. pp. 26-27). Por ejemplo, en Suecia la autonomía profesional es condicionada al nivel local por las fuertes potestades de los gestores educativos locales en la organización del trabajo, pese a la alta autonomía individual docente (ibíd.). Esto implica que “cuando los docentes trabajan solos en las aulas pueden evitar cumplir con ciertas tareas u obligaciones que se les impongan, con poco riesgo de recibir alguna consecuencia negativa” (Winkler, D. y Gershberg, A., 2000: p. 22), pues –sostenido por el primer nivel de autonomía- “sindicatos poderosos y protección regulatoria (generalmente consagrada en los estatutos docentes) dificultan penalizar a los docentes con pobre desempeño, incluso si es posible identificarlos” (ídem).

Internacionalmente la autonomía docente se encuentra bajo la presión de énfasis en evaluación, resultados y rendición de cuentas, que parece subordinarla al gobierno educativo que es quien queda encargado de decirles qué y cómo proveer los conocimientos (Mausethagen, S. y Mølsted, E., 2015). Mientras los docentes “reconocen que deberían ser más proactivos en retener su autonomía (...) han rechazado discutir los métodos de los docentes en clase así como definir estándares de la profesión docente que interfieran con la libertad pedagógica de los docentes” (ibíd.: p. 39).

En el escenario noruego, que puede extrapolarse a Uruguay, “tradicionalmente el Estado define y controla los objetivos de la educación, mientras que los docentes controlan los métodos. Sin embargo, últimamente se ha debatido, pues los profesores se encuentran mayormente enfocados en la defensa de su autonomía individual y en permanecer en el control de las prácticas en el salón,

mientras que las autoridades a nivel nacional entienden que debería prevalecer la responsabilidad colectiva de la profesión docente, enfatizando su necesidad de dirigir y controlar la práctica docente” (ibíd. p. 37). Aunque esta investigación permite constatar que Uruguay está en la antesala del debate, el docente sigue controlando casi totalmente los métodos.

#### v. Involucramiento docente

La práctica política indica que el diseño generalmente dista de la política implementada. La interacción de una innovación educativa con su escenario genera cambios en la innovación inicialmente concebida (Berman, 1981). En palabras de Karlsen (2000: p. 527) “hacer decisiones políticas al nivel más alto no necesariamente garantiza que la reforma sea implementada al nivel escolar”. Si bien se trata de un fenómeno multicausal, el apoyo docente es bisagra básicamente en ambos momentos: en la implementación y en el diseño. En éste puede ocurrir que, dada la participación docente en la discusión y la necesidad del gobierno de no ser vetado, el gobierno diseñe propuestas “muy abstractas para permitir diversas interpretaciones” –incluso esto podría ocurrir sin participación del profesorado, gracias a su poder de veto- (Lundgren, U., 2002: p. 6), como sucedió con la Ley General de Educación en Uruguay (Bentancur, N. y Mancebo, M., 2010: p. 5).

Para un estudio de caso en Uruguay, Aristimuño (2010: p. 2) evidenció el “peso de los factores propios de cada centro educativo en la explicación de las características de los procesos de cambio estudiados en cada centro, a pesar de tratarse de un sistema educativo centralizado”. Los actores locales tienen sus propias metas políticas y usan su discreción para perseguirlas antes que las prescriptas por las jerarquías Pülzl, H. y Treib, O. (2007: p. 101).

Efectivamente, “afectar el compromiso de que la población objetivo [docentes] cumpla lo pautado por la política es complejo. Los inspectores intentan que eso se dé, pero es poco probable que tengan éxito si la población objetivo no confía lo suficiente en ellos. En contraste, el consejo de fuentes confiables es mucho más efectiva al perseguir un objetivo del cumplimiento. Ello demuestra un importante rol para terceros actores como intermediarios en afectar los resultados de la política al proveer de información y legitimidad” (Winter, S., 2006: p. 162). Del mismo modo, “las soluciones impuestas externamente a los

problemas educativos son probables de fracasar si no se las acompañan de una campaña efectiva de comunicaciones para captar el apoyo docente” (Winkler, D. y Gershberg, A., 2000 p. 22). Consiguientemente, “es preciso que quienes la diseñen atiendan la tensión entre las representaciones externas (las ideas nuevas que traen en mente) y las representaciones internas (lo que comprendan) los actores políticos locales y los docentes (Spillane, J., 2005: p. 3). Se hacen importantes las cuestiones de “¿qué y cómo llega al centro educativo para presentar la política? ¿Cómo se interpreta, traduce, explica y reinterpreta por el personal del centro educativo? (...) pues implican no sólo el correcto entendimiento por parte de los actores a trabajar con la política en su día a día, sino también que la aprueben. Por ello, implica también ‘venderle la política al personal’ ” (Ball, S. et al, 2012: pp. 43-45). Así, Spillane (2005: p. 9) concluye posible alcanzar un éxito amplio y sostenido en la modificación de prácticas en el aula, si se dispone de tiempo para sensibilizar actores, recursos y comprensión de los responsables políticos locales.

López, J. et al (2010: p. 87) también enfatizan la importancia del trabajo en la implementación al interior de cada centro, pero constatando que “un exceso de ideología y, sobre todo, el hecho de que ésta funcione a modo de doctrina oficial que debe ser adoptada por todos” puede crear una profunda división en el profesorado. Este “exceso” junto “con la debilidad del trabajo colectivo y de discusión de las ideas que garantizaría una adopción activa del proyecto” afectan la implementación (ibíd.: p. 81). Mc Laughlin (1988: pp. 283-284) coincide destacando al “ambiente escolar integrado”, caracterizado “por la unidad de propósitos, líneas de organización y metas claras, así como un sentido colectivo de responsabilidad”, como posibilitador de que los profesores se vean “a sí mismos formando parte de un esfuerzo cohesivo a nivel de escuela”.

Al margen de la cultura organizacional escolar, el involucramiento docente se ve impulsado al disminuir el peso de “las tareas administrativas, así como de todas las que se relacionan con los problemas de disciplina de los alumnos” (Aristimuño, A., 1999: p 29). Asimismo, “cuanto mayor es la importancia que el director otorga a los temas pedagógicos (en tiempo, energía, apoyo), mayor es el nivel de implementación de la innovación” (ídem).

Empero, una baja implementación de este tipo de políticas puede deberse a las dificultades de los docentes para implementarlas. “Es frecuente que los [docentes] noveles se sientan limitados/imposibilitados de trabajar con alumnos «difíciles», de contextos culturales diversos, ya que no logran adaptar o generar métodos de enseñanza eficaces” (Vezub, L. y Alliaud, A., 2012: p. 19). “En la medida que los docentes se perfeccionan, estarán más dispuestos a participar de procesos de cambio, e incluso a proponerlos ellos mismos. A su vez, su participación en los procesos será desde una perspectiva más técnica y calificada. (...) La participación de los docentes en la toma de decisiones en aspectos técnicos ha sido una de las condiciones de su desempeño que más contribuye a los procesos de cambio (Aristimuño, A., 1999: p. 29).

Ahora bien, los bajos niveles de titulación docente en Secundaria, junto con la poca oferta de perfeccionamiento metodológico docente, dificultan fuertemente el apoyo docente a estas políticas. “Se trata de un déficit crónico, que acompañó el proceso de expansión de este nivel educativo. (...) La persistencia de docentes no titulados en las aulas se vincula con la ausencia de mecanismos que incentiven a estos profesores en ejercicio a finalizar sus estudios, para poder emprender luego procesos de formación permanente” (INEED, 2017b: p. 37). Así, un tercio de los docentes manifiesta requerir formación “para enseñar a alumnos con necesidades especiales de aprendizaje, lo que indica un problema importante en términos de la capacidad del profesor para tratar con grupos heterogéneos” (ibíd.: p. 18).

Adicionalmente, en México se dotó a todos los planteles de Educación Media Superior en México de una “caja de herramientas” para apoyar en la relación de docentes, estudiantes y familias de éstos. Ésta incluye un “procedimiento para monitorear los indicadores inminentes de riesgo de abandono escolar, así como sugerencias para reaccionar en caso de que se presenten en algún estudiante” (Secretaría de Educación Pública, 2014: p. 4).

Mancebo y Lizbona (2016: p. 20) mencionan que la implementación de políticas que atiendan problemas educativos estructurales se ve dificultada asimismo por “la alta rotación en los lugares de trabajo, la regresividad en la asignación de los docentes a los centros educativos, el predominio de modalidades de supervisión burocráticas -más que profesionales-, la no sanción por el exceso de

inasistencias, el ascenso por antigüedad, (...) problemas para cuya solución se requiere ineludiblemente modificar el Estatuto docente. Esta fue una línea de política postergada en el quinquenio 2010-2015, seguramente por su carácter controversial”, mencionando posteriormente que pese a la voluntad interpartidaria de actuar en ese sentido, “el nivel de autonomía de la ANEP y la acción de veto ejercida por algunos sectores sindicales operaron como frenos al desarrollo de las políticas convenidas nivel partidario” (p. 21).

De este modo, el involucramiento docente resulta esencial tanto a nivel micro, como meso y macro, siendo tan relevante la existencia de espacios de discusión y diálogo, con inspectores y/o intermediarios alternativos, como la forma en que éstos se gestionan. Asimismo, el apoyo metodológico a los docentes, particularmente para este tipo de políticas, es insoslayable. Por añadidura del sentido del cambio y los esfuerzos implementadores del gobierno educativo, el apoyo docente responderá a la forma de implementarse y al alcance de la política diseñada.

#### vi. ¿Qué alcance tiene el diseño de las políticas?

Las políticas pueden ser más incrementales (o graduales) o más reformistas. Las primeras implican cambios políticos que se dan mediante pequeñas modificaciones. Son diferentes respecto a las de reformas, pues éstas procuran una revisión exhaustiva de todas las posibilidades antes de tomar una decisión, procurando cambios de mayor alcance y profundidad (Lindblom, C., 1979). Asimismo, éstas exigen acuerdos acerca de los fundamentos de la decisión, mientras que el incrementalismo se apoya en acuerdos dondequiera que ocurran (Lindblom, C., 1959: p. 213). En la práctica política, Öberg et al (2015: p. 110) constatan que pese a que se considera que los procesos políticos son pluralistas y complejos, con diversos actores y discursos, podría decirse que eso sólo es cierto cuando grandes reformas políticas son discutidas. Por el contrario, cuando los cambios políticos no suponen reformas estructurales, opciones políticas relevantes son muy seguidamente ignoradas.

Lógicamente, cuantos más actores de veto participen en la agenda política, mayor será la probabilidad de que una estructura política se incline por la forma de hacer política incrementalmente y no de manera revolucionaria (Lindblom, C, 1979). Sin embargo, Hall (1993) propone que reformas (o “cambios de

paradigmas”) que reconfiguren toda la arena política igualmente pueden ocurrir en estructuras plurales, si son precedidos de anomalías o hechos que contradigan a los términos del paradigma, socavando gradualmente la coherencia intelectual y precisión del paradigma original. Naturalmente, cambios significativos respecto a quién es percibido como la autoridad de la política suelen ser el último antecedente de cambios de paradigmas.

#### vii. ¿Cómo se implementan las políticas?

Clásicamente, esta pregunta podía responderse por dos extremos: “top down” y “bottom up”. “Para el primero, una política pública preexiste a su ejecución, y en tanto fue definida por la autoridad o centro decisorio sólo resta a la periferia su aplicación estricta; para el segundo, en cambio, la política debe ir de abajo hacia arriba y, más que lineal y unidireccional, la implementación es movida por un principio de circularidad en el cual la decisión jamás está definitivamente tomada sino que queda abierta a la participación de los involucrados” (Mancebo, M., 2002: 146). “Si bien está demostrado que las estrategias centralizadas no funcionan (pues no se puede imponer lo importante del cambio), las descentralizadas, como la gestión local, por sí mismas tampoco” (Bolívar, A. 2005: p. 882), principalmente porque “los actores locales suelen desviar la objetividad de los programas nacionales hacia sus propios fines” Sabatier, P., 1986: p. 22). Por ello, “la discusión top-down y bottom-up no es fructífera, ya que lo que uno explica, no lo explica el otro. Los dos enfoques son necesarios” (Winter, S., 2006: p. 154): “las preferencias de los burócratas a ‘nivel de calle’ y las negociaciones dentro de la redes de implementación deben ser consideradas al mismo nivel que los objetivos de la política centralmente definidas y sus esfuerzos de control jerárquico” Pülzl, H. y Treib, O. (2007: p. 100).

Consecuentemente, entre ambos extremos surgieron diversas posiciones. Así, Nagel (2010, p. 204) muestra que es la configuración del escenario político-institucional la que determina la forma de implementar políticas: “cuanto más actores de veto, mayor necesidad de ejercer influencia en otros actores (lobismo) y de regular la toma de decisiones de manera jerárquica (control). Por el contrario, cuanto menos actores de veto, mayor la necesidad de acción colectiva en un nivel mutua mayor, aunque menos institucionalizado”. Hammond (2003: p. 74-76) añade una complejización aún mayor: el alcance de la discordancia

entre y dentro de los actores de veto. Así, el cambio político, así como la forma en que se le procure, dependen de la interacción entre la cantidad de actores de veto y la distribución de sus preferencias.

Por su parte, Sabatier (1986, p. 42) indica que “si bien es cierto que el control jerárquico presenta sustanciales limitantes, de ello no debe concluirse que la política pública ha de realizar un proceso adaptativo mediante el cual los diseñadores de la política son forzados a rendirse ante las preferencias de los burócratas implementadores y de la población objetivo. En realidad, tienen a disposición diversas herramientas para afectar las preferencias de éstos o limitar su capacidad de acción. Por ejemplo, pueden seleccionar aquellos burócratas implementadores con más afinidad a la política o al diseñador, antes que otros más alejados; minimizar los puntos de veto; dar incentivos o desincentivos (sanciones); afectar el equilibrio del apoyo local a la política, etc. Final y principalmente, pueden afectar el proceso de implementación basando la política en una teoría causal válida antes que en una dudosa”.

Tanto al diseñar como implementar políticas, puede aplicarse el enfoque de las coaliciones de causa (Sabatier, P. 1986; Sabatier, P. y Weible, C., 2007). Éste destaca el rol de la ideología en el posicionamiento de los actores ante políticas determinadas, de modo que en el proceso diseño-implementación, grupos constituidos en torno a ideologías diversas, rivalizan para conseguir el apoyo de órganos decisorios y así influir sobre la decisión política, legitimándose institucionalmente. En tales condiciones, el cambio político sólo responde a cambios de creencias entre un grupo de participantes políticos o a un cambio de una coalición mayoritaria por una minoritaria. Esto implicaría o bien modificar las creencias docentes o modificar la composición de los órganos representativos docentes (ATD, por ejemplo).

Estas coaliciones que chocan pueden cambiar sus creencias como resultado de la experiencia y/o de nueva información. La capacidad de aprendizaje para cambiar creencias, y por ende políticas, varía según el nivel del sistema de creencias de la coalición. Las creencias fundamentales de la política, al ser más normativas, son muy resistentes al cambio en respuesta a la nueva información, aunque de producirse cambios, serían estructurales. Lo opuesto sucede con las creencias secundarias, más susceptibles al aprendizaje, pero sólo capaces de

producir cambios incrementales. El efecto más importante de shocks externos es la redistribución de recursos o el cambio de posiciones dentro de un subsistema político (cambio de autoridades, por ejemplo), que puede derivar en un cambio por una coalición menor de una coalición previamente dominante. Estos cambios pueden producir cambios estructurales (Sabatier, P. 1986: pp. 198-199).

Según el enfoque, los cambios surgirán de situaciones en que, primero, haya coaliciones de causa perjudicadas de continuarse el statu quo. Segundo, se incluya al diálogo a todas las coaliciones interesadas y se les dé poder de veto (si lo tuvieran de facto al implementarse la política). Tercero, el conflicto debe darse sobre lo empírico, fundamentalmente sobre las causas y posibles respuestas, no sobre aspectos normativos (los valores e ideales) (ibíd.: p. 206). En este último punto coincide con Lindblom (1979, p. 213), quien postula que “individuos de diferentes ideologías pueden ponerse de acuerdo en políticas concretas”, aunque éste sólo lo concebía posible ante cambios incrementales: “si un administrador trata de ir más allá e intenta conseguir el acuerdo del otro sobre los fines, debe ser consciente de que se embarca en una empresa inútil y en una controversia innecesaria. (...) [el incrementalismo] se apoya en el acuerdo dondequiera que ocurra” (ídem).

Así pues, los impulsores de cambios educativos, enfrentando el desafío de involucrar al profesorado, se ven tentados a realizar cambios marginales. Las reformas, en cambio, probablemente sólo podrán ser exitosas si previamente el paradigma hegemónico de la política educativa es debilitado (implicando, mínimamente, cambios relevantes a nivel de autoridades) en términos de Hall, pero también si el conflicto ideológico se canaliza en diálogo plural institucionalizado, como complementa Sabatier. Ello, ciertamente, supone mayores esfuerzos que el mero diseño de la política.

## Caso a estudiar

El Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (en adelante se lo tratará como “la Política” o “SPTe”) es el caso más reciente de diseño e implementación de una política educativa con pretensión de alcance nacional a nivel público en Uruguay.

La Resolución 80, Acta 95 del 2/12/15 del CODICEN creó “un grupo de trabajo para diseñar y garantizar la ejecución de un Sistema de Protección de Trayectorias Educativas”. Este grupo, en marzo de 2016, realizó una Propuesta (DSIE coord., 2016). Ésta diseñó una política basada en la hipótesis que el mejor camino para proteger las trayectorias educativas es disminuir el riesgo educativo y eso se logra adaptando las estructuras educativas al estudiante, dejando de procurar que éste se adecúe a ellas, tal como se presenta en el marco teórico. En efecto, la primera línea de trabajo planteada por el SPTe es la inclusión educativa *“abordada desde una doble perspectiva. (...) la generación de trayectorias de inclusión educativa, entendiéndose como aquellas que se generan a partir de andamiajes dirigidos a poblaciones en situación de vulnerabilidad educativa (...y) la identificación y disponibilidad de formatos educativos formales y no formales adaptados a las características de la población que lo requiera teniendo en cuenta los recursos locales y estableciendo recorridos que los proyecten al tránsito de la educación media”* (DSIE, 2016: p. 10).

En tal sentido, el sistema procura disminuir el riesgo educativo mediante acciones en cuatro componentes: 1) información del estudiante, 2) identificación temprana del rezago y prevención de la desvinculación, 3) seguimiento y acompañamiento estudiantil y 4) proyecto institucional pedagógico de centros.

El primero implica la unificación a nivel ANEP de sistemas de información que recogen eventos educativos y administrativos de cada estudiante por ciclo educativo. En los centros educativos esto significa que, por un lado, las maestras de Sexto grado de Primaria deberán, al egresar el estudiante, ingresar información a una plataforma digital para disponibilidad del liceo que recibirá al estudiante y, por otro, que los docentes (de aula o no) de Secundaria utilizarán la libreta electrónica y la plataforma para registrar toda la información relevante de cada estudiante a cargo.

El segundo refiere a la implementación de un protocolo de acción que usa dicho sistema de información para alertar al centro educativo respecto a la necesidad de intervención en alguno de sus estudiantes (los datos se cargan y visualizan en el Módulo asistencia). Este protocolo identifica eventuales tipos de alertas y determina plazos, tareas y responsables de actuación ante cada una de ellas. Se comenzó a implementar a principios de 2019 emitiendo alertas cuando un estudiante registraba tres o más inasistencias consecutivas.

El tercero, seguimiento y acompañamiento estudiantil, alude a la creación de un equipo responsable de apoyar al estudiante en su vida educativa, social o familiar, procurando eventualmente involucrarle en programas sociales presentes en el territorio, así como fomentar la planificación personal de cada uno (establecimiento de metas y caminos para lograrlo). Este equipo de Referentes de Trayectoria Educativa (RTE) está formado principalmente por la dirección o subdirección del centro, el Profesor Orientador Pedagógico (POP) y otros funcionarios no docentes de aula –la conformación la determina cada centro-, aunque pueden colaborar con él docentes de aula como estudiantes de manera voluntaria. Asimismo, se establece que las Unidades coordinadoras Descentralizadas de Integración Educativa contribuirán en la coordinación a nivel territorial con otras Áreas de ANEP y con otras organizaciones públicas o de la sociedad civil.

El cuarto se relaciona con los proyectos institucionales pedagógicos –o proyectos de centro-. Éstos sintetizan la identidad del centro, sus concepciones educativas, sus objetivos, entre otros elementos, procurando guiar las actividades y acciones del centro educativo, pudiendo surgir del debate entre toda la comunidad educativa (con centros que lo discuten anualmente abiertamente, pudiéndolo o no registrar por escrito, y otros que, quizá por mayor estabilidad del cuerpo directivo y docente, lo asumen tácitamente). Este cuarto componente procura adecuar el proyecto de centro, para que pueda *“identificar y explicitar propuestas particulares en clave inclusiva y atender a la continuidad de las trayectorias y la calidad de los aprendizajes”* (DSIE, 2016: p. 12). Además de orientar las prácticas y actitudes de los educadores hacia la atención de la diversidad, según los gestores de la política éste debe –al menos- implementar ciertas normativas, especialmente las referidas a la adecuación curricular

(Circular 3224/14, que estipula un protocolo de atención, derivación y tramitación de casos en que se constaten dificultades de aprendizajes en el estudiante) la repetición por asignaturas –y no por grado- (Circ. 3384/17, que habilita a estudiantes que no aprobaron la totalidad de las asignaturas, deban sólo volver a cursar aquellas no aprobadas), la convivencia de planes 1994, 2006, 2009, 2012 y/o 2013 (se fomenta la creación de grupos con distintos planes dentro de un mismo centro educativo en un mismo horario, para aplicar el más adecuado plan según la característica del grupo), y la coenseñanza, o trabajo en duplas o tríos de docentes (Resolución 146 del CES del 02/03/16, que impulsa la creación de grupos con más de un docente a cargo).

Listado 1. *Actores participantes en la Política.*

<b>Nombre de actor</b>	<b>Sigla</b>
Dirección Sectorial de Integración Educativa	DSIE
Consejo de Educación Secundaria	CES
Unidades coordinadoras Departamentales de Integración Educativa	UCDIE
Inspección regional	IR
Inspección de institutos y liceos	IIL
Inspección de asignaturas	IA
Equipo RTE	-
Docentes de aula	-

Con este diseño de la política, mientras las DSIE y CES son los encargados de gestionar la política al nivel macro, recaen sobre la IIL e IR las tareas de apoyar/presionar a los diversos actores de los centros educativos a fin de alinearlos detrás de estos componentes y sobre la UCDIE las de apoyar a los centros en la implementación de estos componentes. En tanto, la IA interviene tangencialmente como apoyo de los docentes fundamentalmente en lo que respecta al cuarto componente. Finalmente, los equipos RTE y docentes del aula son los encargados de implementar estos componentes.

## **Objetivos y preguntas de investigación**

### Objetivo

Caracterizar la implementación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas en centros educativos de Ciclo Básico del CES en Montevideo

### Preguntas e hipótesis de investigación

- a) ¿Cómo conciben la inclusión educativa los actores involucrados en la implementación del SPTE?

Se espera verificar que todos los actores creen necesario transitar cambios para adaptar los centros educativos a los estudiantes. Sin embargo, a partir de lo antes presentado se hipotetiza que los de nivel micro tienden a entender que estas acciones son insuficientes, inconducentes y/o negativas, según su concepción de inclusión educativa. En tanto, a nivel macro y meso se espera hallar actores con una concepción de la inclusión educativa más heterodoxa que consideren que aspectos por fuera de lo académico tienen un rol a jugar igual o más importante que lo netamente académico.

- b) ¿Cómo se posicionan frente a los componentes de la Política los actores involucrados en implementarla?

Se espera verificar una relación positiva entre el nivel de autoridad y el posicionamiento frente a la Política, de manera que a mayor nivel de autoridad, más favorable el posicionamiento. En los componentes de información y de acompañamiento, se espera encontrar un acuerdo que trascienda esta relación antes mencionada, mientras que en los componentes que más cambios exijan de los actores micro, es esperable encontrar un posicionamiento menos favorable.

- c) ¿Cómo se relacionan los actores implicados en la implementación de la Política?

De la hipótesis precedente se desprende cooperación entre los actores a nivel micro y los de nivel meso y macro en los primeros dos componentes y conflicto en los últimos dos. En éstos, los actores a nivel micro procurarían vetar aquellos componentes de la Política que más les involucran y a nivel macro y meso serían cooperadores con ellos. Entre estos últimos actores, se excluye a los IIL e IA,

pues dado su número, se espera encontrar discursos y acciones disímiles. Sí se integra a las IR, UCDIE, DSIE y CES, pues el involucramiento de casi todos ellos en la implementación del SPTE responde, al menos en parte, a decisiones políticas en ese sentido<sup>5</sup>.

d) Al cabo de cuatro años de su diseño, ¿qué nivel de implementación poseen sus componentes?

Se espera encontrar una implementación importante de los componentes que requieren poca o nula intervención de actores a nivel micro (sistema de información y acompañamiento estudiantil) y un bajo nivel de implementación en los componentes que requieren mayor intervención de los actores del nivel micro (prevención del rezago y proyecto institucional).

e) ¿En qué dimensiones de la Política se evidencian distancias entre actores involucrados en el SPTE?

Se espera identificar dimensiones en las que se constaten distancias (no necesariamente conflictos) entre los actores involucrados en el SPTE.

f) ¿Cómo se explica la diferencia en el nivel de implementación del componente proyecto institucional pedagógico entre tres liceos seleccionados del Oeste de Montevideo?

Se postula que la concepción de la inclusión educativa que tienen los actores con la responsabilidad de implementar este componente con autonomía (docentes de aula y equipo de RTE) en estos centros es determinante del nivel de implementación del componente.

---

<sup>5</sup> Una de las dos IR de Montevideo es el nexo de la Inspección con los gestores del SPTE, al tiempo que entre las funciones principales de las UCDIE y la DSIE y se encuentra gestionarle. Asimismo, los miembros del CES fueron nombrados por el mismo CODICEN que lo diseñó.

## **Estrategia metodológica**

### Conceptualización de variables

- *Concepción de inclusión educativa de los actores.*

La concepción de la inclusión educativa pone en juego valores, ideologías y afinidades de diversa índole, entre otras características humanas, y se relaciona con el debate presentado en la presentación teórica respecto a los paradigmas de la inclusión educativa: ¿la igualdad educativa se logra brindando un servicio de enseñanza similar a todos los estudiantes o es necesario adaptar a cada estudiante la educación brindada? Concepciones más ortodoxas parten de la base de la igualdad de las personas para sostener que si los aprendizajes y trayectorias educativas de los estudiantes son disímiles no se debe a diferencias biológicas, ni de enseñanza, sino sociales. Hallándose como principal responsable de la segregación educativa a un factor externo, la clave para incluir y perseguir la igualdad se encuentra fuera de los centros educativos; concretamente en políticas sociales potentes y más recursos educativos para apoyar a los estudiantes de sectores sociales desfavorables. Políticas que rompan con la enseñanza igual para todos, potencian las desigualdades entre estudiantes ya desiguales socialmente. Suelen señalar, entonces, que la educación desigual para desiguales es “educación pobre para pobres y rica para ricos”.

Antagónicamente, la concepción heterodoxa no desconoce los factores externos influyentes en la desigualdad educativa, pero reconoce que el sistema educativo y, particularmente, sus aspectos pedagógicos son tanto o más determinantes de la desigualdad educativa. Promoviendo mayor flexibilidad en la enseñanza, quitando énfasis en el contenidismo y el asignaturismo, considerando como un activo la diversidad del estudiantado y del profesorado, la concepción heterodoxa considera que se deben garantizar mínimos universales –el acceso y la continuidad de las trayectorias educativas-, quitando así el énfasis en la función de brindar aprendizajes y rescatando funciones más de índole social.

La concepción de los actores respecto a la inclusión educativa, es construida en base a los indicadores i) factor determinante de la inclusión educativa en

Uruguay, ii) función de Educación Secundaria, iii) interpretación del derecho a la educación y iv) valor de aprendizaje de contenidos académicos.

- *Posicionamiento de actores frente a la política.*

Se define según la posición que los actores asumen frente a la Política que se analiza, siendo posible que estén a favor, neutral o en contra. Resulta sumamente significativo conocer este posicionamiento frente a una política de estas características porque ello puede brindar insumos para explicar otras acciones de actores semejantes frente a otras políticas.

En tal sentido, este posicionamiento se asume que es reflejado principalmente por tres indicadores: I) las acciones respecto al diseño, II) la transmisión de lineamientos de la Política y III) su opinión sobre las medidas de adaptación del proyecto institucional. Los dos primeros indicadores miden cuestiones objetivas (en qué medida se desvían o apegan en su accionar respecto al deber ser y de qué forma realizan la transmisión de los lineamientos del SPTE), mientras que el tercero refleja subjetivamente la predisposición de los actores para implementar el componente referido al proyecto institucional.

- *Forma de relacionamiento entre actores.*

El cómo interactúan los actores entre sí al tratar la política bajo análisis presenta similitudes con la anterior variable –y podría ser parcialmente consecuente-. Mientras que el posicionamiento evalúa ex ante cómo se encuentra configurado el mapa de actores, el relacionamiento verifica ex post si dichas posiciones se llevan a la práctica o si se atenuaron sin tomar relevancia. En definitiva, los actores pueden modificar su actitud a partir, por ejemplo, de presiones o apoyos de actores intervinientes, pudiendo estos cambios de actitud incluso anteceder a cambios de posición.

- *Nivel de implementación de componentes.*

Esta variable aborda el resultado final de dichas interacciones y otros factores intervinientes, verificando el nivel de la implementación de los componentes del SPTE. Ésta se valora según la extensión de la aplicación de cada componente a nivel de liceos de Ciclo Básico de Montevideo.

Dado que se procura profundizar en la perspectiva de los actores para comprenderlos de manera más completa, la investigación adopta un enfoque cualitativo. En consecuencia, las variables fueron trabajadas a partir de la información obtenida en las entrevistas y el análisis de documentos, lo que no permite hacer generalizaciones estadísticas. Esto está alineado con la importancia que en la investigación se otorga a las concepciones de los actores. En consecuencia, el análisis parte de la percepción y conocimiento de los entrevistados, sin que estos datos necesariamente sean representativos de lo que sucede en Montevideo.

En la siguiente tabla se describen las variables y su operacionalización a través de un conjunto de indicadores, de acuerdo al desarrollo recién presentado.

Tabla M. 1. *Operacionalización de variables.*

<b>Variable</b>	<b>Concepción de inclusión educativa</b>			
Categorías	Ortodoxa	Tendiente a ortodoxa	Tendiente a heterodoxa	Heterodoxa
<b>Indicador</b>	<b>Factor determinante de la inclusión educativa en Uruguay</b>			
Definición	Factor que debe fortalecerse para favorecer la inclusión educativa hoy en Uruguay			
Categorías	Externo al sistema educativo	Sistema educativo (recursos/organización)	(recursos/organización)	Aspectos pedagógicos
<b>Indicador</b>	<b>Función de Educación Secundaria</b>			
Definición	Consideración respecto al ideal de cuál debería ser la función principal de la Ed. Secundaria en Uruguay			
Categorías	Propedéutica o con énfasis en calidad	Utilitaria (empleabilidad, inserción social, etc.)		Híbrida
<b>Indicador</b>	<b>Interpretación del derecho a la educación</b>			
Definición	Se procura conocer dónde pone cada actor el énfasis al definir este derecho.			
Categorías	Aprendizajes significativos para el desarrollo del individuo (dentro o fuera del sistema educativo)	Acceso al sistema, permanecer en él y/o completar la trayectoria		
<b>Indicador</b>	<b>Valor del aprendizaje de contenidos académicos</b>			
Definición	Qué rol le dan los actores al aprendizaje de los contenidos académicos en el proceso educativo			
Categorías	Central	Funcional para otros aprendizajes		Híbrido
<b>Variable</b>	<b>Posicionamiento de actores frente al SPTE</b>			
Categorías	A favor	Neutral/Indiferencia	En contra	
<b>Indicador</b>	<b>Acciones respecto al diseño</b>			
Definición	Identifica instancias o hechos en que un actor se desvía o apega en su accionar respecto a lo pautado por la política en los componentes considerados, ya sea por acción u omisión.			
Categorías	Desvío		Apego	
<b>Indicador</b>	<b>Transmisión de lineamientos</b>			

Definición	Al transmitir los lineamientos de la Política (normativos o no) al siguiente escalón jerárquico, cada actor pone en juego diversas cuestiones (principalmente la concepción de la inclusión educativa) que determinan un énfasis y una intención en la transmisión de éstos.		
Categorías	Convencimiento	Sólo transmisión (sin énfasis)	No hay transmisión y/o se veta
<b>Indicador</b>	<b>Opinión sobre las medidas de adaptación del proyecto institucional</b>		
Definición	A partir de constatar, principalmente, cuatro instrumentos (normativas) impulsados para adaptar pedagógicamente al centro educativo a fin de que proteja trayectorias diversas (del CES: Circulares 3224/14 y 3384/17 y Resolución 146 del 02/03/16; de CODICEN: Circ. 2259/96), se procura conocer cómo los actores se posicionan frente a ellas, consideradas en conjunto.		
Categorías	Desacuerdo	Principalmente desacuerdo en	Principalmente de acuerdo De acuerdo
<b>Variable</b>	<b>Forma de relacionamiento entre actores</b>		
Categorías	Coopera		Veta
<b>Variable</b>	<b>Nivel de implementación de cada componente</b>		
Categorías	Implementación total (o casi)	Implementación avanzada	Implementación mínima o nula
<b>Indicador</b>	<b>Implementación de acciones concernientes a cada componente</b>		
Definición	<p>- <u>Sistema de información</u>: implementación del sistema de información del CES, disponibilidad de información útil y apropiación docente de la libreta electrónica.</p> <p>- <u>Identificación temprana del rezago y prevención</u>: cumplimiento de las tareas protocolizadas por el diseño del SPTe (sistema de alertas del módulo de asistencia).</p> <p>- <u>Seguimiento y acompañamiento estudiantil</u>: conformación y trabajo conjunto de equipos de seguimiento y acompañamiento (equipos referentes de trayectorias).</p> <p>- <u>Proyecto institucional pedagógico</u>: acuerdos institucionales en cuanto a la flexibilización de los formatos escolares según necesidades de estudiantes, principalmente mediante la aplicación de las cuatro normativas antes reseñadas.</p>		

### Propuesta metodológica

La propuesta metodológica contiene dos fases: una descriptiva centrada en responder las primeras interrogantes y una explicativa centrada en responder la última. Así, para la fase descriptiva se aplica el método de estudio de caso (la evidencia proviene del caso) y para la explicativa se adopta un enfoque mixto, combinando el método comparado (la evidencia proviene de la comparación entre tres centros) con el análisis de congruencia.

- Fase descriptiva

Durante la fase descriptiva se procura responder las primeras cinco preguntas de investigación. Como tal, esta primera fase busca “*caracterizar y especificar las propiedades importantes*” de la implementación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (Bathyány, K. y Cabrera, M. et al, 2011: 33). Según Hernández Sampieri, R. (2010: 80) “*los estudios descriptivos son útiles para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno*”. A tales fines,

se trabaja analizando documentos oficiales, conferencias, entrevistas y otros insumos que provean testimonios de los involucrados en la implementación de la Política.

- *Presentación del método estudio de caso.*

George y Bennet (2005: 18) definen al estudio de caso como *un “detallado examen de un aspecto de un episodio histórico para desarrollar o testear explicaciones históricas que puedan ser generalizables a otros eventos”*. Asimismo, siguiendo la tipología de estudios de caso descritos por Levy (2008: 5), en esta investigación se aplica uno *“hypothesis-generating”*, en el sentido que *“examina uno o más casos con el propósito de desarrollar proposiciones teóricas más generales, que puedan ser testeadas usando otros métodos, incluyendo métodos con gran número de casos”*. Este tipo de estudio de caso puede ser usado tanto con fines descriptivos como explicativos.

- *Trabajo de campo*

El trabajo de campo generará dos grandes tipos de fuentes para el análisis. El primero es de revisión documental, realizándose a partir de documentos de ANEP, normativa vigente de la misma o noticias que se relacionen al SPTE. El segundo procura relevar testimonios de las personas implementadoras de esta Política, ya sea de fuentes primarias (entrevistas personales) o secundarias (conferencias u otras).

Tal como sostiene Cammet (2013), ha habido una larga tradición de disputa entre cuál es el mejor entrevistador: si uno interno al ámbito de la investigación en curso o uno externo. Sin aún terminar de dilucidarse tal cuestión, *“en una sociedad plural, las divisiones politizadas complican aún más la dinámica del posicionamiento en la investigación mediante entrevistas”* (Ibídem: 127). En tal sentido, a efectos de eliminar otros sesgos provenientes de la entrevista que los que ya pueda tener el investigador, se tomó por opción que el entrevistador sea interno.

Dado el esquema de actores implementadores de la Política anteriormente presentado, para los niveles de actores macro (DSIE y CES) y meso (IR y

UCDIE<sup>6</sup>) hay sólo una persona a ser entrevistada en cada caso. Sin embargo, para otros actores (docentes, RTE, IA e IIL) hay múltiples opciones. Para la selección de entrevistados en este último nivel de actores debe considerarse que las *“investigaciones mediante entrevistas basadas en muestras no aleatorias presentan un trade-off. Por una parte, son vulnerables al sesgo y presentan una validez externa limitada. Por otra, pueden ser la estrategia más viable para impulsar la profundidad y vibración de los hallazgos”* (ibíd: 142). La posibilidad de aleatorizar la muestra de estos otros actores brindaría una mayor validez externa y eliminaría el sesgo de selección. Sin embargo, se corre el riesgo de seleccionar sólo actores que implementan o que no implementan al SPTE, teniendo sesgos aún más graves, como expone Levy (2005: 8). Ante esa situación se puede estudiar el por qué, pero se pierde la posibilidad de comprender la otra parte del caso: por qué otros no hacen lo mismo. Para mitigar estas dificultades, *“pueden incorporarse entrevistados que representen a todo el espectro de perspectivas o posiciones en las variables de interés”* (Cammet, 2013: 142).

En consecuencia, se seleccionaron cuatro centros educativos de Ciclo Básico: dos que implementan la generalidad del SPTE y dos que no. Esta selección permite profundizar la descripción del caso y, al tomar casos con diversos resultados en la variable dependiente, viabiliza la fase explicativa.

- *Selección de actores meso<sup>7</sup> y micro a entrevistar*

A efectos de seleccionar qué centros abordar se consultó a actores a nivel nacional quienes, reconociendo poca capacidad para discernirlo por ellos mismos, coincidieron en señalar como informante a la inspectora Regional del Este de Montevideo. Sin embargo, dicha inspectora nombró tres centros de Montevideo con alto nivel de implementación de la Política, pero fue totalmente reticente para nombrar centros más rezagados en la implementación. En consecuencia, y a efectos de garantizar la selección de centros implementadores de la Política, sólo se seleccionó uno de los centros recomendados por la inspectora: el centro “a”<sup>8</sup>. Para los tres restantes, se asume que la

---

<sup>6</sup> Hay 3 UCDIE en Montevideo, teniendo cada una 5 integrantes; se entrevistará sólo a sus coordinadores.

<sup>7</sup> A excepción de la IR y UCIDE.

<sup>8</sup> Para garantizar el anonimato prometido a los entrevistados éstos serán denominados con letras.

implementación del SPTE tuvo los resultados esperados por los diseñadores en el corto plazo<sup>9</sup>, de modo que sería reflejada por resultados educativos obtenidos por los liceos desde 2015, cuando comenzó a diseñarse la Política<sup>10</sup>.

De acuerdo con el enfoque del SPTE, un centro implementador ha de retener más y expulsar menos estudiantes que un centro que no lo implemente, *ceteris paribus*. Para ello, la tasa de desvinculación de alumnos del centro sería la variable que más precisamente indicaría su carácter expulsor o retentivo –y, siguiendo dicha asunción, el nivel de implementación del SPTE-. En su ausencia, se escoge una de las variables de proceso que más predice la desvinculación educativa: la tasa de promoción.

Debe considerarse asimismo que los centros además de ser escogidos por la comparabilidad de sus resultados educativos –como proxy del nivel de implementación de la política-, fueron escogidos por cercanía, entendiendo que esta variable puede a su vez sintetizar otras relacionadas con el resultado educativo obtenido, como el nivel socioeconómico de la zona de referencia. Así, los centros “d” y “c” se sitúan en una zona categorizada como de nivel socioeconómico “bajo inferior” (Llambí y Piñeyro, 2012: p. 17) y el “a” y el “b” en una categorizada como nivel socioeconómico “medio” (ibíd.: p. 19). Se verá que efectivamente se verifica una relación positiva -en estos liceos- entre los promedios de promoción por liceo y la categoría de nivel socioeconómico.

En definitiva, para que variables ajenas al centro pasibles de incidir en los resultados de la implementación del SPTE sean inocuas -esto es, para sostener el “*ceteris paribus*” supuesto- se escogieron pares de centros cercanos entre sí, pero con tendencias en sus resultados y, por ende en niveles de implementación del SPTE, disímiles.

La tabla debajo indica la evolución de la tasa de promoción desde el inicio del diseño del SPTE hasta 2018, último dato disponible<sup>11</sup>. Asimismo, calcula su promedio anual en dicho período y la diferencia entre el primer año seleccionado y el último. Los centros son ordenados según esta variable, que sirve como proxy

---

<sup>9</sup> Esta asunción es sumamente discutible, pero pese a ser indicadores indirectos y que incluso contradice parte de los argumentos de la concepción ortodoxa, no se dispone de otros medios para acercarse a esta variable.

<sup>10</sup> Dada la gradual implementación de sus componentes, aún en proceso, resulta imposible fijar un momento donde se inicie su implementación, por lo que se escoge el año de inicio de su discusión y diseño.

<sup>11</sup> Al 29.04.2020

del nivel de implementación esperado del SPTE. Asimismo, se menciona la región de la inspección del CES a la que corresponde cada centro y su categorización de nivel socioeconómica.

Tabla M. 2. Centros educativos seleccionados según tasa de Promoción<sup>1</sup>, región de inspección y categorización socioeconómica zonal.

Tasa de promoción (en %)							Implementación esperada del SPTE	Región insp. CES	Cat. nivel SE
Centro educativo	2015	2016	2017	2018	Promedio	Diferencia 2018-2015			
“c”	57.4	64	57	73.2	62.9	+15.8	Total o casi	Oeste	Bajo inferior
“a”	78.6	79,8	81.7	84.8	81.2	+6.2	Avanzada	Este	Medio
“b”	75.6	76,2	71	77.7	75.1	+2.1	Mínima	Este	Medio
“d”	61.3	59,8	59.7	62.2	60.8	+0.9	Mínima	Oeste	Bajo inferior

<sup>1</sup> Promoción refiere al porcentaje de alumnos con hasta 3 asignaturas pendientes del curso.  
*Fuente:* elaboración propia en base a reportes realizados por el Monitor Liceal – CES (datos educativos) y a informe de Cecilia Llambí y Leticia Piñeyro, 2012: p. 17 (categorización de nivel socioeconómico).

Puede observarse que en la región Oeste el centro educativo “c” presenta la mayor diferencia entre el año base y el último<sup>12</sup> en cuanto a la tasa de promoción, mientras que en el “d” se constata una estabilidad, aunque en sus tasas promedio no sean tan disímiles. En la Este, el “a” presenta incremento en cada uno de los años seleccionados y una mayor Diferencia 2018-2015 que el “b”, que a su vez parece tender a la estabilidad. El “c” es categorizado como centro educativo de implementación total o casi del SPTE, el “a” como implementador avanzado, el “b” como implementador mínimo y el “d” como implementador nulo. La categorización fue formulada ex ante del trabajo de campo, siendo una de las principales consignas verificarla, y su función radica en garantizar cierta representatividad en las observaciones.

Pese a lo expuesto, al finalizar la ejecución del trabajo de campo, contrariamente a lo señalado por actores a nivel meso y macro, se registraron pocos testimonios a nivel local (RTE y docentes) referidos a un bajo nivel de implementación. Levy (2005: 8) advierte esta situación como uno de los peligros de los estudios con bajo número de casos: “sobrerrepresentar casos de cualquier extremo de la distribución de casos de una variable clave. Esto es particularmente serio cuando involucra valores extremos de la variable dependiente”, como en este caso

<sup>12</sup> Según se constató en el trabajo de campo, la dirección cambió para el 2018.

sucedió con el nivel de implementación. En consecuencia, en base a información documental relativa a reclamos de núcleos docentes, se escogió un quinto centro educativo que permitiera profundizar al respecto: el centro educativo “e”, situado también en el Oeste y en una zona de nivel socioeconómico bajo inferior según las categorizaciones antes referidas. El trabajo de campo en este centro se desarrolló posteriormente al de los demás.

Se entrevistó a las dos IIL relativas a los primeros 4 centros<sup>13</sup>, a dos miembros del RTE de cada uno de los 5 centros y a un miembro de cada cuerpo docente, según sugerencia de los RTE. Asimismo, se entrevistó a inspectores de asignaturas, a los coordinadores de UCDIE, a la Directora General del CES y a las autoridades del SPTE a nivel nacional.

Tabla M. 3. *Caracterización de actores participantes en la política.*

Nombre de actor	Sigla	Nivel de territorialidad	Nivel de autoridad	Tipo de función	Entrevistados
Dirección Sectorial de Integración Educativa	DSIE	Nacional	Macro	Gestión	2: directora DSIE y coordinador SPTE
Consejo de Educación Secundaria	CES	Nacional	Macro	Gestión	1: directora CES
Unidades coordinadoras Departamentales de Integración Educativa	UCDIE	Regional	Meso	Gestión	3: coordinadores de UCDIEs montevideanas
Inspección regional	IR	Regional	Meso	Supervisión	2: inspectoras Regionales montevideanas
Inspección de institutos y liceos	IIL	Local	Meso	Supervisión	2: inspectoras de 4/5 liceos abordados
Inspección de asignaturas	IA	Nacional	Micro	Supervisión	2: insp. coordinador de asignaturas e inspectora de Historia
Equipo de RTE	-	Local	Micro	Ejecución	10: 2 por liceo (subdirector o director y profesor orientador pedagógico)
Docentes de aula	-	Local	Micro	Ejecución	5: 1 por liceo

<sup>13</sup> No se pudo concertar una entrevista con la IIL del quinto centro educativo, pero la IR y la UCDIE sí, ya que coincide con la de otros dos.

- Fase explicativa

Uno de los principales hallazgos de la fase descriptiva consistió en verificar diversos niveles de implementación del componente de proyecto institucional, incluso en centros de una misma Región. Ello permitió formular la última pregunta de investigación, de corte explicativo, abordando sólo a los tres centros de la Región Oeste (liceos “e”, “c” y “d”) debido a su mayor comparabilidad – excluyéndose a los dos de la región Este analizados en la fase descriptiva-.

En esta fase se procura ir “*más allá de la descripción de conceptos o fenómenos [...] responder por las causas de los eventos*” antes descriptos (Hernández Sampieri 83-84). Se adopta un enfoque mixto, incorporando lógicas cualitativas y cuantitativas, al tiempo que se aplican los métodos comparativo (análisis cross-case) y estudio de caso (análisis within-case).

Por una parte, se postulan variables independientes que puedan explicar el nivel de implementación del componente proyecto institucional en los tres centros seleccionados. Estas variables comprenden los cuatro tipos de explicaciones que propone C. Parsons (2007): ideológico, institucional, psicológicas y estructural<sup>14</sup>. Establecidas las posibles variables determinantes (tabla M. 4 debajo), se realiza un análisis comparado aplicando el clásico método de las diferencias propuesto por John Stuart Mill, donde “*dos o más casos que son similares en todos los aspectos críticos, excepto en una variable dicotómica de resultado y una variable dicotómica independiente, que es asumida como la causa del resultado en cuestión*” (Schrank, 2006: p. 171). Mediante este método, se filtran las variables que, al actuar de forma semejante en los tres centros educativos, no serían determinantes de la diferencia en la variable dependiente.

La tabla M. 4 presenta las variables que se introducirán en el análisis y se clasifican según el tipo de mecanismo explicativo determinado por la variable, su

---

<sup>14</sup> C. Parsons (2007) propone que los mecanismos causales estructurales se enfocan en los límites y oportunidades provenientes del contexto material de los actores, mientras los mecanismos ideológicos ponen el foco en la relevancia de las ideas, el cómo los actores interpretan el mundo, lo que no se analiza sólo desde la posición objetiva desde el actor. Los institucionales centran la explicación en torno a cómo las instituciones –reglas formales o informales– modifican el actuar de los actores. Finalmente, los mecanismos causales psicológicos dirigen su atención hacia las reglas mentales arraigadas al cerebro humano que resultan en regularidades de comportamiento.

comportamiento según centro educativo y el rol de la variable en la explicación postulada.

Tabla M. 4. *Comportamiento de variables según centro educativo seleccionado*

Variable		Comportamiento según centro educativo			Rol de la variable
Nombre	Tipo de mecanismo explicativo determinado por la variable	“e”	“c”	“d”	
Estructura interna al centro educativo	Institucional	Similar			Independiente
Nivel socioeconómico del alumnado	Estructural	Similar			Independiente
Región de Área Metropolitana	Institucional	Similar			Independiente
Posicionamiento de la IR	Institucional	Similar			Independiente
Dotación de recursos para su implementación <sup>1</sup>	Estructural	Constante a nivel docente			Independiente
		RTE/alumno: Alto	RTE/alumno: Bajo	RTE/alumno: Medio	
Presencia de docentes jóvenes en el centro	Estructural	Reducida	Creciente	Reducida	Independiente
Concepción de la inclusión educativa de docentes	Ideológico	Ortodoxa	Tendiente a heterodoxa	Tendiente a ortodoxa	Independiente
Concepción de la inclusión educativa de RTE y docentes	Ideológico	Tendiente a ortodoxa	Heterodoxa	Tendiente a heterodoxa	Independiente
Trayectoria del centro en el trabajo previo a que los instrumentos se enmarquen en el SPTE	Psicológica	Divergente	Convergente	Divergente	Independiente
Nivel de implementación en 2019	--	Mínima	Casi total	Mínima-Avanzada	Dependiente

<sup>1</sup>A nivel RTE es un POP y un subdirector para dar atención a matrículas de 322 alumnos en el “e”, 925 alumnos en el “c” y 625 alumnos en el “d”.

Como se presenta en la sección de Análisis, al finalizar el análisis comparativo sólo quedaron dos mecanismos explicativos sin refutar, referidos a las últimas

dos variables presentadas en la tabla precedente. El primero es postulado como la respuesta a la pregunta de investigación.

Con el objetivo de refutar uno de ambos mecanismos explicativos, se realiza un análisis de congruencia. Éste procura extraer inferencias de la congruencia (o no) entre observaciones concretas e hipótesis específicas realizadas dentro de mecanismos causales formulados a partir de teorías abstractas. Ello permite concluir acerca de la relevancia o fuerza relativa de estos mecanismos en explicar o entender el caso bajo estudio (Blatter y Blume, 2008: 325). Van Evera (1997: 58), por su parte, propone que el método explora el caso buscando congruencia o incongruencia entre lo observado en las variables dependiente e independiente y lo predichos por las hipótesis. Básicamente, procura discernir si hay congruencia entre hipótesis y observación. También George y Bennet (2005: 117) coinciden en señalar que *“el método de congruencia busca mostrar que una teoría [mecanismo causal] es congruente (o no congruente) con el resultado de un caso”*.

En este sentido, *“el énfasis se pone en conectar cada observación significativa con uno o más conceptos abstractos (sin necesariamente cubrir cada paso del proceso)”* (Blatter y Blume, 2008: 334), lo que lo diferencia del método de process tracing. La congruencia alinea todas las observaciones, que pueden ser usadas para obtener inferencias (confirmatorias o disconfirmatorias) hacia un mecanismo específico y por ello presenta los hallazgos como diferentes cortes del caso. En consecuencia, la verificación del cumplimiento de un determinado mecanismo se convierte en la propia evidencia de causalidad (Beach y Pedersen, 2016).

De esta forma, para controlar otras causas posibles no se usa el contrafáctico, sino que el control se logra por una cautelosa evaluación de la singularidad de una determinada evidencia en el mecanismo (ibídem: 272). Coincidentemente, Blatter y Blume (2008: 325) postulan que la principal forma de control en este enfoque es la rivalidad entre varios mecanismos.

Trabajar con mecanismos causales supone que deductivamente el investigador ex ante genera hipótesis sobre qué observaciones deberían aparecer de acuerdo al mecanismo propuesto. Inductivamente, el investigador reflexiona sobre qué teoría tiene (más) sentido con una observación específica. El análisis causal

desde metodologías cualitativas, a diferencia del realizado desde las cuantitativas, permite una interacción iterativa entre lo teórico y lo empírico (lo deductivo y lo inductivo) (ibídem: 327)

Sin embargo, para que las teorías permitan deducir estas hipótesis, deben ir más allá de una hipótesis que sólo predeciría una relación causal específica entre un factor y un resultado, y deben estar abiertas a conceptualizaciones complejas de las variables dependientes e independientes (Ibídem: 326), postulando mecanismos causales. Establecidos los mismos, se realizan tests que permitan controlar el cumplimiento de cada hipótesis parte del mecanismo.

Tanto el análisis por comparación entre ambos componentes, como el análisis por congruencia entre las explicaciones no refutadas comparativamente, se realizan en la fase explicativa del Análisis. Los tests, asimismo, aparecen en el **ANEXO C. TEST PARA EVALUAR EXPLICACIONES.**

## **Análisis de datos**

Al finalizar la realización del trabajo de campo se recabaron insumos para responder todas las preguntas formuladas, así como para poder presentar otros hallazgos igualmente relevantes.

### Concepción de la inclusión educativa de los actores involucrados en la implementación del SPTE.

Esta variable se operacionalizó mediante los indicadores Factor determinante de la inclusión educativa en Uruguay, Función de Educación Secundaria, Interpretación del derecho a la educación y Valor del aprendizaje de contenidos académicos.

Como se explicó, se relevaron pocos testimonios en centros que dieran cuenta de un bajo nivel de implementación de algunos componentes, pese a que lo relevado de actores macro y meso daba cuenta de niveles de implementación más acotados que los relevados en centros. Ello alertó respecto a un posible sesgo de selección. La inclusión de un centro educativo con un nivel de implementación del SPTE bajo aumentó la proporción de testimonios con una concepción ortodoxa, un posicionamiento contrario a la Política y bajo nivel de implementación. Aún así, las frecuencias que se presenten en este análisis respecto al nivel micro y meso no representan de ninguna manera la prevalencia en la capital de actores con estas concepciones, ni con cierto posicionamiento frente al SPTE, sino que se presentan meramente para poder conocer perfiles de actores según nivel de autoridad.

En este sentido, se esperaba que visiones más ortodoxas respecto a la inclusión educativa situaran la responsabilidad de generarla por fuera del sistema educativo o, al menos, por fuera del aula o centro educativo (por ejemplo, en el sistema educativo), al tiempo que quienes tuvieran una visión más heterodoxa de la inclusión educativa pusieran énfasis en lo pedagógico, lo docente u otros factores internos al aula.

En cuanto a la responsabilidad situada por fuera del sistema educativo, se apuntó reiteradamente a las cuestiones sociofamiliares. Así lo entendía una subdirectora: *“se hacen cosas, pero el tránsito educativo tiene que estar sostenido no sólo de la institución sino de la familia”*. Un docente análogamente

añadió que estas políticas como el SPTE *“responsabilizan a la educación formal de todos los males sociales, siendo que en ella se expresa y no se genera la descomposición social creciente”*. Otro depositario, ya dentro del sistema educativo, refirió a las condiciones materiales en que se practica la enseñanza. Así, un docente sostuvo que la clave estaba en *“generar condiciones de enseñanza-aprendizaje que le permitan al estudiante desarrollarse, principalmente en cuanto a infraestructura, recursos humanos y materiales”*. La posición de la Asociación de Docentes de Educación Secundaria montevideana (ADES) es concordante con esta posición, según se plantea en un Comunicado en respuesta a la Circular 01/15 del CODICEN: *“los condicionamientos socioeconómicos negativos sobre el rendimiento de los estudiantes no logran revertirse solamente por el cumplimiento de un número determinado de horas dentro de un centro de enseñanza. Los problemas económicos se revierten fundamentalmente mediante medidas económicas”*. Finalmente, se mencionó la necesidad de *“una propuesta pedagógica que vaya a un acompañamiento real del desarrollo de cada uno de acuerdo a su ritmo, a sus características, a sus intereses y a sus necesidades”*, como sostuvo una IIL desde una concepción heterodoxa, formulación reiterada por la mayoría de los entrevistados.

Tabla A. 1. *Factor según nivel de autoridad que lo indica como determinante de la inclusión educativa.*

<b>Factor</b>	<b>Macro</b>	<b>Meso</b>	<b>Micro</b>	<b>Total</b>
Externo	0	0	6	6
Sistema educativo / centro	0	1	3	4
Aspectos pedagógicos	3	6	8	17
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>27</b>

La tabla encima enseña que entre los entrevistados, la mayor frecuencia entre los factores indicados se registra para los aspectos pedagógicos, incluso dentro de los actores micro (docentes, RTE e inspección de asignaturas), considerando a los tres entrevistados al nivel macro y a todos menos uno del nivel meso. No obstante, resulta ilustrativo que los únicos actores que mencionan a los factores externos como los determinantes de la inclusión educativa son los actores micro. En segundo lugar, dada la reseña histórica de Educación Secundaria presentada, se espera que concepciones ortodoxas realicen énfasis en la calidad

educativa, o en su utilidad en cuanto paso previo a otras etapas educativas, al tiempo que su antítesis estaría representada por una visión utilitaria como paso necesario para la inserción social o impulsar la empleabilidad futura del estudiante, existiendo versiones híbridas que rescatan ambas funciones.

La visión academicista de la función de Secundaria aparece plasmada claramente por la opinión de la IR Oeste, quien considera *“si trabajamos solos es muy difícil. Tenemos que trabajar todos juntos, en red, esa es la idea. Nosotros dedicarnos más justamente lo que entendemos nuestras competencias: las herramientas en el mundo más bien académico, para decirlo de alguna manera”*. Antagónicamente, una docente con una perspectiva heterodoxa, concibe una función educativa de Secundaria más amplia que lo académico, radicando en *“preparar a los adolescentes para que puedan encontrar su vocación, y su lugar en el mundo respetando al otro. Que desarrollen habilidades a partir del conocimiento que luego puedan utilizar en los distintos desafíos que el mundo les depare”*. En la misma línea, una ILL recordó que cuando era docente su *“cometido era acompañar a 30 jóvenes a que hagan un desarrollo de sus potencialidades humanas, que descubran sus propios talentos, que trabajen sus propios obstáculos”*. En sólo tres entrevistados se constató una perspectiva híbrida, donde se mencionaban explícitamente las funciones que enfatizaban la relevancia de los contenidos, pero también habilidades para el mundo del trabajo: *“la función esencial de secundaria es provocar aprendizajes que sean de contenidos y habilidades terminales”*, señaló el insp. coordinador de asignaturas. Finalmente, resta mencionar como dato peculiar que la primera función señalada entre actores al nivel micro fue *“construcción de ciudadanía”*; casi como un reflejo. Al profundizar en la respuesta, sin embargo, fueron apareciendo los matices antes mencionados.

Tabla A. 2. *Función según nivel de autoridad que la indica como la principal de Educación Secundaria.*

Función	Macro	Meso	Micro	Total
Propedéutica / academicista	0	1	5	6
Utilitaria / inserción	3	6	9	18

Híbrido	0	0	3	3
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>27</b>

A partir de la tabla de frecuencias, puede afirmarse que la mayor parte de los entrevistados posee una visión heterodoxa respecto a la función principal de la Educación Secundaria en Uruguay. Pese a ello, también en este caso el nivel micro agrupa a casi todos los entrevistados que poseen una perspectiva de índole ortodoxa, que enfatizan la función propedéutica (de hecho, es considerada como la principal función o tan importante como la utilitaria por 8/17 entrevistados a este nivel), aunque en leve minoría respecto a las concepciones más heterodoxas. En tanto, 9/10 actores en el nivel macro y meso resaltan la visión más utilitaria socialmente –propia de una concepción más heterodoxa–.

En cuanto a cómo interpretan el derecho a la educación los actores entrevistados se relevaron más matices que en los indicadores anteriores. Por una parte, desde una visión más heterodoxa el derecho a la educación se concibió como sinónimo de acceso, en la medida que el mero acceso al centro posibilita otras interacciones. *“Vos vas a estar en el liceo, porque tenés derecho a la educación como un derecho fundamental (...) y en realidad dentro del liceo no es sólo lo curricular. A veces lo curricular termina siendo lo secundario, a veces es mucho más importante lo que humanamente recibimos o intercambiamos, que lo curricular”*, señala una POP desde una perspectiva heterodoxa. Coincidentemente, la IR Este lo entiende *“como el derecho que tienen todos y todas de estar en el sistema educativo. Que todos tengan la oportunidad concreta y real de que transiten por la educación media y puedan culminar y continuar estudiando si así lo desean”*. Sin embargo, hay docentes que, aún compartiendo esta perspectiva, también reconocen que ello no alcanza para concretar dicho derecho, o que si sólo se da el acceso sin que los estudiantes realicen aprendizajes significativos, el acceso será poco sostenible, poniendo en jaque al derecho educativo como ellos lo entienden. Por ejemplo, la coordinadora de la UCDIE Oeste acota que *“nos jactamos de que casi el 100% de los adolescentes está en algún centro educativo, pero no te asegura nada en términos de inclusión, porque así como entró, salió”* e incluso una IIL crítica de la concepción ortodoxa coincidía en advertir que *“el derecho a la educación para que sea una realidad (...) tiene que estar acompañado de una propuesta*

*pedagógica que vaya a un acompañamiento real del desarrollo de cada uno de acuerdo a su ritmo, a sus características, a sus intereses y a sus necesidades”.*

Desde una visión ortodoxa estas interpretaciones son muy escasas. *“El ingreso tenés que garantizarlo sí o sí, es una condición necesaria, no suficiente”*, señala una subdirectora. Concomitantemente, el insp. coordinador de asignaturas tampoco lo ve correcto desde un punto de vista práctico: *“tratar de que los alumnos estén en los centros, pero ofreciendo lo mismo, a la larga me parece que el alumno se sigue cayendo del centro educativo”*. De este modo, la clave de este derecho radica en que el estudiante *“tenga herramientas conceptuales y en lo procedimental que le permita desarrollarse como ciudadano crítico uruguayo”*, señala. Entonces, ¿qué es este derecho para quienes tienen esta concepción? *“Es el derecho a poder acceder a ella y adquirir el conocimiento acumulado por la humanidad en todos los planos de la cultura”*, interpreta un docente. Una directora, más enfáticamente, metafórica: *“Estar no es ser. No sirve decir ‘ay, sí, tenemos chiquilines de tales lugares porque hay que insertar’. Nosotros no somos clavos que se insertan en una madera, somos seres humanos”*.

Tabla A. 3. *Interpretación del derecho educativo según nivel de autoridad.*

<b>Interpretación del derecho educativo</b>	<b>Macro</b>	<b>Meso</b>	<b>Micro</b>	<b>Total</b>
Acceso al sistema, permanecer en él y/o completar la trayectoria	3	6	10	19
Aprendizajes significativos para el desarrollo del individuo (dentro o fuera del sistema educativo)	0	1	7	8
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>27</b>

Cuantitativamente los datos arrojan conclusiones similares a los indicadores antes mencionados: la perspectiva heterodoxa es la mayoritaria entre los datos relevados, pero la categoría indicativa de una concepción ortodoxa –la interpretación del derecho educativo enfatizando los aprendizajes- aparece representada casi únicamente entre los actores a nivel micro y en una proporción relevante. A nivel macro y meso se destaca la valorización del acceso al sistema.

El último indicador de la concepción educativa refiere a la valorización del aprendizaje de contenidos académicos. Concepciones heterodoxas coinciden en que *“no tanto el contenido pase a ser lo central, sino el entusiasmo por aprender, por compartir. (...) El contenido es importante en el marco de esta otra estrategia*

que tiene mucho más que ver con una construcción de experiencias de aprendizaje que te queden marcados, de experiencias colectivas, de experiencias de ciudadanía, de solidaridad. (...) Lo disciplinar debería ser una excusa, una capacidad para entusiasmar, no como muchas veces se lo coloca como exigencia (...). El contenido no se va a dar sólo en los 45 minutos y si no accede ahí, ya no va a acceder. Hoy el contenido está en todos lados", sostiene el coordinador del SPTE. Análogamente, la directora del CES mencionaba que "la función principal de la Educación Secundaria es generar un mundo más armonioso y cada una de las asignaturas es una excusa para ir a comunicarse con un referente adulto".

Como contrapartida, la IR Oeste considera "que tendríamos que insistir mucho más en la transmisión de los contenidos académicos, curriculares, sin descuidar lo otro [lo sociofamiliar], pero trabajando en red lo suficientemente como para que cada cual atienda la parte para lo que es realmente competente". En tanto, una directora explicitó que el contenido para ella no entraba en cuestión, sino que se podrían flexibilizar las evaluaciones: "el contenido no se baja. Se puede minimizar, pero no bajar. Si, por ejemplo, en idioma español el texto era muy largo con cuatro preguntas, bueno lo disminuye a un texto de diez renglones y le pone dos preguntas. En la cantidad, pero no en el contenido. Bajar contenido no".

Finalmente, se relevaron diversos actores que, aún siendo categorizados en su concepción de la inclusión educativa como heterodoxos, presentaron más semejanzas con quienes eran categorizados como ortodoxos. Efectivamente, la POP del centro educativo seleccionado como el principal implementador de la región Este manifestaba su molestia respecto a que "al chiquilín le puede ir mal todo el año, pero si en la prueba final le va bien, aprueba, lo que me parece un desastre. Salva y chau, ¿pero aprendió? Yo creo que no, capaz que memorizó nomás. Si le exigís que haga trabajos, que investigue y que construya el conocimiento, ahí sí se da un proceso educativo, sino, es una mentira".

Tabla A. 4. Valor del aprendizaje de contenidos académicos según nivel de autoridad.

Valor del aprendizaje de contenidos académicos	Macro	Meso	Micro	Total
--	-------	------	-------	-------

Funcional para otros aprendizajes	3	5	6	14
Central	0	1	9	10
Híbrido	0	1	2	3
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>27</b>

Los datos relevados para este indicador dan cuenta de una situación distinta a la de los demás indicadores. En este sentido, si bien la mayoría de los entrevistados abonó la concepción heterodoxa, las respuestas al nivel micro propias de una visión más ortodoxa fueron la mayoría en este nivel. Así, la mayor parte de docentes, RTE e IA entrevistados resaltó el valor del aprendizaje de contenidos académicos por encima de otros aprendizajes, al contrario de lo que se constató en los niveles macro y meso.

Para la categorización de la variable concepción de la inclusión educativa se ponderaron los insumos presentados. Dado el sesgo de selección verificado, la categorización de actores se realizó en relación a las diferencias constatadas entre unos y otros actores. Esto es, pese a que la mayor parte de las respuestas registradas al nivel micro tendieron a una concepción heterodoxa, igualmente se registró una importante proporción de respuestas tendientes a concepciones ortodoxas, lo que indica diferencias conceptuales significativas respecto al nivel meso y macro.

**Tabla A. 5. Caracterización de actores participantes<sup>1</sup> en la política según su concepción de inclusión educativa.**

Nombre de actor	Sigla	Concepción de inclusión educativa
Dirección Sectorial de Integración Educativa	DSIE	Heterodoxa
Consejo de Educación Secundaria	CES	s/d <sup>2</sup>
Unidades coordinadoras Departamentales de Integración Educativa	UCDIE	Heterodoxa
Inspección regional	IR	Predominantemente heterodoxa
Inspección de institutos y liceos	IIL	Predominantemente heterodoxa
Inspección de asignaturas	IA	Predominantemente ortodoxa
Equipo de RTE	-	Híbrida <sup>3</sup>
Docentes de aula	-	Predominantemente ortodoxa

<sup>1</sup> La caracterización es de los actores entrevistados en esta muestra, no en la población de estos actores (fundamentalmente, para los colectivos con mayor población, como los equipos de RTE y docentes de aula).

<sup>2</sup> La información relevada corresponde sólo a una entrevistada entre tres miembros con Concepciones disímiles, quien no mostró una concepción clara al respecto.

<sup>3</sup> Se añade esta categoría, pues se relevaron respuestas de ambas concepciones, tanto como respuestas que combinan rasgos de ambas.

Lo sintetizado en la tabla permite coincidir con lo hallado por Deneo Chiereghin (2016). De esta forma, la variable que mejor predice la concepción de la inclusión educativa no es el tipo de función, ni el nivel de territorialidad sino el de autoridad. La única excepción la presenta el Equipo de RTE que, dado su contacto frecuente y dependencia directa de la IIL, tiene más incentivos y presiones para adoptar un discurso más heterodoxo. Con todo, igualmente al interior de este actor se relevaron fuertes críticas a esta concepción.

Asimismo, la tabla da cuenta de la clara diferencia de concepciones entre las IR e IIL y la IA: las primeras persiguiendo una readaptación centros-estudiantes y las segundas haciendo énfasis en los aprendizajes como medio de inclusión educativa<sup>15</sup>. Resulta insoslayable, sin embargo, que la IR Oeste presenta una fuerte y constante divergencia en el discurso respecto a lo planteado por su par

<sup>15</sup> Este "divorcio" ideológico entre Inspecciones puede relacionarse al divorcio funcional -"la asignatura es el principio de especialización funcional [siendo más cercana a lógicas docentes] y el centro educativo funciona como una burocracia mecánica sometida a control divisional [más cercana a lógicas gestoras]" (Fernández, T., 2010: p. 157), que proviene de la institucionalización misma de la Educación Secundaria a fines del siglo XIX.

del Este, aunque en los hechos –al ver puntos centrales de la implementación del proyecto institucional tal como se propone desde el SPTE- no se traduce en una diferencia de tal magnitud.

En efecto, al comparar las Concepciones de inclusión educativa respecto a la Opinión sobre las medidas de adaptación del proyecto institucional –indicador de la variable posicionamiento frente al SPTE-, se relevan datos inconsistentes para 14 de 27 entrevistados. Ello puede indicar o bien un error en la operacionalización de la variable y/o en su medición, o bien una distancia entre el discurso en abstracto y la opinión sobre instrumentos concretos de la política educativa. En total, se relevan 12 entrevistados –dos del nivel meso y el resto micro, principalmente RTE- con una Opinión más heterodoxa que su concepción. Las únicas inconsistencias relacionadas con discursos más heterodoxos que sus Opiniones sobre instrumentos concretos son de los dos entrevistados de la Inspección de asignaturas. Ello pareciera reflejar que las Concepciones abstractas pueden presentarse semejantes, pero al referirse a instrumentos políticos concretos, las opiniones ya son más concretas y los grises tienden a despejarse, polarizándose las opiniones.

La constatación de estas diferencias, asimismo, brinda evidencia respecto a la capacidad de persuasión y alcance discursivo de la UCDIE y DSIE. Por una parte, miembros del RTE que no abonaban inicialmente una concepción de la inclusión educativa heterodoxa, se han acercado a ella en el marco de los lineamientos del SPTE. Así, una directora cuya concepción fue categorizada como predominantemente ortodoxa explicó que en el centro que ella dirige *“tenemos varios programas a la vez en un debate que internamente no tengo muy resuelto, pero cuando ves logros es cuando sentís que se puede”*. Otra subdirectora categorizada de igual manera mencionaba que *“en los liceos en que yo he estado había una idea instalada de que en julio deja la mitad y uno dice ‘no, no puede pasar eso’. Incluso yo también tenía esa idea hace 3 o 4 años. Después empezás a tener contacto con otra gente [la POP de ese centro estaba en ese momento finalizando un curso de la DSIE sobre protección de trayectorias], y hoy por hoy me estoy cuestionando hasta el control de la asistencia y capaz que el año pasado no me lo cuestionaba”*.

Por otra parte, la concepción de la inclusión educativa de los funcionarios que han tenido un contacto profundo con el SPTE (parte importante de la IIL y las IR que abonan esta concepción, así como RTE que participaron en cursos brindados por la DSIE) o que directamente son sus responsables (DSIE y UCDIE) se muestra predominantemente heterodoxa. Esta uniformidad es tal que se constataron dos preguntas que fueron respondidas idénticamente por varios de ellos. Al ser consultados respecto al concepto de inclusión educativa se acotó que la categoría de la inclusión es errónea o no debería existir, argumentándolo de forma muy similar y con un razonamiento lógicamente incorrecto. Desde la UCDIE Centro se dijo que *“la inclusión tiene que ver con naturalizar que no se debería necesitar pensarse como categoría”*, desde la UCDIE Oeste se dijo que hablar *“de inclusión es que hay alguien que no está incluido y que en realidad hay que incluir, y eso significa que en realidad ya no lo estás considerando”*, una POP participante de un curso de la DSIE *“si hablás de que tenés que incluir a alguien es porque ya lo estás considerando como distinto al otro, ¿no?”*, entre otras respuestas similares. Un fenómeno similar ocurre cuando se realizan referencias al pasado inmediato en contraste con lo que sucedía a inicios del presente siglo. Así, el coordinador del SPTE menciona que *“Cuando empezó el siglo la educación tenía el 3% del PIB. No había nadie en la educación. Todo el mundo me dice 'funcionaba bien', y sí, ¿cómo no va a funcionar bien? Tenías un presupuesto enorme y no había nadie”*<sup>16</sup>, la directora de DSIE pide *“no olvidemos que hasta hace poco tiempo el estudiante se tenía que adaptar a la institución. (...) 'Esta es la institución, o encajás o te vas' ”*, o una IIL que aludía que *“tenemos muchísimos casos de chiquilines que antes no hubieran estado en el sistema educativo”*.

Por encima de lo anecdótico, este hallazgo de uniformidad -hasta en la repetición de datos inexactos y razonamientos lógicamente incorrectos- reflejan una alta capacidad desde la DSIE de persuadir argumentativamente a los actores responsables de la enseñanza así como un alcance muy amplio respecto de estos actores. Asimismo, sienta evidencia respecto a la posibilidad de modificar,

---

<sup>16</sup> La reseña histórica presentada inicialmente destaca que la mencionada transformación se dio efectivamente, pero entre las décadas 1960-1990. De hecho, los datos de 2019 (227.512) no superan el récord de matrícula en Secundaria pública (CES) de 2003 (244.090). Sólo se supera ese dato si se incluye a la Secundaria privada o a CETP, según datos del Observatorio de ANEP.

al menos parcialmente y en algunos actores de centro con alta exposición a estos lineamientos transmitidos desde el nivel regional, aspectos relevantes de la cultura organizacional. Esta gran capacidad de diálogo y persuasión de actores al nivel meso e incluso de RTE, sin embargo, no se usó para también dialogar y persuadir a docentes, constituyéndose en la mayor demanda de los actores implementadores al nivel regional y local. El coordinador de la UCDIE Centro resume lo expuesto: *“la influencia con los docentes directamente siempre fue mediada, no es directa. No trabajamos directamente con los docentes, no hay un impacto real ahí. (...) Creo que hoy estamos más asentados con ciertas capas del liceo, con las que trabajamos y generamos un lenguaje común”*. Este punto resulta esencial para la política educativa a nivel Secundario, que hunde sus raíces hace ya siglos, con características muy definidas, donde el peso político permanece a nivel docente: ¿logrará persuadir también a las capas más reticentes al cambio?

#### Posicionamiento frente a los componentes.

El primer indicador de la variable procura discernir cómo actúan los actores frente a los diversos componentes del SPTE, el segundo procura describir el énfasis con el que se transmiten los lineamientos, al tiempo que en el tercero verifica la opinión concreta sobre puntos centrales de la modificación del proyecto institucional. El posicionamiento se analizará a partir de estos tres indicadores abordando componente a componente.

A partir de las entrevistas se pudo relevar cuál era el componente más valorado por los entrevistados, que se dividieron casi en tercios: 8 escogieron al componente de información, 7 al de acompañamiento, 7 al del proyecto institucional y sólo 1 al de alertas (no se pudo relevar el dato para 3 entrevistados).

El componente referido a los sistemas de información –que posibilita disponer de un importante caudal de información de cada estudiante- fue en general bienvenido por todos los implicados, con dos particularidades. La primera, fue la escogida como la más valorada sólo por una funcionaria de centro (una directora), sin obtener ningún otro apoyo de RTE ni docentes. Esto indica que la potencialidad de la información es más valorada por quienes ocupan cargos de gestión, que de ejecución, posiblemente debido a que estos últimos no la

consumen –al menos en formato digital- para el desempeño de sus funciones, viendo el registro de información simplemente como una tarea más. La segunda particularidad radica en ser apoyada por los funcionarios que al nivel de supervisión tienen la concepción más antagónica al SPTE. Este punto puede explicarse en la medida que este componente no pone en juego diferencias conceptuales y que al mismo tiempo puede ser útil para otros tipos de políticas que puedan procurarse implementar.

Con todo, se presentaron algunas objeciones en cuanto al uso de la libreta docente digital, dispositivo clave para el funcionamiento del módulo de asistencia. En general, se notó apoyo al uso de la libreta en la medida que –para todos los entrevistados que han tenido contacto ella- ha disminuido el trabajo de los docentes y de los adscriptos. Según una subdirectora, *“para los adscriptos el sistema este de la libreta digital achicó trabajo. No tienen que pasar notas”*. Diversos RTE mencionaron que el trabajo con los docentes al respecto fue progresivo, sugiriéndoles que prueben y analicen si les es útil. En un centro, por ejemplo, mencionaron que el primer año la usaron dos docentes y al siguiente casi el 90% del plantel docente la usó, al constatar que realmente era útil.

Aún así, pareciera que existen prejuicios al respecto del motivo que subyace a esta herramienta temiendo que sea un medio de control. Así se percibía desde la UCDIE Oeste: *“piensan como que ‘si viene de ahí (CODICEN) no lo pienso usar porque en realidad es parte de esta lógica que quiere flexibilizar todo y que en realidad no solo es educación pobre para pobres, sino que ahora los tenemos que perseguir y tirar toda la información’ ”*. Si bien esta razón no fue directamente relevada, se recogieron otros testimonios en los que, sin razones reales, no se usaba la libreta digital. Desde un centro categorizado como mínimamente implementador se negó su uso por los pocos recursos informáticos, pero al consultar por otros recursos disponibles como los propios celulares de los docentes se respondió que *“no, desde el celular no. Ellos tienen la tablet, ya hace como tres años que las usamos. Pero en realidad el profesor agarra la libreta y pasa desde la libreta y ta”*. Análogamente, una IIL ejemplificó que *“en un determinado centro la sala docente decidió no usar las tablets, están guardadas desde 2015; nunca se usaron porque eso se decidió. Esa decisión de la sala se fue transmitiendo y hasta 2019 nunca se usaron. Incluso fueron a capacitar en el*

*uso de la libreta docente, pero como no se usaban las tablets, no se pudo llevar a cabo la capacitación*". Estos dos ejemplos muestran, asimismo, el poco énfasis en la transmisión de este lineamiento tanto desde el IIL al centro, como desde el RTE al docente.

Análogamente, la IR Oeste señaló que desde su IR *"le hemos dado a los liceos la libertad para poder introducirlas lentamente, que aquellos que quieran utilizarla la utilicen y que aquellos que no quieran utilizarla no la utilicen; en algunos liceos la usan todos y en algunos no la usa ninguno y en algunos sí y en otros no"*. Esta transmisión sin énfasis en una Región con una aversión a los lineamientos desde el nivel central, como luego se explicará, determina un bajo nivel de implementación de este y otros componentes.

Por otra parte, el componente referido al módulo de asistencia es, por mucho, el menos valorado por los entrevistados, recogiendo críticas incluso desde algunos actores favorables al SPTE y con una concepción de la inclusión educativa heterodoxa. *"Honestamente me parece un trabajo administrativo que recarga que no lleva a ninguna parte. Chiquilines que dejaron de venir los derivamos a la UCDIE, ahí a Inspección para estar notificada y la UCDIE no me pregunte qué hace. La verdad no le veo gran utilidad y veo que es una recarga. (...) Si tuviéramos que entrar al coso este de las alertas, nos pasamos el día sentados ahí. Porque además el chiquilín faltó 3 días y ya te saltó y a veces está enfermo. Yo en lo personal no le veo mucha utilidad"*, se mencionaba desde el centro sugerido como de los más implementadores del SPTE. Aún más, una directora planteó que la inutilidad del componente era tal que hasta el mismo diseño era inconducente. *"El tema de la inasistencia ya está totalmente flexibilizado, (...) hoy en día es raro encontrar chiquilines que tengan menos que el límite que era de 25... porque además si tienen un cuadro de promoción, igual pueden tener 100 faltas, entonces llegan a tenerlas. (...) ¿Para qué uno va a perder tiempo contactando a la familia si muchas veces las familias son conscientes de la situación y lo amparan porque también conocen la normativa? (...) Es esta cosa de la flexibilidad... (...). Si en el discurso uno dice que es importante la asistencia, porque es un proceso, pero desde la normativa se dice lo opuesto..."*.

La baja percepción de utilidad es una constante: el RTE del centro ya utiliza otros medios para el seguimiento que le insumen menos tiempo y que no requieren

soporte informático –con los problemas operativos que ello conlleva y el frecuente “miedo” a lo digital que suele presentarse-. Estos tres factores (tiempo, operativa y percepción de utilidad) se conjugan de modo que sólo uno de los entrevistados valora a este componente por encima de los demás, redundando en un bajo nivel de implementación del componente. El coordinador de la UCDIE Este lo resumía así: de aproximadamente unos 30 centros educativos de Ciclo Básico (incluyendo CETP y CES) sólo uno o dos cargan la información y derivan los casos a la UCDIE cuando corresponde. Ello contrasta con los datos que disponía la directora de DSIE al momento de la entrevista, según los que la mayoría de los liceos montevideanos hacían uso del Módulo asistencia. Más allá de indagar cuál podría ser la causal de la distancia en la información al nivel nacional y al regional, se evidencia una diferencia en los reportes elaborados centralmente a partir de registros informáticos y lo que es la apropiación real de los centros de este componente.

La valoración del equipo de acompañamiento muestra una distribución con similares características que las mencionadas para el componente de información del estudiante, con una sola diferencia: los tres que la apoyan desde una concepción antagónica al SPTE son docentes y miembros del RTE. Ello parece ser motivado por las mismas razones: las labores de acompañamiento ya son, en general, desarrolladas dentro del centro y el SPTE no plantea más cambios que trabajarlo conjuntamente, con un pienso común, incluso con el mismo funcionariado. Estos cambios percibidos como matices no parecen ser ajenos a otras Concepciones de la inclusión educativa, habiendo un común acuerdo en la necesidad de implementar un fuerte acompañamiento desde el equipo del centro.

No obstante, tal como se alerta desde la coordinación de la IA, bajo dicho acuerdo pueden estar conviviendo dos definiciones distintas de qué se entiende por acompañamiento estudiantil. *“El seguimiento y acompañamiento estudiantil merece una linda discusión sobre qué se entiende por acompañamiento estudiantil. Porque el SPTE está muy bien implementado desde lo socioafectivo que en un liceo es necesario, pero más necesario es un acompañamiento de tipo pedagógico. (...) Lo menos implementado es lo que tiene que ver con lo pedagógico, lo cual alerta y mucho porque estamos hablando de escuelas y*

liceos”. Concomitantemente, la IA entrevistada informó que en el diseño del SPTE trabajaron miembros de programas precedentes, como Compromiso educativo o Tránsito educativo (con fuerte componente de acompañamiento pedagógico dentro del aula), y otros con una concepción del acompañamiento más fuera del aula, que *“fueron los que tuvieron más éxito en imponer su impronta en el diseño del SPTE”*. Así, reclama mayor *“acompañamiento cuerpo a cuerpo de la inspección, que pueda tener más presencia, que no ocurre porque somos pocos a nivel de inspección (4 en Historia, por ejemplo). (...) Hay que rodear al docente, no solamente ocuparnos y preocuparnos del estudiante, porque quien atiende al estudiante es el profesor; y si al profesor no lo fortalecemos, no vamos a lograr el objetivo del SPTE (...). No olvidemos que el proceso de aprendizaje se produce cuando hay un estudiante en el aula y un docente”*. En la misma línea, una directora categorizada con concepción concordante con la IA explica que *“algunas direcciones o equipos de gestión caen un poco en el 'todo por el estudiante' y se olvidan del docente; hay una disconformidad porque no se los cuida, entonces yo intento revertir eso, creyendo que eso va a redundar en mejores procesos de los estudiantes”*.

Las concepciones de la inclusión educativa dividen transversalmente ambas definiciones de acompañamiento, y aunque sólo algunos entrevistados aludieron al respecto, configura un debate que es necesario se profundice.

Sin embargo, al sintetizar la identidad del centro, el proyecto institucional es el componente que más pone en juego a las concepciones de los actores. Así, al poner aún más en tensión la concepción de la inclusión educativa, el apoyo se relaciona claramente con estas Concepciones: 6/7 de quienes más valoraron este componente habían sido categorizados con concepciones heterodoxas, siendo la restante la directora que confiesa estar cambiando su concepción. La IR Oeste, aún desde un discurso categorizado como tendiente a ortodoxo, se muestra afín a la implementación de este tipo de instrumentos propios de un proyecto concebido desde la heterodoxia. A excepción de la diversidad de planes al interior de cada centro –pues considera que lo determinante se encuentra en la didáctica-, acepta las demás Circulares. En tanto, una IIL muy afín a este tipo de proyectos señalaba que si bien *“el sistema de protección de trayectorias como está planteado hasta ahora que ha tenido un desarrollo informático*

*impresionante (...) mi preocupación más fuerte es que no se trabaje lo que para mí es esencial que es el correlato pedagógico. (...) Una propuesta pedagógica que vaya hacia un acompañamiento real del desarrollo de cada uno de acuerdo a su ritmo, a sus características, a sus intereses y a sus necesidades, esa es la parte que todavía no está funcionando”.*

En el marco de estos proyectos institucionales, desde las IR e IIL se realizan prácticas ad hoc, coincidiendo en la necesidad de alentar e inspirar a “sacar esa mirada del acartonamiento” (IR Este). Se relevaron diversas prácticas de esta índole, pero la más ejemplar la brinda la IR Este quien mencionó que “una chiquilina viene acá, está terminado su plan 2009 en la Inspección. Entonces, nos mandan trabajos y quienes están ayudando a esa estudiante son integrantes del DIE territorial. Una psicopedagoga y un educador social vienen a trabajar con ella en los trabajos que le mandan los docentes (...) esto es algo muy artesanal que no está previsto, son cosas que nosotros inventamos”.

Desde la IA se percibe, como la mencionada IIL, que lo pedagógico es central, pero no se coincide con el tipo de propuestas formuladas desde el SPTE, por entender que procuran flexibilizar sin tener claro el objetivo. “Si la ley dice el alumno dice que debe tener educación de calidad (...), yo puedo negociar un diseño curricular que sea flexible, más abierto, que parta de los intereses de los estudiantes, pero si es de calidad voy a partir del lugar en donde están los chicos y voy a responsabilizarnos que van a terminar unos cuantos escalones más arriba del cual partieron. (...) El método, la forma, lo que tiene que hacer, sea cual sea, es garantizar aprendizajes significativos; si es simplemente tirar las paredes en un ambiente cowork, todos tirados, pensantes y decidiendo qué aprender, para repetir la misma forma de aprender, si es hablar de nuevas metodologías, no pensemos más en asignaturas, pensemos en todo en proyectos, pero hacemos lo mismo y el desarrollo del chico es mínimo, no estamos respetando lo que la ley dice y la calidad no pasa por pintar la pared de rojo; la calidad pasa por brindar aprendizajes mejores” (insp. coord. IA).

Asimismo, una inspectora de IA se manifestaba contra la forma de normativizar los lineamientos de estos proyectos, sin diálogo con el colectivo docente. “Algunas líneas que reciben en la IIL nacen de CODICEN y van tomando cuerpo, pero no necesariamente son proyectos elaborados, consensuados a nivel de

*coordinación de profesores. (...) Hay improntas que comienzan a aparecer muy fuertes, directivas muy fuertes. (...) Creo que los proyectos muchas veces responden más a las demandas que a la generación de proyectos pensados en función de las necesidades del centro educativo, de los estudiantes, del colectivo docente”.*

Los argumentos registrados en contra y a favor de estas medidas refrendaron, principalmente para las posiciones más extremas, las diferentes Concepciones de la inclusión educativa antes mencionadas.

Una directora cuyo centro en 2019 comenzó a aplicar la circular por asignaturas, así como planes nocturnos en turno diurno, mencionaba que en un inicio el cuerpo docente *“puso el grito en el cielo porque iban a venir a unas materias y a otras no, iban a andar por los corredores y quién se ocuparía de los chiquilines”*. Efectivamente, en junio de 2019 el núcleo sindical del centro emitió un comunicado señalando *“preocupación en relación a la permanente presencia de estudiantes en el patio durante largas horas, muchos de los cuales no ingresan como corresponde tanto al salón de clase o a otros espacios de estudio. Hay una suerte de confusión generada a partir de la presencia en el patio de estudiantes del Plan 2013, de estudiantes bajo circular 3384/17, circular 2259 y algunos que aprovechan la situación para permanecer fuera de clase. Es imprescindible abordar la situación de estos estudiantes a la vez que rediscutir el impacto generado por la aplicación de las circulares mencionadas”*. Sin embargo, sostiene dicha directora, *“la verdad es que funcionaron divinamente. (...) La nota de evaluación la hicieron los profesores, así que no pueden decir nada. Ahora eso como que se naturalizó de tal manera que en las reuniones de fin de año algunos profesores plantearon chiquilines que nosotros no habíamos propuesto para aplicarles la circular de nocturnidad”*.

En relación a los debates operativos de la diversidad de planes de estudio – entendida como medio para segmentar contenidos, formas y períodos de evaluación, entre otros aspectos educativos centrales, según grupos de estudiantes-, subyacen dos discusiones ideológicas abordadas teóricamente.

Primero, ¿la educación es para todos? Una directora de un centro donde sólo se aplicaba el Plan 2006 (característico del turno diurno sin aplicar la repetición por asignaturas) mencionaba que: *“algunos sabemos que no son estudiantes para*

*este sistema. (...) Tenemos una estudiante que tiene 17 años y está en tercero (...) Si bien el reglamento dice que hasta los 18 años puede estar acá, no podemos dejar ese lugar ocupado por una estudiante que sabemos que va a volver a repetir".* Una Pop, concordantemente, explicaba que *"yo veo bien la inclusión en el sentido más justo al término, que todos puedan ingresar. Ahora, que todos puedan continuar ahí ya tengo alguna discrepancia, porque en realidad faltan recursos humanos para la atención de todos los que queremos incluir".* Finalmente, otra directora afirmó: *"yo escuché en sala de profesores 'nos meten a estos adentro de la clase' (...), pero en el discurso no lo dicen porque no es políticamente correcto. (...) entonces en el discurso lo camuflan con 'yo no puedo bajar la calidad, porque estamos bajando el nivel' ".* Esta discusión cuestiona los principios mismos de la diversidad de trayectorias, en el sentido que mientras para algunos actores micro<sup>17</sup> no es posible bajo las actuales condiciones del sistema educativo desarrollar la enseñanza a estudiantes que no cumplan con ciertas condiciones, para otros actores esta pregunta no tiene cabida por su propia definición del derecho a la educación.

La segunda pregunta subyacente, ampliatoria de la anterior, cuestiona la vía de alcanzar la igualdad educativa, o al menos la inclusión educativa: ¿se persigue mediante planes diversos, o la diversidad de planes perpetuará desigualdad y segregación educativa?

La mencionada subdirectora que confiesa estar en un debate interno al respecto plantea el debate con singular claridad, vinculándolo con la ética. *"Yo era hija del disciplinamiento y entendía que si mi hija que va al privado entra las 7 y sale a las 5 y tiene que cumplir todas las asignaturas, ¿por qué a mi hija le tengo que pedir una cosa y a otro niño acá le tengo que pedir otra? Yo fui la primera que me cuestione ese debate ético. Pero bueno, mi hija es hija de profesora, tiene un tío médico, no tiene hermanos que cuidar, come todos los días... es un capital cultural que le obliga. Entonces, tenemos que tratar lo diverso con propuestas distintas, es un proceso que se tiene que ir incorporando".*

Antagónicamente, la Pop de ese mismo centro representa una visión contrapuesta: *"igualdad de oportunidades en toda la secundaria pública como*

---

<sup>17</sup> Sólo se relevaron respuestas de esta índole al nivel micro

*privada implica que no hayan planes diferentes como pasa hoy en día que se está manejando una cantidad de planes en los públicos y en los privados se manejan con el mismo plan, el 2006. Yo creo que se debería equiparar la educación igual para todos en cuanto a calidad de lo que se imparte y de la infraestructura que se les da". Desde esa misma posición antagónica al SPTE, un docente lo argumentó de forma distinta, cuestionando directamente la idea subyacente al SPTE de adaptar centro a estudiante. "Se le muestra al joven una idea muy parcial y falsa de la realidad. No se adaptan las personas, la vivienda, la familia, el futuro empleo a cada joven, sino que se relaciona dialécticamente con todo su entorno. Otro tanto debe pasar en el centro educativo. El joven entra en esa relación dialéctica con el centro educativo. Este ya tiene en cuenta las particularidades de cada joven en todos los aspectos. Por eso existe desde hace años la "adecuación curricular", por ejemplo. Me da la impresión que en esa idea de 'adaptar el centro al estudiante' subyace la idea de que no todos pueden aprender lo mismo, la focalización de la enseñanza, que se contrapone a garantizar el pleno derecho a la educación. No soy partidario de ponerle límites a priori a las posibilidades de cada uno".*

Para una IIL afín a los lineamientos del proyecto, este argumento presenta "un error conceptual porque ya sabemos que no hay mayor forma de generación de desigualdad que darle lo mismo a todos y uno de los problemas más fuertes del sistema educativo es que ingresan todos a la misma aula, a la misma hora, y le da el mismo contenido del mismo modo, y no toma en cuenta las características particulares de cada uno".

En UCDIE Oeste, sin embargo, se constata ese mismo argumento: "la flexibilización se ve como un atentado a la calidad. 'Como son pobres, vos querés flexibilizar, querés es darle menor calidad educativa'. (...) Muchos de los docentes del Oeste creen que nosotros promovemos educación pobre para pobres (...) y salir de esa discusión es complejo porque en realidad si uno la da en términos lineales y de forma apresurada, sí efectivamente nosotros somos unos tecnócratas que lo que queremos es que los pibes saquen un tercero porque eso hace que puedan trabajar. Y ellos hablan de la reproducción del sistema capitalista, porque estamos hablando también de perspectivas políticas sobre todo esto. (...) Cómo la educación es reproductora de esas posiciones y

*(...) volvemos al sentido de la institución, de lo educativo, qué sentido le queremos dar y ahí me parece que nosotros no hemos logrado fundamentos más claros para poder dar esta discusión”.*

Un docente de aula explícitamente aludió a este debate: *“para estas políticas [como el SPTE] no importa cuánto se aprenda sino retener y promover. Esto implica hacer eficiente el bajo presupuesto otorgado a la educación. La prueba ‘Acredita CB’ es el extremo de la protección a la trayectoria educativa, que se convierte -lo digo con respeto- en un eufemismo. (...). La lógica mercantilista que se quiere imponer es el opuesto a la educación humanista e integral, que es la que garantiza plenamente el derecho a la educación”.*

Dicha coordinadora identifica dos problemas con dicho planteo. Desde un punto pragmático, las consecuencias prácticas de optar por no flexibilizar podrían ser peores que flexibilizar: *“con esos discursos que en realidad se radicalizan a morir bajo la bandera de la calidad los liceos se terminan vaciando porque los gurises no sostienen nada, y se van y no terminan logrando nada. (...) Llega el que tiene posibilidad porque tuvo la suerte de tener un adulto referente atrás que le diga ‘dale anda al liceo todos los días’ ”.* El segundo problema tiene que ver con la definición de calidad. *“¿Calidad es lo que tenemos? ¿Calidad es un plan 2006 que tiene 12 materias, 12 docentes, un plan extenso? ¿Por qué? (...) Lo pedagógico tiene que ver con la organización de los tiempos, los contenidos, los espacios, etc. y si vos en realidad solo pensás en la calidad en términos de los contenidos, te estás perdiendo la mitad de la foto. Ahí es donde aparecen algunas cuestiones del fundamento de la discusión para dar. (...) No es que yo tenga la verdad, pero por lo menos pongamos arriba de la mesa y miremos, acordemos que es una discusión pedagógica que no estamos teniendo con nadie, lo pedagógico no está en discusión ni en la política ni con los docentes, no hay discusión pedagógica en ningún lado en general”.* Efectivamente, diversos actores enfatizaron lo pedagógico y la calidad, pero ninguno logró una definición clara al respecto, más allá de *“aprender más aprendizajes significativos”*, como propuso el coordinador de IA, o de refrendar los instrumentos previstos en el marco del SPTE.

A partir de los insumos relevados, puede concluirse que coherentemente con la concepción de la inclusión educativa, los actores micro –principalmente IA y

cuerpo docente- mostraron más resistencia a esta Política, al tiempo que los actores meso y macro fueron más favorables.

Tabla A. 6. *Caracterización de actores participantes<sup>1</sup> en la política según su posicionamiento ante el SPTE.*

Nombre de actor	Nivel de autoridad	Capacidad de injerencia <sup>2</sup>	Posicionamiento ante el SPTE
Dirección Sectorial de Integración Educativa	Macro	Diálogo	A favor
Consejo de Educación Secundaria	Macro	Diálogo	A favor
Unidad coordinadora Departamental de Integración Educativa	Meso	Diálogo	A favor
Inspección regional	Meso	Presión	A favor (Este) y Neutral (Oeste)
Inspección de institutos y liceos	Meso	Presión	Tendiente a favorable
Inspección de asignaturas	Micro	Presión	En contra
Equipo de RTE	Micro	Veto - Ejecución	Tendiente a favorable
Docentes de aula	Micro	Veto - Ejecución	Polarizado (posiciones favorables y contrarias)

<sup>1</sup> La caracterización es de los actores entrevistados en esta muestra, no de la población de estos actores (fundamentalmente, para los colectivos con mayor población, como los equipos de RTE y docentes de aula).

<sup>2</sup> Refiere a la capacidad de cada actor en hacer cumplir una determinada política institucional (Circular, Resolución, etc.).

### Relacionamiento entre actores

A partir del análisis que se viene presentando, se vislumbran Posiciones contrapuestas frente al SPTE entre los niveles macro y micro, pero también al interior de este último nivel y en algunos actores meso. Ello deriva en que algunos actores procuren vetar su implementación y otros cooperen con ella, habiendo casos con fuertes matices. Sin embargo, ha de notarse que la capacidad de injerencia determinante para la implementación de la Política se encuentra en los actores micro del centro (que pueden decidir vetar o ejecutar la Política) y en los actores supervisores (IR, IIL e IA) que pueden ejercer distintos niveles de presión sobre diversos ámbitos de lo educativo, según sus competencias y su posicionamiento ante el SPTE.

Así, la subdirectora de un centro se mostró cooperadora con el componente del proyecto institucional, en la medida que desde su lugar en el centro *“nosotros tratamos de allanar el camino para los que quieran hacer cosas diferentes, nuevas”*. En la misma línea, la directora de un centro con fuerte resistencia interna señaló respecto al uso de la libreta electrónica que *“en cada cosa que se planteaba que no se podía, se trató de ir viendo. (...) Primero, que registraran el promedio para la reunión, cosa que lo pudiéramos pasar a los boletines más fácil, después ya se les pidió la planificación y después alguno se animó a hacer otra cosa y cuando terminamos el año sin que hubiéramos planteado nada más, la mayoría estaba usando la libreta. Este año cuando arrancamos, se planteó y todo el mundo dijo que sí porque les resultaba más accesible y práctico”*. Sin embargo, también hubo intentos implementadores narrados frustrados: *“una inspectora de IL se plantó muy llanamente frente a colectivos docentes a defender la trayectoria y la terminaron cambiando de región”*, ejemplifica la coord. UCDIE Oeste.

Quizá por ello, desde los lugares meso y micro más tradicionales del Sistema Educativo –centro e inspecciones- aparece plasmada una forma de implementar la Política con mucha cautela por parte de los entrevistados. Todos hicieron énfasis en los cuidados y en la gradualidad con que procuran implementar estas políticas, conociendo los peligros de una implementación vertiginosa. La IR Este señala que *“las autoridades van eligiendo qué tensión trabajar, porque 'en casa no podemos tener todas las ventanas abiertas, porque sino se te vuelan los papeles; hay que elegir qué ventana abrir'. Aquí es lo mismo”*.

Consecuentemente, el lugar del que parte la iniciativa y a quiénes considera importan. *“Nosotros sabemos que cualquier reforma, cualquier cambio que se quiere hacer, si no cuenta con el apoyo de los docentes, va directo al fracaso”*, señala la IR Oeste. En la misma línea, una subdirectora considera *“que la imposición no es buena (...) la actitud vertical en la dirección no funciona”*, lo que otra directora ejemplifica con su experiencia *“cuando yo digo vamos a hacer tal cosa, no pasa nada, pero si la idea surge desde otro docente, la reacción es distinta”*. Particularmente respecto al SPTe, su coordinador menciona que una de las principales causas de reactividad nace porque *“algunos como viene del CODICEN están en contra, es una cuestión ideológica”*.

Encima del conflicto que algunos actores de centro y entre éstos y supervisores, el conflicto más importante es a nivel de Inspecciones (IA enfrentado a IR e IIL), según la gran mayoría de los entrevistados. La IR Oeste lo relaciona con el conflicto interno a los centros (entre dirección y docentes de aula) y explica que *“las carreras son distintas. Del aula se pasa en general a la asignatura y los que llegan a Instituto vienen de la dirección de los centros educativos. Como que son paralelos los caminos (...). Ahí hay un divorcio clarísimo”*. La IA entrevistada señala que *“hay una falta de diálogo entre inspecciones de liceos y asignaturas. (...) No hay acciones coordinadas para fortalecer las instituciones y eso es muy importante, porque a veces los mensajes que se dan desde institutos y liceos son absolutamente contradictorios con los que tenemos en asignaturas”*. En tanto, desde la IIL se explicita que esta Inspección se centra en la defensa de la trayectoria y la IA en la calidad de esta trayectoria; *“en una calidad que se sostiene desde una mirada tradicional asignaturista, en un concepto de calidad que no comparto, pero sí, yo creo que hay como un enfrentamiento (...) donde creo que es un gran problema porque no tenemos horizontes comunes”*.

Desde un centro educativo implementador del SPTE este conflicto se percibe análogamente: *“tenemos mucho más aval de IIL, que tiene una propuesta absolutamente abierta, frente a la inspección de asignaturas que desde su finca y su chacra se preguntan ‘¿vamos a avalar cualquier cosa?’. Ellos también tienen esa mirada y es disonante”*, señala su subdirectora. Otra directora menciona que *“a nivel institucional y de políticas educativas hay un discurso, pero después en la diaria los IA no están con esa postura”*.

El coordinador de IA es claro al argumentar este posicionamiento en el conflicto y lo hace partiendo de su concepción de la inclusión: *“si la flexibilidad es simplemente para tener al alumno dentro de la institución, no estamos cumpliendo con la ley, entonces habrá una contraposición y va a haber una defensa desde acá respecto a que los aprendizajes tienen que ocurrir”*. Una IA ejemplifica que nota que *“se subestima la disciplina porque no importa tanto que el estudiante sepa de Historia, sino que el estudiante esté interesado y ofrecerle un taller de cocina o de huerta; que está muy bien, en términos complementarios de aprendizaje, pero no sustitutivo”*.

En tanto, dicho coordinador añade respecto a las competencias que la IA tiene para vetar la implementación: *“el cargo de inspección de asignatura es nacional, por tanto su orientación es nacional; el director como tal tiene un cargo que es departamental, entonces por una cuestión de normativa, una decisión local no puede contraponer una orientación nacional. De existir incompatibilidad (...) en realidad la decisión local tendría que tener un diálogo muy grande con la decisión nacional”*. Este argumento cobra sentido en la narración de una docente en cuyo centro un alumno copió a otro, se le anuló el parcial, con lo cual ya no podría exonerar el examen de la asignatura. La dirección tomó conocimiento, pidió al docente flexibilizar su posición y reiterar el parcial. La docente se negó, solicitó apoyo a la IA, quien concurrió al centro y luego de diversos intercambios con la directora, amparó al docente en su posición.

Por detrás del argumento que se da desde asignaturas, otros actores le atribuyen a esta Posición otros fundamentos. Así, una IIL ve los IA *“muy apegados al contenido de la asignatura (...) a veces discrepamos porque ellos son un poco asignaturistas (...) yo lo veo un poco como que ellos quieren cuidar la chacrita también”*, en la misma línea que la citada subdirectora. La idea de “cuidar la chacrita”, repetida de diversas formas, refiere a que esta Inspección y ciertos docentes temen que si el trabajo interdisciplinario comienza a ser la norma, finalmente derive en la eliminación de las asignaturas en pos del trabajo interdisciplinario, lo cual incluso fue propuesto por diversos entrevistados. *“Nosotros [desde la IIL] pensamos en una dinámica de abordaje por proyecto o por pregunta disparadora porque creemos que la realidad tiene que ser concebida desde ese lugar de la complejidad, que no es lo que hace asignatura y además defiende su porción de poder y además defiende la cuestión laboral porque vos no te olvides que detrás de la discusión de cualquier currículum está siempre la cantidad de horas y el trabajo”*. De hecho, algunos actores explicitan ideas análogas: *“para mí la figura del inspector de asignatura tendría que desaparecer o reconvertirse en algo más de supervisión y apoyo constante. (...) Como está es totalmente inútil”*. Sin embargo, desde la IA no se aludió a esta idea –aunque sí se enfatizó la relevancia de los contenidos–, y se manifestó la necesidad de cambiar la óptica subyacente a las políticas, en el sentido de promover el apoyo a los docentes: *“los colegas de instituto apuestan por la*

*gestión por la parte que le corresponde a la dirección de institutos y liceos creyendo que la gestión es lo que va a provocar el cambio y hace unos cuantos años que se está en eso y cambios no hay”.*

Por otra parte, la directora del CES señala tanto un tema remuneratorio (“cobran menos y están sobrepasados de carga”), como un problema de formación en cuanto al trabajo interdisciplinariamente: *“si yo estudié Historia, visito profesores de Historia, no quiero inspeccionar a otros, quiero defender Historia de 1ero a 6to. (...) Tienen mucho miedo a salir de la asignatura”.* Pese a que a RTE, IR e ILL se les dio formación específica en estos asuntos -lo que incluso cambió aspectos de sus concepciones de la inclusión educativa-, la directora de DSIE explica que *“para las instancias de formación y sensibilización en cuanto a inclusión y lineamientos del SPTTE se invitó a RTE y también a equipos inspectivos, pero de ILL e IR, que son como los más estratégicos; los que más fácilmente iban a responder, porque de asignatura era más complejo”*, aunque reconoce la necesidad de *“formar los equipos docentes en (...) cómo hacer para acompañar a un estudiante que aprende diferente”.*

Por ese mismo diagnóstico estratégico, desde el nivel central del SPTTE (coordinador y directora DSIE) se considera que la diferencia entre las Posiciones entre IR Oeste y Este es determinante de los diversos niveles de implementación en ambas regiones. La directora explica así que *“no todos los equipos inspectivos abonan esta propuesta”.* En Montevideo, *“una ha facilitado mucho, es muy apegada a la política, mientras que la otra no es tan cercana. (...) En la medida que la IR promueva un trabajo de protección de trayectorias, esas inspecciones de institutos y liceos también las promueven, las apoyan y guían a los equipos directivos. Si no es una prioridad, no lo trabajan tan profundamente. También las UCDIE pueden tener mayor facilidad para la implementación del SPTTE o más obstáculos”.* Esto es reafirmado por dicho coordinador: *“cuando vos tenés una Inspección que está convencida que trabaja y logra desde el diálogo con los actores convencerlos, eso fluye mucho más”.*

Sin embargo, desde el territorio incluso la coordinadora de UCDIE Oeste no abona esta causalidad: *“la tensión más fuerte que nosotros identificamos (...) no está en la estructura institucional sino en los docentes, los colectivos docentes, y eso es mucho más complejo porque en realidad son los que permiten que los*

*gurises estén o no, aunque también hay una estructura institucional que no acompaña los cambios". Desde la UCDIE Este su coordinador concomitantemente señala que "existe una gran resistencia a nivel del cuerpo docente para que eso [los lineamientos del proyecto] se implemente porque se considera que es vaciar de contenido".*

Estas perspectivas de colectivos docentes antagónicas al SPTE son análogas a las presentadas por la IA, de modo que pueden delinearse así diversos conflictos, apareciendo principalmente: a) el de colectivos docentes contrarios al SPTE, que apoyados en la IA, pueden vetar impulsos implementadores del RTE e IIL –el que más menciones recibe desde niveles micro y meso- y b) el de ciertos RTE, IIL e IR contrarios a algunos componentes del SPTE–el más mencionado desde el nivel macro-.

#### Nivel de implementación de los componentes

El diseño metodológico presentado plantea un posible camino lógico en la toma de decisión de los actores involucrados en la Política. Partiendo de un punto ideológico, se pasa a una posición frente a una cierta política (o componente de ésta) y a acciones en conflicto o cooperación con otros actores. Según el fundamento del diseño, la interacción entre estos actores al cabo de un tiempo habría de determinar un nivel de implementación de la política. Este camino puede no cumplirse (los actores pueden actuar contra su ideología por determinados incentivos o configuración institucional, por ejemplo), o puede cumplirse, pero sin que responda a motivos ideológicos. La respuesta a esta Pregunta de investigación permite determinar que en general este camino sí se cumple, fundamentalmente para el proyecto institucional -componente que mayor cuota ideológica involucra-. La explicación será testada en la pregunta de investigación correspondiente.

En cuanto al nivel de cumplimiento por componente, la tabla debajo muestra que el componente de Sistemas de información se percibe como el más implementado (por todos los actores al nivel de gestión y supervisión de la Política y 6/15 ejecutores). Esta composición puede relacionarse con la aproximación de los actores a estos sistemas. Al nivel de supervisión y gestión de la política la aproximación es desde una perspectiva de usuario, consumiendo la información. Desde el nivel micro se lo percibe desde el rol de consumidor de

información, pero también implica una carga: la libreta electrónica. Entre estos últimos, la implementación se relaciona con la percepción de utilidades de esta libreta, de modo que se implementa más en centros donde se las percibe con mayor utilidad. Otra hipótesis que podría caber es que su alta percepción de implementación se relaciona con la baja reactividad que genera, al no poner en disputa concepciones educativas y, en muchos casos, considerarse que colabora con la gestión administrativa del centro.

Tabla A. 7a. *Frecuencia con que cada componente del SPTE aparece mencionado como el más implementado, según nivel de autoridad.*

Componente	Nivel de autoridad			Total
	Macro	Meso	Micro	
Acompañamiento y seguimiento	0	0	5	<b>5</b>
Identificación temprana de rezago y prevención	0	0	1	<b>1</b>
Sistemas de información	3	7	8	<b>18</b>
Proyecto institucional pedagógico	0	0	1	<b>1</b>
Sin datos	0	0	2	<b>2</b>
Total	3	7	17	<b>27</b>

Tabla A. 7b. *Frecuencia con que cada componente del SPTE aparece mencionado como el menos implementado, según nivel de autoridad.*

Componente	Nivel de autoridad			Total
	Macro	Meso	Micro	
Acompañamiento y seguimiento	1	1	1	<b>3</b>
Identificación temprana de rezago y prevención	0	2	12	<b>14</b>
Sistemas de información	0	0	0	<b>0</b>
Proyecto institucional pedagógico	2	4	4	<b>10</b>
Sin datos	0	0	0	<b>0</b>
Total	3	7	17	<b>27</b>

Asimismo, se ratifica –pese a lo indicado desde el nivel macro- la baja implementación del componente de identificación temprana de rezago y prevención (sistema de alertas), pues es señalado como el menos implementado por la mayoría de los entrevistados y como el más implementado sólo por un

entrevistado. Como se mencionó, el tiempo requerido, las dificultades operativas y la baja percepción de utilidad (fundamentalmente cuando paralelamente se exige a los estudiantes de asistir) juegan en contra de la apropiación de este componente principalmente para los RTE, quienes sugieren que las alertas no se disparen con sólo 3 días de ausencia, algo normalizado, sino con más días.

El proyecto institucional pedagógico es el otro componente con un bajo nivel de implementación, recibiendo las mismas menciones que el sistema de alertas como el más implementado (1) y pocas menciones menos como el menos implementado. La mayor diferencia entre ambos radica en la composición de estas menciones. Mientras que el sistema de alertas es asumido como de baja implementación principalmente desde el nivel micro, el proyecto institucional aparece mencionado por 2/3 al nivel macro y por 4/7 en el nivel meso. Esto indica que desde la mayoría de actores al nivel meso y macro reconocen al Proyecto como el mayor debe de esta Política; de hecho, si se toma a los ejecutores de la Política, sólo dos actores ejecutores (RTE) lo reconocen como el de menor implementación.

El componente de acompañamiento es poco mencionado en general. Sin embargo, aparece mencionado como una gran preocupación al nivel macro del SPTE: *“los equipos de acompañamiento recién se están conformando”*, dice la directora DSIE, y el coordinador explicita: *“no creo que esté funcionando bastante bien. Creo que es la que nos cuesta más todavía (...) que las referencias de trayectorias se asuman como un equipo”*. Aún así, es el mencionado como el más implementado por 5 actores ejecutores. Esta disonancia entre niveles gestores y ejecutores nuevamente presenta la vaguedad de los términos seguimiento y acompañamiento, de los que anteriormente se presentó la definición según la IA.

Finalmente, en todos los niveles se percibe al componente referido a sistemas de información como el más implementado (todos los actores relevados a niveles macro y meso así lo hacen y la mayoría de los micro).

### Distancias entre actores

A partir del análisis que se viene presentando, surgen diversas distancias (“gaps”) entre actores que serán aquí sintetizadas.

a) Consideración respecto al funcionamiento del sistema de alertas.

Como ya se abordó, desde el nivel macro surge una evaluación primaria positiva, en el sentido de una apropiación de los centros y un amplio uso, al tiempo que en los centros es el componente más criticado por dificultades operativas, el tiempo que insume y la baja percepción de utilidad. Si bien la implementación del componente había iniciado en el mismo año lectivo que se desarrollaron las entrevistas, la distancia micro-macro es relevante.

b) Conceptualización de acompañamiento y seguimiento. En esta dimensión se presentan dos distancias.

La primera, entre el nivel macro y micro en relación al nivel de implementación, que supone diferencias conceptuales en cuanto al funcionamiento. En este sentido, al nivel macro suponen un equipo de RTE funcionando como un grupo de trabajo en el que cada uno aporta un pie desde su lugar, traspasando las barreras de sus funciones (adscriptos, pop, dirección, etc.). Al nivel micro se entiende al componente de acompañamiento meramente como el desempeñar estas tareas, más allá de grupal o individualmente.

La segunda, entre la IA y quienes gestionan la Política en cuanto al tipo de acompañamiento requerido. La IA sostiene la necesidad de ser fortalecida para acompañar más efectivamente al docente, sin ser sólo un órgano inspector<sup>18</sup>, pues esta Inspección considera preciso que los docentes tengan más herramientas pedagógicas para acompañar a los estudiantes desde un punto de vista educativo, no tanto social. En tanto, los gestores del SPTE –así como los demás actores con una concepción de la inclusión educativa heterodoxa- hacen fuerte hincapié en el seguimiento y acompañamiento social.

c) Percepción del alcance del diseño del SPTE.

Desde el nivel macro diversos aspectos del diseño se consideran como revolucionarios. Así, la directora de DSIE alude al viraje conceptual que implica la centralidad en el estudiante (según ella, que el foco de la desvinculación no sea el estudiante, sino el sistema educativo, que se descentralice la gestión educativa, que se trabajen trayectorias –y no ciclos- educativas, que se persiga

---

<sup>18</sup> Actores conflictuantes con la IA enfatizan esta necesidad.

la integración entre los Subsistemas de ANEP, entre otros). De igual manera, el coordinador del SPTE visualiza un gran avance en lo que considera *“una naturalización de que ya no se pueden dejar gurises afuera, que eso cuando empezamos no era así. Y eso obliga al centro a discutirse, porque para que estén todos adentro tenés que pensar alternativas para estos que están al borde”*. Esta valoración del cambio conceptual como un aspecto revolucionario fue compartida a nivel micro sólo por una docente, quien igualmente reconoció que lo revolucionario sólo queda en lo conceptual, sin implicar cambios en la práctica. Sin embargo, en este plano la directora de DSIE resalta *“pasar en 2015 de 4000 estudiantes de Primaria que quedaban afuera y no continuaban a Educación Media a pasar a 100 y poco este año”*, aludiendo a la variación de la no matriculación al primer grado de Educación Media.

Diversos actores, aún discordantes y concordantes con el SPTE, ven lo hecho – y hasta lo diseñado- como parte de un camino gradual, lejos de ser revolucionario.

Así, sobre los lineamientos del proyecto, la IR Oeste señala que *“no lo impulsa este SPTE, viene de antes. Nosotros lo venimos trabajando más allá de este sistema”* y cita por ejemplo a las *“recuperaciones”* como antecedente de las tutorías y las *“tolerancias”* como antecedente de las adecuaciones curriculares. *“Esto tiene larga data. Lo que se ha hecho ahora es formar un grupo que se encarga de ver cuáles son las mejores posibilidades para favorecer a estos estudiantes más vulnerables (...), pero para mí no hay nada novedoso”*. Desde otra Posición discordante, la IA entrevistada señala que *“a nivel país, y sobre todo en el interior, históricamente los liceos ya conocían y se manejaban con recursos locales. No podemos partir de la idea de que a partir del SPTE se han logrado cosas insospechadas, porque no es así”*. Aún la UCDIE Centro, concordante con el SPTE, percibe que para éste *“el derecho a la educación es matricularlos y más nada. Buscarles un cupo y meterlos onda lo empujo y cierro la puerta. Claramente los gurises hoy están reclamando otras cuestiones. (...) Creo que estamos matriculando más que incluyendo”*. Análogamente, una IIL señala que *“se pretende hacer acompañamiento (...) pero con esa mirada de carácter aún muy operativo sin haber podido llegar (...) a lo pedagógico; no se puede hablar de educación (...) si hablás sólo de seguimiento, si hablás solo de*

*pararte en la computadora a tener los datos, porque vos estás hablando de la formación de las personas. (...) Me parece bien lo que se ha hecho, me parece insuficiente”.*

Estas evidencias pretenden ilustrar lo esperable: desde el nivel macro se dota de un carácter revolucionario al SPTE, aunque desde el nivel meso y micro no se relevaron opiniones concordantes, aun rescatando lo positivo de su diseño y gestión.

d) Percepción de la lógica de implementación.

En la línea con el “gap” c), para la coordinación del SPTE su “*punto más fuerte*” radica en cómo se implementó este viraje conceptual. “*Nosotros construimos yendo de abajo, charlas. A veces nos decían que éramos pocos claros. (...) Queremos realmente construirlo a partir de lo que vaya saliendo*”. En esta línea, defiende la implementación a partir del involucramiento de personal ya interno al sistema, por encima de lo que denomina “la lógica programática”, según la cual se implementan programas con fines específicos y con funcionarios en los centros educativos con funciones determinadas, pues “*termina llevando a que los problemas son del programa. Ya no son del centro, pasan a ser de quien dijo que iba a atender eso. (...) Entonces, nuestra forma de implementación es mucho más complicada porque en realidad precisas más cambios, precisas gente que está adentro, que tiene que cambiar su idea de cómo trabajar y a su vez, los logros no son de uno o del programa, son de la propia construcción de la política*”.

En la misma línea, la IR Este (nexo de la Inspección con el nivel macro del SPTE) señala que “*esto no lo hicimos nosotros en un escritorio, sino que todas las propuestas subían y bajaban, por eso también hay cosas que se enlentecen, porque cuando uno decide trabajar con todos, es difícil*”. Contrariamente a lo mencionado respecto a la implementación del sistema de alertas, la forma de diseñarlo simboliza para la directora de DSIE, el coordinador del SPTE y la mencionada inspectora una construcción bottom-up. Dicho coordinador ejemplifica que para la construcción del componente, recorrió tres años el país analizando el trabajo de los centros en registrar y responder a situaciones sintomáticas de riesgo educativo, de modo que “*lo que hicimos fue una*

*traducción hacia un modelo universal para que todo el mundo lo pueda hacer a partir de esas prácticas y más rápido”.*

Empero, como se mencionó anteriormente, el componente con menor implementación, el menos útil y con mayores dificultades operativas para los actores ejecutores es, paradójicamente, el mismo instrumento que muestra – según actores gestores del SPTE- una implementación bottom-up.

Una explicación a estas cuatro paradojas antes mencionadas es dada por una subdirectora: *“en algunos lugares entre la imposición, que no le das la posibilidad al tipo de decir que no le interesa y, como no le interesa, le negás el diálogo, entonces te termina creando una resistencia, pero no lo ves porque no dialogás con él y vos pensás que estás haciendo un cambio”.*

En tanto, el coordinador de la UCDIE Este, uno de los dos entrevistados del nivel meso que mencionan la poca implementación del componente de alertas, no arguye la carencia de consulta hacia los territorios, sino la falta *“de normativas que protejan al módulo de asistencia y a todo el SPTE. Porque lo que existen son acuerdos, lineamientos, orientaciones generales, pero no una normativa específica que obligue al director de un centro a designar un encargado de hacer el seguimiento de las alertas. (...) Si no, los liceos generalmente tienen mucha libertad para decir 'no lo hago'. (...) Los acuerdos quedan acá arriba, pero en el territorio no permea, ni saben de los acuerdos”.* Así, la baja implementación provendría del poco respaldo a la Política, algo sobre lo cual particularmente las UCDIE hacen mucho énfasis, pues son creadas para implementar dialogando con los centros, pero no se les da capacidad de injerencia suficiente ni, al menos, interlocutores claros en los centros.

e) La lógica de funcionamiento según territorio y nivel de autoridad en Montevideo.

Estas distintas percepciones en la lógica de implementación se imbrican, asimismo, con diferencias estructurales entre regiones montevideanas en cuanto al apego a políticas innovadoras diseñadas desde el nivel macro y lógicas equilibradas entre autoridades, promotoras del statu quo.

*“Si miramos Montevideo, encontramos dos mitades: una zona Oeste que siempre es muy resistente a la innovación, al cambio e incluso a la adopción de*

*planes de carácter más flexible y una zona Este que siempre está mucho más disponible a pensar más en esta línea de la innovación y alteración de lo pedagógico para favorecer mejores resultados”, señaló una ILL.*

De hecho, si se observan los reclamos de los colectivos docentes montevideanos desde que comenzó la implementación de esta Política, sólo se encontraron reclamos formales (mediante comunicados difundidos en la página web de la ADES Montevideo) de cuatro liceos respecto a algún punto de los implicados en el SPTE: los cuatro pertenecen a esta región de la Capital. En esta investigación, todos los RTE y docentes de centros de la región Este fueron categorizados con concepciones heterodoxas o predominantemente heterodoxas, en tanto al abordar los tres centros del Oeste se relevó una mayor dispersión. Concurrentemente, todos los entrevistados que refirieron al tema, consideraron que el proyecto institucional del SPTE ha sido bastante más aceptado por centros del Este.

En cuanto a los factores que sostienen este fenómeno, dicha entrevistada apuntó hacia los sindicatos docentes y el nivel de formación de los docentes: *“la zona Este y Centro tienen un número de docentes formados mucho mayor que la zona Oeste, catalogada como una zona difícil de trabajar (...). Tengo la hipótesis que hay un problema en la formación docente de que en el Oeste hay un fuerte clivaje sindical que es obturante de los cambios pedagógicos”,* pues particularmente en esta Región *“un conjunto de personas que co-optaron el espacio sindical (...) se aseguran que la discusión pase por el mundo del trabajo y no por el mundo de lo pedagógico<sup>19</sup>”.* La relevancia sindical fue compartida explícitamente por diversos entrevistados, incluyendo una directora sindicalizada de la región: *“es que la zona Oeste está más sindicalizada y radicalizada, pero también es cierto que los liceos y los grupos están mucho más saturados que en el Este”.*

Aunque hay otras zonas de la capital superpobladas y con bajo nivel socioeconómico, según la coordinadora de UCDIE Oeste la alta sindicalización se relaciona con factores histórico-culturales: *“estos barrios tienen una historia (...) de la resistencia de los trabajadores. (...) Siguen habiendo como bastiones de resistencia, de cosas previas a la dictadura. Mucha gente que integra los*

---

<sup>19</sup> Las distancias respecto al valor de lo vocacional se abordará posteriormente.

*colectivos organizados elige estos territorios para sostener esa mística. 'Acá se sigue resistiendo, éste es el lugar, acá no están los chetos, acá están los pobres y acá resistimos'. De alguna manera vuelven en estas trincheras de resistencia a las instituciones educativas que deberían ser todo lo contrario”.*

En esta región particularmente toma relevancia la acotación respecto a la gradualidad con que deben impulsarse los cambios. *“No es que no se puedan hacer cambios en la zona Oeste, pero hay que tener más cintura”*, sostiene una directora de la región. Concomitantemente, una IIL de esta región sostiene que allí hay *“que negociar y convencer”*.

Desde actores a nivel macro del SPTE, se señala la menor propensión de las IIL a involucrarse y dar batalla. *“¿Es casualidad que en el Oeste estén los inspectores que menos ganas tienen? No, yo creo que no. Yo creo que hay una cuestión de que, ‘como es complicado, no me meto”*.

Esta visión no es compartida en la UCDIE Oeste –ni diversos actores al nivel meso-, apuntando a intencionalidades de CODICEN: *“las propuestas de Secundaria diferenciadas están para aquel lado [Este]. Allá se implementan porque hay intencionalidad política que así sea y se trabaja con los docentes. Acá no hay ninguna de ambas”*. Seguidamente, menciona el episodio de la IIL que presionó a núcleos docentes para implementar un lineamiento del SPTE y fue transferida de Regional, evidenciando un mandato de no concurrir a las salas docentes a dialogar con los docentes. Este “gap” territorial se vuelve problemático al presentarse conjuntamente con una lógica de funcionamiento del CES que deposita el poder impulsor de políticas en la IR.

Desde la coordinación de la UCDIE Centro si bien se reconoce cierta inamovilidad de las IIL (*“se niegan a impulsar nuevas propuestas pedagógicas en el fondo rascando dicen ‘acá siempre ha sido así’, ‘no me agiten las aguas’, ‘intentemos hacer lo mejor con esto, sin cambios”*), tampoco se coincide con que la responsabilidad sea de la Inspección ni del sindicalismo: *“Se dice ‘los núcleos sindicales no permiten avance’, pero tampoco se hizo nada para convencer. (...) No se entiende cómo cuestiones simples quedan a la total discrecionalidad, al ‘yo creo que pasará tal cosa...’ para luego terminar culpando a los colectivos docentes. Porque es muy sencillo decir ‘no, no se puede trabajar porque es un colectivo muy duro’, pero en el medio es que no se hizo nada, no se intentó otra*

*forma (...) CODICEN no estuvo dispuesto a sostener esa batalla, a implementar más propuestas que ahora, porque ahí la cosa se complica políticamente". La UCDIE Oeste señala que en tres años de trabajo pudo tener participación sólo en dos salas docentes, denunciando que "la política no se pone en discusión con los docentes, no tenemos espacios de encuentros" y que "cuando decíamos que veníamos de CODICEN a algunas instituciones educativas, teníamos que ir con casco y chaleco; no había ninguna posibilidad de diálogo". Coincidentemente con la UCDIE Centro, explica que "hay algunos temores de los Consejos a esto de 'si me traés una propuesta te ocupo el liceo', por ejemplo", lo que coincide con la visión de la UCDIE Este respecto al poco respaldo político antes mencionado. De la misma forma, una docente implementador del SPTTE sostiene que éste "se podría fortalecer flexibilizando las exigencias de los programas oficiales para cada asignatura. (...) Si bien está en el discurso, en la realidad no se concreta, los programas de las asignaturas no se tocan".*

Estas evidencias de propensión al statu quo se materializan a partir de decisiones del nivel central (CES y CODICEN) que demuestran cierta propensión a disminuir tensiones en el último quinquenio.

En primer lugar, ante la jubilación de la inspectora general, no se designó a ningún funcionario para que ocupe el cargo, pese a la necesidad de coordinar entre Concepciones tan diferentes a nivel de Inspección. Ante esta acefalia, posteriormente se decidió recrear el cargo de la coordinación de inspección de asignaturas –nucleando y respaldando a los inspectores de asignaturas- y que sea ocupado por alguien con una concepción educativa antagónica a la de la anterior directora general y a la de IIL e IR. Este coordinador "se dirige directamente a la Dirección General porque no hay un Inspector General, que no nos queda claro si desapareció del organigrama o no. (...) Es muy decisiva la persona que quede coordinando todo. (...) Si se elimina, no se sabe si es por un tema presupuestal o por otra decisión estratégica. (...) Hay un tema de poder de por medio porque está faltando la cabeza", dice la inspectora regional Oeste, quien señala que incluso el despacho del IA era de la anterior Inspectora General, sin que se quite la placa identificatoria de su puerta. Finalmente la designación del coordinador de IA se dio mientras la Directora General gozaba licencia reglamentaria, siendo a su vuelta sustituida por una directora con un

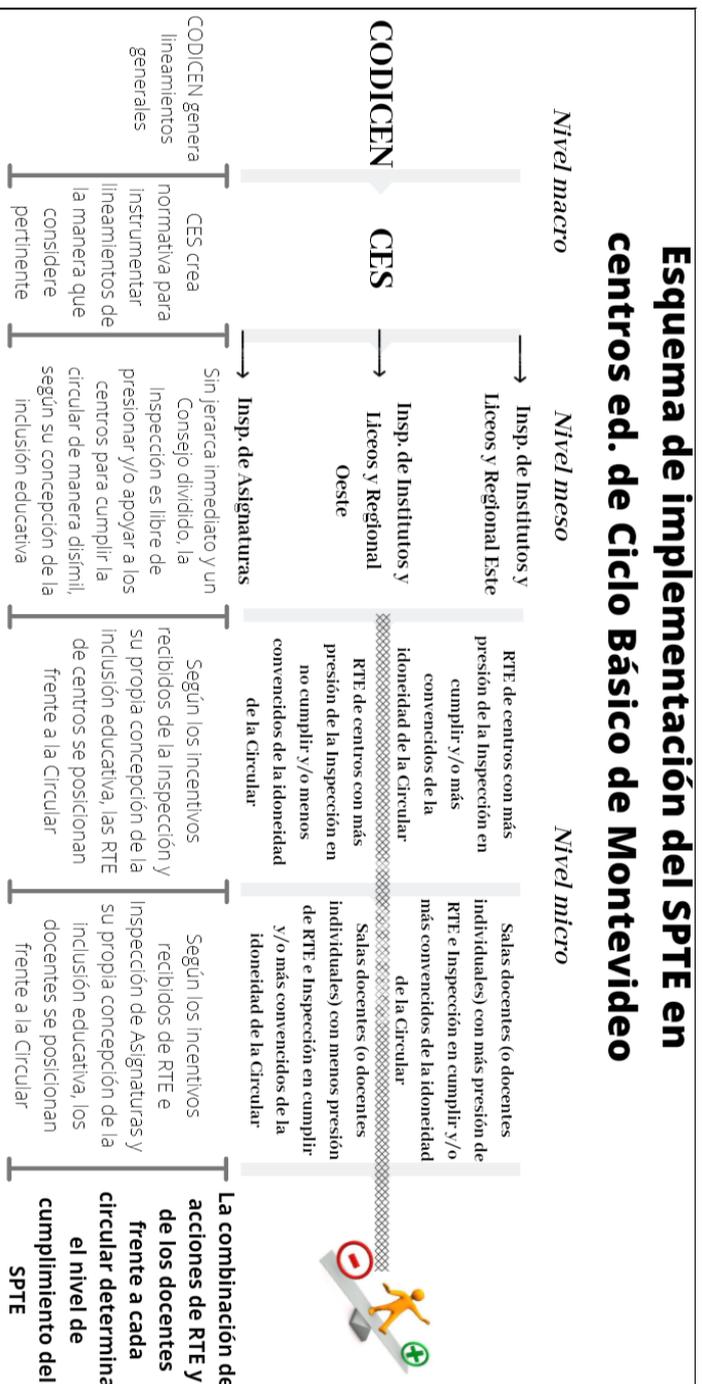
claro un mandato de traer paz, algo valorado positivamente desde la IA. *“El Consejo anterior este conflicto entre IA e IIL lo dirimió a favor de ellos, claramente en detrimento de asignaturas. De hecho, durante el período en el que ella estuvo se redujeron las cargas horarias y salariales de los IA (...), no promovió la suma de nuevos inspectores. (...) Lo más importante de este Consejo actualmente es que no promueve ni genera rupturas vinculares ni rupturas funcionales”*. Como fuera evidenciado, esta paz para las UCDIE implica no sentirse respaldadas para *“empujar la implementación”* del SPTE. Sienten que ésta se diseñó para ser implementada con participación única de actores predispuestos a apoyarla, sin involucrar a quienes más podrían oponerse.

Se identifica así un funcionamiento en el que la posibilidad real de impulsar políticas recae en las IIL –a iniciativa de la IR-<sup>20</sup>, que pueden impulsar cambios hacia los centros educativos o pueden delegar esa potestad en los RTE, quienes posiblemente se encontrarán con IA apoyando a docentes que se opongan a iniciativas que procuren modificar aspectos relevantes de la práctica docente. En estos casos, el apoyo del nivel macro y meso es necesario. Con escaso apoyo desde lo macro, con regiones con distinta propensión a aceptar lo innovador, con IR con perfiles ajustados a la Región que dirigen y renovándose tan sólo cuando ocurre un cese del vínculo laboral (generalmente motivado por jubilación), se evidencia la evasión al conflicto. Así, antagónicamente al Oeste, en centros del Este, con equipos con Concepciones más heterodoxas, se asignaron inspectores involucrados con la Política, potenciando las probabilidades de cambio educativo. Se halla así una distancia entre las demandas de apoyo político de actores impulsores y lo que es una forma de funcionamiento garantista del statu quo.

---

<sup>20</sup> Las UCDIE, según el campo de acción que le permite la IR, pueden agilizar o simplemente atestiguar estos procesos.

# Esquema de implementación del SPTe en centros ed. de Ciclo Básico de Montevideo



f) Vocación docente. Retomando la relación establecida por una IIL entre formación, voluntarismo y vocación docente, este tema se presenta como la mayor brecha entre Concepciones heterodoxas y ortodoxas. Mientras que las primeras resaltan el valor de lo vocacional por encima de lo laboral, las segundas lo consideran una desvalorización de la labor docente.

Dicha IIL menciona que *“trabajar en educación no es igual que trabajar en otra entidad; requiere de una vocación además de una formación. (...) [La] gente más comprometida con lo verdaderamente educativo no está hoy habitando los espacios de los sindicatos o de la ATD, lo que explica también la cantidad de votos en blanco y anulados por ejemplo en las elecciones de la mesa permanente de ATD”,* por haber sido *“corridos”* por *“gente que llegó buscando un trabajo porque le había ido mal en la universidad o mientras cursa la carrera universitaria, que no es lo mismo que ser docente. (...) Cuando uno no tiene mucha formación, lo único que hace es repetir contenidos (...). Hay que estudiar mucho (...) sobre las metodologías en el aula (...) pero la desesperación por mantener el trabajo en vez de provocar en estos docentes de clase el deseo de aprender a informarse, los ha hecho cooptar espacios donde se aseguran el trabajo. Hay una tensión muy fuerte entre la fuente laboral y lo pedagógico, (...) yo vivo de mi trabajo (...) pero no soy una trabajadora como todos, asumí otros compromisos como docente y tengo que preguntarme, interpelarme, trabajar con otros”*. Coincidentemente, la IR Este sostiene que *“el docente tiene que entender que es una profesión que uno tiene que desear y amar estar ahí. No es estar ahí sólo porque me pagan un sueldo, sino que cobra sentido cuando uno tiene ganas de estar”*.

Desde concepciones más ortodoxas no sólo se ataca *“el voluntarismo”* (en el sentido de trabajar por fuera del horario para formarse en nuevas metodologías, incluso pagando la formación), sino también se deja claro que la base es un descontento con el sentido de la Política. *“Si vos estás en un proceso de transformación real o un proceso revolucionario, la gente se sentirá comprometida de otra manera (...) la gente dice ‘acá hay un cambio real, entonces doy mi vida por esto’, en este caso, no lo hubo ni lo habrá. Lo que sí hubo es desde diferentes miradas un ninguneo a los docentes. Cada vez la gente está más individualista... ahora si lo está el médico, el dentista, el abogado, está*

*todo bien; el docente parece que tiene que ser Jesucristo Superstar que no le corre el individualismo... señores somos profesionales, pero tenemos vida”.*

Análogamente, una IA señala que *“no puede venir por imposición, nadie naturalmente va a estar convencido de tener en el aula un joven discapacitado, otros con dislexia, disfasia, etc. A un profesor se le sientan muchos estudiantes con determinadas dificultades, más allá de la propia diversidad del estudiantado, y se abruma, como lo expresan. Entonces, yo creo que habría que haber considerado, entre otras, la formación del profesor para trabajar con la diversidad. (...) Tengo que reflexionar y pensar cómo trabajo con el conjunto de esos estudiantes y para eso tengo que fortalecer al docente (...). Hay que generar apoyos más teóricos y presenciales para que esos cambios, que de alguna forma se están produciendo a nivel de los paradigmas, no lleguen como algo que tenemos que hacer, sino que yo estoy convencida que debe suceder”.* Esto pone en jaque aún más la decisión de DSIE de excluir a docentes e IA de las instancias de sensibilización y capacitación. Análogamente se expresa la citada subdirectora: *“estamos sobreexigidos, no tenemos tiempo ni formación en servicio. (...) A veces, simplemente los docentes se niegan porque entienden que tienen demasiados problemas como para que les agregues la diversidad”.* Con todo, el coordinador de IA parafrasea un informe realizado por esta Inspección: *“los profesores aun cuando tienen formación se sienten muy débiles en lo que han aprendido para poder insertarse en un proyecto de inclusión como este”*, en referencia al SPTE, lo que refrenda que –más allá de la formación- el descontento con la Política es clave.

Se evidencia así una tensión entre la “vocación” y “voluntarismo”, al tiempo que se delinea la mayor demanda de los entrevistados: la formación docente.

g) Demandas relevadas.

A partir de la cantidad de demandas relevadas, puede establecerse que quienes se encuentran en la toma de decisión de la Política (su gestión y eventuales rediseños), presentan una inferior proporción de demandas (1,0 demanda por entrevistado) respecto a actores supervisores (1,7) y ejecutores (1,4).

Tabla A. 8. *Tipos de demandas mencionadas según tipo de función*<sup>1</sup>

Tipo de demanda		Tipo de función		
		Gestión	Supervisión	Ejecución
Formación	Mejorar formación docente básica	3	3	4
	Complementar formación docente básica	4	5	1
Personal	inspectores de asignatura de apoyo docente	0	1	0
	Educador social o Asistente social que vincule centro y familia	0	0	5
	Administrativo	0	1	1
Más horas coordinación y planificación docente		0	0	2
Apoyo de la familia		0	0	6
Menor tamaño de centros/grupos		0	0	4
Infraestructura de centros		0	0	1

<sup>1</sup>Cada entrevistado pudo mencionar todas las demandas que entendiera necesario.

Asimismo, las demandas de los ejecutores presentan mayor dispersión respecto a los demás niveles. Mientras que éstos demandan involucramiento familiar (mediante personal que lo propicie u otros medios), representando la mayor demanda (11/24), gestores y supervisores no lo demandan. Al lado de ésta, la formación para los ejecutores es una demanda menor (5/24), a la par de recursos edilicios y económicos (tamaño de centros y grupos e infraestructura).

Por su parte, lo único que los gestores demandan es formación, desestimando otras demandas. Sobre los recursos la directora de DSIE afirma que *"actualmente los centros están dotados de recursos mucho más que antes"*. El coordinador del SPTE menciona que *"siempre faltan recursos, no es impedimento"*, pero tampoco la formación lo sería: *"El verso ese: 'yo no estoy preparado para esto'... Nunca nadie está preparado para lo que le viene en la vida"*, aunque igualmente *"estaría bueno que hubiera más formación"*. Dicha directora desestima también la demanda de más personal administrativo: *"el adscrito siempre tuvo la tarea de acompañar al estudiante. (...) Si los equipos directivos generan equipos de protección de trayectorias, los adscritos sienten aliviada su tarea"*, algo en lo que diversos gestores coincidieron en señalar. De lo relevado, los gestores no problematizan el involucramiento familiar: lo toman como un dato de la realidad que dificulta la enseñanza. Sólo uno de los

entrevistados mencionó que está pensada una aplicación que le brinde información a la familia respecto a la evolución del estudiante en el centro.

Más allá de la composición de las demandas y sus matices, la formación docente aparece como el mayor desafío. Una Pop sintetiza lo relevado claramente: *“seguimos saliendo del IPA con un tenedor en la mano porque la formación es la misma de la que tuve yo hace años. No se ha incorporado la formación para trabajar con chicos con diferentes formas de aprender; tampoco hay un posgrado público para formarte, son todos privados”*. La IR Este propuso *“que el docente siempre pueda estar en algún curso de acompañamiento, a lo largo de su carrera y varias veces por año, con acreditaciones que impacten en su carrera. Hay que también hacer cambios en la carrera docente para que no pesen tanto los años de trabajo, sino quizás dialogando con el desarrollo profesional”*.

Así, la mejora de la formación de grado, la existencia de posgrados públicos, el dictado de cursos en estas temáticas y la incorporación de aspectos formativos en la construcción de la carrera docente aparecen como demandas compartidas por todos los actores, al tiempo que los ejecutores reclaman medidas para involucrar a las familias.

### Fase explicativa

Inductivamente partiendo del trabajo de campo se proponen mecanismos explicativos alternativos que postulan variables determinantes del nivel de implementación del proyecto institucional del SPTE en tres centros educativos montevideanos. La tabla A. 9 sintetiza el comportamiento de variables postuladas como determinantes por centro educativo seleccionado, permitiendo la aplicación del método comparativo reseñado previamente.

Al comportarse similarmente en los tres centros educativos señalados, puede concluirse que de las primeras cuatro variables (estructura interna al centro educativo, nivel socioeconómico del alumnado, región de Área Metropolitana y posicionamiento de IR) no se derivan diferencias en la variable dependiente.

Las variables que se derivan de la región (posicionamiento de IR y nivel socioeconómico del alumnado), dado que los centros seleccionados para esta fase son de una misma región, esta variable se convierte en una constante.

Resulta relevante señalar, aún así, que al comparar centros de región Este y Oeste sí es esperable que cobren un valor explicativo relevante.

Tabla A. 9. *Mecanismos explicativos postulados y variables postuladas como determinantes.*

<b>Mecanismo explicativo</b>	<b>Nombre de variable(s) determinante(s)</b>
La implementación del componente implica una mayor dedicación de los docentes y RTE. Los centros educativos que cuentan con mayores recursos son los que más pueden implementar este componente.	Dotación de recursos
Dada la poca formación en inclusión educativa que Formación docente brinda a los docentes en formación, los jóvenes docentes –carentes asimismo de experiencia para lidiar con la diversidad y, se argumenta, con motivaciones más centradas en lo económico que otras generaciones previas-, son más reticentes a aceptar este tipo de instrumentos que contemplan la diversidad de trayectorias.	Presencia de docentes jóvenes
La concepción de la inclusión educativa que tienen los actores con la responsabilidad de implementar este componente (docentes de aula y equipo de RTE) determina su posicionamiento frente al componente en cada centro. Dado que RTE y docentes de esta Región <sup>21</sup> poseen un alto nivel de autonomía, al cabo de un tiempo de relacionamiento entre estos colectivos, se llega a un cierto nivel de implementación congruente con la concepción de la inclusión educativa preponderante en el centro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concepción de la inclusión educativa del RTE</li> <li>- Concepción de la inclusión educativa de los docentes</li> </ul>
La trayectoria de cada centro en su trabajo previo a que los instrumentos del componente se enmarcaran en el SPTE desencadena –tal como se señala desde la teoría path depende- un camino del que es difícil separarse. Entonces, centros con trayectorias de trabajo previas análogas a las del componente, lo implementarán más y aquellos con trayectorias distintas, lo implementarán menos.	Trayectoria del centro en el trabajo previo a que los instrumentos se enmarquen en el SPTE

<sup>21</sup> Como se mostró en la sección descriptiva, la IR Este activamente impulsa el rediseño de los proyectos institucionales. Al ser centros del Oeste, gozan de mayor autonomía..

De la comparación entre el comportamiento de las variables mencionadas es posible refutar otros dos mecanismos explicativos.

*La dotación de recursos* tampoco parece jugar un rol significativo al explicar las diferencias en estos tres centros educativos. Por una parte, a nivel docente no se han otorgado mayores recursos para su implementación. Por otra, se realizaron cursos de formación en atención a la diversidad de trayectorias educativas, dirigido sólo a miembros del RTE y de carácter optativo. También en RTE se prevén los mismos recursos humanos y dedicación horaria para todos los centros, sin diferenciar por matrícula del centro. Contrario a lo que sostiene este mecanismo explicativo, se constata que el centro que más implementó el componente es el que menor ratio RTE/ alumno presenta, con un equipo de RTE que reclama estar desbordado y carecer de recursos humanos para la mayor parte de las tareas que implica un proyecto institucional adaptado a los estudiantes. Esta observación refuta el mecanismo explicativo que postula la dotación de recursos como explicación de los niveles de implementación del componente.

En cuanto a la *Presencia de docentes jóvenes*, se verifica una relación opuesta a la implicada en el mecanismo explicativo postulado. Esto es, el centro que presenta un mayor nivel de implementación del componente, paralelamente es el que registra mayor presencia de docentes jóvenes respecto a los otros dos centros (incluso con experiencias de docentes participando en el “Proyecto Noveles docentes”). Esto refuta esta explicación, pues la baja formación previa en inclusión educativa, sumada a la breve experiencia, debería actuar en detrimento del nivel de implementación del componente, algo que no se constata al comparar estos tres centros.

Como resultado de las comparaciones no es posible, sin embargo, refutar los otros dos mecanismos explicativos que postulan como determinantes a las variables concepción de la inclusión educativa de docentes y RTE y la Trayectoria del centro en el trabajo previo a que los instrumentos se enmarquen en el SPTE.

La contrastación de estos dos mecanismos explicativos se realizará mediante un análisis de congruencia. Los tests postulados a tal fin se presentan en el **ANEXO C. TEST PARA EVALUAR EXPLICACIONES.**

El análisis testeará en cada mecanismo explicativo, la evidencia de las hipótesis conformantes del mecanismo.

- *La concepción de la inclusión educativa de docentes y RTE como determinante del nivel de implementación del proyecto institucional del SPTE.*
- Relación positiva entre concepción de docentes y RTE e implementación.

Estilizadamente, puede afirmarse que en el liceo “c” se constató un conflicto ideológico en el que prevaleció el equipo RTE imponiendo cambios en la línea del SPTE sobre el colectivo docente. En tanto, en el “d” se hallaron rastros de algún tipo de tímida intención frustrada de la directora (que reconoce que no se trabaja en equipo de RTE) de imponer ciertos cambios, pero con limitaciones presentadas desde el colectivo docente. Finalmente, en el “e”, la coincidencia ideológica entre la directora y el colectivo previene cualquier intento de generar cambios en pos de implementar el SPTE.

Los datos relevados permiten verificar lo observado respecto al nivel de implementación al seleccionar los centros: el “d”, cuya directora se asumía en proceso de cambio de concepción, posee un nivel de implementación del componente menor al del “c” (que, por ejemplo, es el único de los tres que aplica la diversidad de Planes de estudio). Ambas Direcciones, sin embargo, asumían haber flexibilizado totalmente el requisito de asistencias para la aprobación del curso. En tanto, el “e”, seleccionado a partir de declaraciones de su núcleo sindical como un ejemplo de baja implementación, presenta el menor nivel de implementación. Aunque su directora no asuma estar implementando ningún instrumento (*“yo misma digo ‘acá no se trabaja dupla’ porque a ellos [docentes] no les gusta llamarse dupla... consideran que viene desde un lineamiento de la política educativa”*), han trabajado en modalidades similares a las duplas docentes. Aún así, siguiendo con el ejemplo del requisito de asistencias, una alumna ha repetido dos veces por *“inasistencias severas”* y desde el centro se considera que *“no podemos dejar ese lugar ocupado por una estudiante que sabemos que va a volver a repetir”*.

Debajo se codifican los actores relevados por centro según concepción de inclusión y nivel de implementación, arrojando evidencia que no refuta esta hipótesis.

Tabla A. 10. *Relación inclusión - implementación por centro*

Nº Centro	Entrevistado	Concepción de la inclusión educativa	Nivel de implementación del componente
"e"	Directora	Ortodoxa	Nulo (o casi)
	POP	Predominantemente ortodoxa	
	Docente	Ortodoxo	
"d"	Directora	Predominantemente ortodoxa	Mínimo
	POP	Heterodoxa	
	Docente	Predominantemente heterodoxa	
"c"	Directora	Heterodoxa	Total (o casi)
	POP	Heterodoxa	
	Docente	Predominantemente heterodoxa	

- En el conjunto de los tres centros, se detecta al menos una acción contraria a opiniones de la IR, la UCDIE o la IA sobre la implementación de pilares de este componente.

Esta hipótesis procura testear el alto nivel de autonomía de los centros, particularmente en esta Región. Tanto las palabras como los hechos de los centros lo muestran. *"La IIL ha sido bastante abierta y nos ha dejado trabajar bien. En ese sentido no ponía piedras para que no hiciéramos las cosas"* (en relación al proyecto implementado siguiendo al SPTE), señala la directora del "c". Coincidentemente, la directora del "d" menciona que se le plantearon a la misma IIL las dificultades operativas para implementar otros aspectos del proyecto y ésta respondió: *"Bueno, claro, ¿qué le vas a hacer?"*. En tanto, la IIL del "e"<sup>22</sup> parece seguir similares lineamientos. *"La inspección viene con una línea muy buena que es muy colaborativa. Todos: IIL y todos. Es más onda orientar"*, señala la POP del "e".

En los hechos parecen verificarse estas ideas. Así, el "c" implementa en los tres grados de CB planes 2006 y 2013, contraviniendo la opinión al respecto de la IR<sup>23</sup>. Esto, como se señaló, le ha traído conflictos con el cuerpo docente.

<sup>22</sup> A quien por problemas logísticos no se logró entrevistar.

<sup>23</sup> Esta IR señalaba que estos planes "a veces no tienen mucha evaluación, no hay evaluación de resultados atrás para decir que efectivamente son mejores que otros. (...) Quizás el tema no está en el plan en sí. Sino en la forma (...) en todos los recursos didácticos que quieras pensar".

Asimismo, el “c” y el “d” han implementado el trabajo en duplas en ciertas asignaturas contraviniendo la opinión de la IA <sup>24</sup> . Finalmente, la baja implementación del proyecto en los centros “e” y “d” contradice fuertemente los esfuerzos de la UCDIE en su implementación.

- La decisión de implementación se basa argumentativamente en la Concepción de la inclusión educativa

Habiéndose probado la autonomía de los centros para tomar decisiones y la relación entre implementación y concepción, huelga verificar si la toma de decisión se basa en el motivo postulado u otros.

Si bien los testimonios recogidos no fueron explícitos, existen indicios que parecen evidenciarlo. La expulsión de una estudiante por la doble repetición por “*inasistencias severas*” en el “e” no sólo evidencia que allí las inasistencias continúan derivando en repeticiones, pese a las normativas concomitantes con el SPTE, sino que además se procede a expulsar a estudiantes ante malos resultados académicos, evidenciando subyacentemente una visión de la función educativa que enfatiza su calidad.

En el caso del liceo “d” se recoge un ejemplo donde la directora muestra especialmente preocupación por la disciplina: “*es fundamental que los límites están claros, ¿no? el estudiante tiene que saber a qué viene y que va a tener límites, porque son fundamentales para su proceso de aprendizaje. (...) No estoy de acuerdo con algunas gestiones que son muy laxas y todo se le admite al estudiante. Porque después la vida es otra cosa y cuando salen al mundo laboral hay ciertas exigencias o límites que vos no podés pasar*”. Consecuentemente, se diseñó, en conjunto con los docentes y en el marco del proyecto institucional, un “*protocolo para responder a la disrupción en el aula*”. Un proyecto que procura uniformizar la limitación de los estudiantes justificándose en lo propedéutico de la enseñanza, antagoniza la idea de adaptar el centro a los estudiantes.

Finalmente, en el “c” se menciona que se percibieron problemáticas “*las repeticiones múltiples*” y se procuró abordarlo “*porque no le podés decir: ‘no podés venir más’ [al estudiante] (...) hay que tener esa plasticidad con los chiquilines por la situación en la que están*”. Entonces, “*empezamos aplicando*

---

<sup>24</sup> “Estamos evaluando que no están funcionando”, señaló una IA.

*una de las circulares, la de nocturnidad. (...) Y buena parte de esos chiquilines cambió su modalidad de trabajo y eso también hizo que cambiaran unos resultados que se ven reflejados en los números”.*

Se evidencia la factibilidad de que actores internos a centros educativos, basándose en la concepción de la inclusión educativa, determinen el nivel de la implementación de un componente del SPTE.

- *La Trayectoria de trabajo previo en cuanto a la inclusión educativa determina el nivel de implementación del proyecto institucional del SPTE.*
- En el conjunto de los tres centros, se detecta al menos una acción contraria a opiniones de la IR, la UCDIE y la IA sobre la implementación de pilares de este componente. – *Evidencia verificada para el mecanismo previo.*
- Correlación positiva entre trayectoria previa y nivel de implementación.

Al considerar el conjunto de los tres centros, no se verifica tan claramente la correlación positiva entre ambas variables.

Por un lado, el “e” hace más de cinco años es liderado por la misma directora, con un bajo compromiso por el trabajo por la inclusión desde la concepción del SPTE y con apoyo docente a este posicionamiento, determinando el mínimo nivel de implementación del componente.

Por su parte, el “d” hace dos años es dirigido por la actual directora y también hace tres trabaja allí la POP, con Concepciones de la inclusión educativa disímiles, logrando un nivel de implementación bajo del componente, apartándose sólo en cuestiones puntuales (asistencias y duplas) respecto a la trayectoria previa.

Finalmente, el “c” también desde hace dos años es dirigido por la actual directora, anteriormente era subdirigido por la directora del “d”, y desde hace tres trabaja allí la POP, ambas con una Posición totalmente favorable a este proyecto. Luego de conflictos con el cuerpo docente -que rechaza el SPTE y traía una trayectoria de trabajo respecto a la inclusión muy distinta-, se logró un nivel de implementación cercano al total.

Esta evidencia no refuta la hipótesis, aunque sí es poco claro que la apoye y, especialmente esta última evidencia, parece refutar la siguiente hipótesis.

- Desde el inicio de la implementación de la Política, no se han producido cambios significativos en los centros respecto a las trayectorias previas de trabajo.

Considerando que la directora del “d” era la subdirectora del “c”, la trayectoria de trabajo en este centro era más acorde a lo que hoy desarrolla el “d”, implementando sólo algunos de los instrumentos del proyecto del SPTE, según comentan miembros del “c” y confirma la propia directora del “d”. Así, la POP del “c” cree que *“ha habido un cambio en ese sentido, hay gente que es más dura que otra, pero llegado el momento cuando vos hablas del chiquilín de forma individual - no cuando hablas de los alumnos, sino cuando hablás de Juancito Perez-, es el mismo profesor el que plantea: lo que pasa es que tiene tal problema y tenemos que ver. (...) Se naturalizó de tal manera que en las reuniones de fin de año algunos profesores plantearon chiquilines que nosotros no habíamos propuesto para aplicarles la circular de nocturnidad”*, culmina.

En cuanto al “d”, esta directora explicita que al cambiar de centro ha adoptado una Posición menos ortodoxa y también ha notado cambios respecto a la trayectoria que traía el centro: *“Igual tenés gurises que te dejan de venir, pero no se naturaliza. Esa práctica existía acá hasta hace dos años. Cuando yo empecé acá, si un estudiante dejaba de venir se le hacía firmar al padre de que no iba a venir más”*.

Si bien para el liceo “e” no se identificaron insumos que identifiquen cambios en la trayectoria del centro –quizá por la larga trayectoria de la directora en éste- sí se puede refutar esta hipótesis a partir de las evidencias antes mencionadas. Asimismo, se desprende que al cambiar los directores de los centros, se potencian las posibilidades de cambios en la cultura organizacional del centro.

Los tests realizados a ambos mecanismos explicativos permiten refutar el segundo, que postula como determinante del nivel de implementación del proyecto institucional a la trayectoria previa del centro en el trabajo por la inclusión educativa, verificándose la pertinencia del primer mecanismo postulado.

## **Discusión: principales hallazgos y su diálogo con la teoría**

En la presente investigación se abordó la implementación de una Política educativa desde la perspectiva de los actores implicados en ella, analizando desde aspectos ideológicos inherentes a ellos hasta sus experiencias en el marco de esta implementación. Esto permitió un acercamiento a diversos debates educativos.

Se parte de un diagnóstico de una Educación Secundaria apegada a su trayectoria (tanto aquí como internacionalmente). Aún habiendo ampliado desde sus orígenes el estudiantado y logrado recibir a todo tipo de estudiantes, sigue oficiando como un gran selector, con rasgos semejantes a los que le dieron origen.

Ideológicamente se verificó la coexistencia de dos paradigmas educativos. El materialista, hegemónico desde mitad de siglo pasado, aquí fue conceptualizado como concepción de la inclusión educativa ortodoxa. Subraya el rol de factores externos en la inclusión educativa -a menudo desestimando por completo los internos-, le dota a la Educación Secundaria una función academicista, interpreta que el derecho educativo es respetado cuando los estudiantes adquieren aprendizajes significativos para su desarrollo, considerando igualmente relevante el aprendizaje de contenidos académicos per se. Antagónicamente, la heterodoxa a los factores externos de la inclusión le superpone factores internos, enfatiza el papel de Educación Secundaria en la inclusión social, valora los contenidos académicos sólo si son valiosos para otros aprendizajes, siendo el sólo acceso al sistema educativo considerado como derecho educativo.

En estas últimas décadas, particularmente en Uruguay, ha entrado en crisis el paradigma materialista al constatarse que los resultados educativos no necesariamente mejoran al evolucionar las condiciones materiales de la población. La conjunción de inmovilidad educativa y la crisis de dicho paradigma, impulsaron a concepciones heterodoxas que, fundamentadas en razones eminentemente pragmáticas, buscan implementar políticas cuyos fines trascienden los meramente educativos. Sabiendo que parte de los problemas de la Educación Secundaria son externos, pero aceptando que otra parte son internos, le dotan a ésta funciones sociales procurando adaptar la educación a cada comunidad educativa.

Ambos paradigmas agrupan a diversos actores, pudiéndose delinear dos grandes coaliciones. Aunque esta crisis parece haber permeado fuertemente al nivel de autoridad macro y meso, en el nivel micro aún se relevaron testimonios que dan cuenta de su vigencia. Así, aún con matices, se relevó que los actores a nivel macro (Directora General – CES y DSIE) y meso (IR, IIL Y UCDIE) implicados en la implementación del SPTE en Montevideo, pueden considerarse, mayoritariamente afines al paradigma heterodoxo, en tanto a nivel micro aparecen fuertes diferencias internas, tendiendo los RTE a ser menos ortodoxos que el cuerpo docente e IA. Aunque en la muestra seleccionada<sup>25</sup> las respuestas heterodoxas fueron mayoría en los tres niveles, al nivel micro –en la ejecución misma de la política- se verificaron casi todas las respuestas codificadas como ortodoxas, siendo la variable nivel de autoridad la más relacionada con la concepción de la inclusión educativa de los actores. Estos actores argumentan principalmente en contra de los fundamentos éticos considerando asimismo a los actores educativos incompetentes para atender cuestiones sociales. Algunos incluso consideran inviable la enseñanza a estudiantes que no cumplan con ciertas condiciones. Para el resto de los actores esta disyuntiva ni tiene cabida por su propia concepción de la inclusión. De este modo, la disputa entre paradigmas por la hegemonía parece darse sólo al nivel micro.

Cuando se analiza el posicionamiento ante las medidas enmarcadas en el SPTE, se observa una mayor polarización al nivel micro, principalmente por la mayoría de los RTE -que pasan a posicionarse congruentemente al SPTE- y por la IA – antagoniza fundamentalmente al punto más reformista del SPTE-. Se verifica un discurso persuasivo desde la centralidad del SPTE que logra alinear en ciertos puntos operativos a sus principales interlocutores (IR, IIL y RTE), aún si tienen Concepciones ajenas a la política. Esto permite seguir debilitando el paradigma antes hegemónico.

El componente con mayor oposición por los entrevistados fue el referido a las alertas, pues se lo percibe como el que más carga laboral implica y el que menos beneficios trae al centro, trasluciendo una lejanía con la UCDIE, que debería ser un fuerte socio en la implementación del componente. Los demás componentes fueron valorados casi por igual, aunque los heterodoxos promueven

---

<sup>25</sup> Con sesgo de selección, como se explicitó.

principalmente al proyecto institucional –la puesta en práctica de esta concepción- y los ortodoxos aprueban al sistema de información –que no disputa ideología y es funcional a otros paradigmas-. Finalmente, se constató la ambigüedad del componente de acompañamiento: heterodoxos imbuidos en el SPTE lo entendieron como formar equipos de acompañamiento al estudiante; ortodoxos, como apoyo al docente para que pueda, a su vez, acompañar mejor al estudiante; diversos actores micro, sólo como acompañar a los estudiantes.

En cuanto al relacionamiento entre actores, se evidencian profundas divisiones. Los colectivos docentes contrarios al SPTE (que no son todos, ni podría afirmarse que sean la mayoría), apoyados en la IA, pueden vetar impulsos implementadores del RTE e IIL (dependiendo qué componente se impulse). Este conflicto es el más aludido desde niveles micro y meso. Paralelamente, desde lo macro se percibe problemático que diversos RTE, IIL e IR se opongan y/o no implementen ciertos componentes del SPTE.

Esta disonancia en la percepción de los conflictos puede indicar actores macro que subestiman la oposición docente y/o su injerencia en el SPTE. Empero, antes podría relacionarse con la opinión de cada componente que cada nivel hace respecto al SPTE: mientras lo macro valora componentes relacionados más con la gestión (sistemas de información y acompañamiento), la mayoría de los entrevistados a nivel micro y meso con concepciones heterodoxas consideran al proyecto institucional como el más valioso, encontrando otros conflictos. Esto puede traslucir una intención desde lo macro de no enfocar el conflicto para implementar el componente más reformista, sino enfocar conflictos menos complejos relacionados a la gestión, derivando en que el proyecto institucional sea reconocido como el menos implementado para niveles macro y meso.

En línea con lo verificado respecto al posicionamiento de los actores, el sistema de alertas fue –por mucho- el componente menos implementado por los centros, contrariamente a lo que indicaban los informes mostrados desde DSIE. Esta baja apropiación del componente puede deberse a que su implementación había iniciado en el mismo año del relevamiento de datos. El proyecto institucional, que implica cambios altamente ideológicos, fue señalado como el otro componente con muy baja implementación. La diferente percepción en el nivel de

implementación del componente de acompañamiento (a la inversa de las alertas, a nivel macro se percibe una baja implementación y a nivel micro una alta) parece refrendar la ambigüedad del término. Por último, el componente de sistemas de información, con baja carga ideológica y con un actor implementador poco autónomo (depende directamente de DSIE), goza del mayor nivel de implementación.

Se verificaron asimismo diversas distancias –no necesariamente conflictos– entre los actores implicados. Además de las relacionadas a los propios componentes de la Política, se observan otras que la atañen. Se evidencia así una tensión entre “vocación” y “voluntarismo”. De un lado, se apela al ansia del docente por superarse, esforzarse para “buscarle la vuelta” y hallar las mejores soluciones para cada estudiante, aún aceptando las debilidades de la formación docente (si se tuvo) y las condiciones en que se desarrolla la enseñanza; visión análoga a la presentada por Tiramonti (2011). Los ejecutores que concuerdan con estas Concepciones de la inclusión, superponen lo vocacional. Del otro lado, aparece una visión profesionalista de la labor docente que no sólo implica realizarla en condiciones adecuadas (con mayores recursos, por ejemplo), sino también desempeñando sólo las funciones que consideran propias de la docencia, previa capacitación provista gratuitamente. Como fuera señalado, la principal debilidad de esta apelación al “docente militante” es que no todo el profesorado se siente cómodo en ese rol: para gran parte esa no es la única ni principal motivación de su vocación, rechazando lo que califican “voluntarismo”, de modo que basar una política en la vocación la debilita.

Si el voluntarismo no es funcional, deben cambiarse los incentivos, consideran diversos actores, sugiriendo reformas de la carrera docente que incentiven cursar y provean instancias gratuitas de perfeccionamiento docente, disminuyendo en ésta el peso de los años de docencia. Análogamente, son reclamados profundos cambios en la formación docente por todos los actores. Se demanda, asimismo, un cambio en la Inspección de asignaturas (sugerido por las dos coaliciones identificadas) en la línea de poder funcionar como mayor sostén del docente. Finalmente, sólo desde el nivel micro, pero siendo su principal demanda, se sugirió la búsqueda de alternativas políticas para involucrar las familias en la vida estudiantil.

La distancia territorial aquí se torna conceptual, según la Región montevideana que se trate. La Oeste se diferencia de la Este superponiendo el valor de lo laboral sobre lo pedagógico, con una concepción más ortodoxa de la inclusión, mayor sindicalización, presentando mayores conflictos y menor implementación del SPTE y otras políticas análogas.

Las mencionadas percepciones de la lógica de implementación, asimismo, desnudan un círculo de posicionamientos incongruentes que garantizan la estabilidad y la limitada implementación de los componentes de la Política que más cambios implican. Quienes deben impulsarla desde el nivel meso se sienten poco respaldados por el nivel macro para perseguir la implementación. De hecho, se constató un caso donde una IIL del Oeste se dispuso a negociar con colectivos docentes y consecuentemente fue trasladada, en tanto a nivel macro y meso se verificaron cambios de autoridades tendientes al reequilibrio de fuerzas. Desde la DSIE se considera adecuada la forma de implementación, por considerar en su diseño algunas prácticas previas de los centros y en diálogo con RTE, aunque sin hacer partícipes a docentes ni IA. Desde actores micro con Concepciones categorizadas como ortodoxas (predominantemente estos dos últimos), se verifican molestias por la forma vertical (top-down) de implementación, que interacciona -según componente y entrevistado- con las dificultades operativas y desacuerdos de fondo.

Desplazando el conflicto ideológico inherente a los decisores de la política educativa –y hasta a la propia ciudadanía- hacia niveles de autoridad meso y micro, se logra una lógica de funcionamiento propio de un “sistema regional”, según la propuesta de Green, A. et al (1999: p. 19). Con una *“predominancia de responsabilidades y poderes en el nivel intermedio de la autoridad política, debajo del nivel central de gobierno, pero encima del local (...) ha sido el más estable y el más estático de los que se tiene evidencia en la Unión Europea. (...) Es muy difícil realizar mayores reformas desde el nivel nacional en este sistema. (...) Al mismo tiempo, este sistema también ofrece la posibilidad de disminuir las tensiones muy efectivamente”*.

Consecuentemente, en el nivel meso y micro aparece plasmada una forma de implementar la Política con mucha cautela por parte de los entrevistados, independientemente de su concepción. Temiendo los peligros de cambios

vertiginosos, se enfatiza la gradualidad de la implementación y la delicadeza que debe tenerse al escoger el lugar del que parte la iniciativa y a quiénes considera, relevándose numerosas menciones respecto a que cualquier cambio impulsado desde autoridades, tanto al nivel macro –CES o CODICEN-, como micro –director-, cuenta con descrédito por considerarse que ataca la autonomía docente. El alto nivel de autonomía y/o el alto respeto a esta se cristalizan en que, por ejemplo, tablets compradas por el CES para que todos los docentes de un centro usen libretas electrónicas no sean ni distribuidas porque la sala docente así lo decidió hace años. Al nadie insistir ni discutir la decisión, las tablets continúan guardadas desde 2015.

No obstante, el centro que más cambios logró en el sentido del componente referido al proyecto institucional los impulsó verticalmente desde la dirección del centro, resultando un conflicto de tal magnitud que motivó acciones como un comunicado público del cuerpo docente sindicalizado. Finalmente, los RTE entrevistados afirmaron haber logrado implementar lo deseado y matizado el posicionamiento docente. La eficacia de actuar decididamente procurando implementar a pesar de las diferencias ideológicas fue refrendado a nivel meso por la experiencia de una IIL del Este. Empero, el accionar del grueso de actores meso y micro deriva en que este tipo de acciones sean percibidas por RTE y cuerpo docente respectivamente como anomalías<sup>26</sup> y consiguientemente como amenazas a la autonomía.

Estos RTE y actores meso que impulsan la implementación enfáticamente insisten en lo necesario y urgente de debatir lo pedagógico con los docentes, pues sostienen y evidencian que el acuerdo de posiciones con éstos, e incluso el moldeo de sus Concepciones de inclusión, es posible. Se argumenta que si el cuerpo docente no lo debate internamente en ámbitos como la ATD - considerados como una extensión de espacios sindicales en defensa de lo laboral-, es el Estado el que debe ponerlo en debate. Mausethagen y Mølsted (2015), de hecho, identifican en Noruega la plena vigencia de este debate que

---

<sup>26</sup> Mayormente se relevaron ejemplos de Inspecciones que sólo orientan, sin supervisar la implementación de lineamientos, aunque es el principal fin de la función inspectora.

tensiona la autonomía docente individual y la necesidad de reforma pedagógica en función de “los nuevos públicos”.

La falta de instancias de sensibilización para los más distantes al SPTE por su complejidad, la inexistencia de espacios de diálogos para convencer y la falta de decisiones (sin Resoluciones ni circulares claras y sin una selección de jefes acorde a las necesidades de la Política diseñada) derriban los principales medios para implementar políticas públicas y evidencian una evasión a los conflictos y al diálogo. En consecuencia, el SPTE, con tres componentes incrementales y un cuarto más reformista, queda limitado en la práctica a lo incremental, implementado en función de la voluntad de los IR e IIL de promoverlo y, si ello ocurre, de la resistencia que RTE y docentes (apoyados en la IA) presenten.

Ahora bien, ¿se evidencian aspectos esperanzadores para autoridades que persigan el cambio?

Según se presentó, aunque difieren en su confianza en el éxito de implementar políticas de reforma, Lindblom y Sabatier coinciden en que la viabilidad de la implementación de los cambios (sean graduales o reformistas) depende de que el debate con los implementadores exista y verse sobre aspectos prácticos, no ideológicos. A diferencia de Lindblom, Sabatier lo ve como una de tres condiciones necesarias para el cambio (dos<sup>27</sup> de los cuales no se constatan en el SPTE).

La política aquí analizada muestra que el componente con mayor implementación tenía bajo peso ideológico, en tanto el componente más reformista y con mayor peso ideológico no se logró implementar. Esto permite pensar que ante actores implementadores contrarios ideológicamente a la política (o al menos heterogéneos) y con altos niveles de autonomía, el peso de la ideología implícito en la política es inversamente proporcional al nivel de implementación que ésta logrará. La relación entre el peso ideológico y el nivel de implementación se analizó en esta investigación para un componente con alto peso ideológico –el proyecto institucional- verificándose que la concepción de la inclusión educativa de los actores con la responsabilidad de implementar este componente con autonomía –con ideologías heterogéneas- determina su

---

<sup>27</sup> Coaliciones perjudicadas con el statu quo y debate institucionalizado con poder de veto al cuerpo docente.

posicionamiento. Luego de un tiempo de interacción entre actores se alcanza un nivel de implementación de la Política coherente con la concepción de dichos actores.

De esta forma, en esta investigación lo propuesto por Lindblom se constata sólo para un componente gradual y de bajo peso ideológico. Asimismo, pese a que Lindblom señala al esfuerzo por modificar concepciones ideológicas como “inútil” (ibíd.: p. 213) e “imposible” (1979: p. 211), el SPTE no sólo muestra que existen motivos para considerarlo deseable, sino también posible.

Deseable, pues congruentemente con dicha hipótesis durante la implementación de una política puede actuarse en tres formas: matizando lo ideológico (debilitando el paradigma), afectando el posicionamiento mismo ante la Política o modificando el entorno institucional en que interactúan (por ejemplo, la autonomía, los actores responsables implicados, etc.). Descartando este último porque generalmente implicaría per sé una reforma, afectar las preferencias sólo resultará sostenible y viable si primero hay un cambio ideológico (aunque sea pequeño) que permita matizar al posicionamiento y transformar vetos en inacción o apoyo (al menos en algún punto de la Política). Igualmente, no deben descartarse otros dos aspectos: el alcance y la coherencia del contenido. Primero, ideologías severamente antagónicas, aún matizadas, podrán seguir significando conflictos políticos serios. Segundo, como propone Sabatier, las teorías causales subyacentes al diseño deben ser válidas o mínimamente coherentes con los instrumentos<sup>28</sup>. El contenido de una reforma conflictiva, fundamentalmente su alcance y su validez lógica, es igual de vital que los esfuerzos por convencer.

El moldeo ideológico producto de estos esfuerzos, pese a lo sostenido por Lindblom, es posible, demuestra esta investigación. Se hallaron diversos RTE (fundamentalmente) que, siendo objeto de persuasión directa (por ejemplo, cursos, instancias de sensibilización o diálogos con la IIL o UCDIE) o indirecta, han modificado aspectos relevantes de su concepción de la inclusión educativa en el sentido de la Política. Actuar decididamente por la implementación

---

<sup>28</sup> En el caso del SPTE parece confuso que un componente del SPTE se basa en el control de las inasistencias entendiéndolo como principal factor de riesgo, mientras que otro componente supone –entre otros elementos- la no obligatoriedad de la asistencia, desincentivando las asistencias y potenciando el riesgo y la carga administrativa del control de alertas.

dialogando, sensibilizando y/o por la vía de los hechos convenciendo permitió implementar -al menos en ciertos centros- algunos elementos del componente del proyecto institucional, matizando igualmente concepciones de la inclusión de algunos actores.

Si no se canaliza el conflicto en forma de diálogo institucionalizado y se mantiene estable el entorno institucional del conflicto, la factibilidad de que el cuerpo docente sostenga en el tiempo su posicionamiento seguirá asentada en su autonomía a nivel de centro e individual. Ésta le permite apartarse del mandato institucional sin esperar mayores consecuencias. De hecho, las peores consecuencias podrían emerger de los lineamientos de la IA que, aunque debilitada por la baja dotación de recursos humanos, es igualmente crítica de estas políticas, oficiando de barrera de contención para la implementación de estas políticas. Aliados IA y cuerpo docente, amparados en la autonomía individual para decidir aspectos pedagógicos y la de centros para decidir aspectos organizacionales, sin debate alguno, tienen la capacidad para exitosamente resistir cualquier intento de cambio relevante. Las políticas impulsadas en Uruguay procurando el cambio sin propiciar estas condiciones han sido, generalmente, marginales en cuanto su alcance y/o impacto, determinando el mencionado efecto path dependence.

El rol del nivel de la autonomía docente es relevante como causa y consecuencia de este efecto. Es causa, pues le otorga el mayor poder de veto, lo que –como fue mostrado- desalienta el debate y, entonces, la posibilidad de cambios profundos (desde aspectos tangibles hasta las propias instituciones que regulan la autonomía). Pero también es consecuencia del efecto path dependence, pues en éste diversos factores naturalizan rasgos con profundas raíces en la historia educativa, siendo el nivel de autonomía uno de ellos. Así, se perpetúan otros rasgos, impermeabilizando al sistema educativo ante reformas o incluso cambios marginales (como el uso de libretas electrónicas), si éstos chocan con la ideología del cuerpo docente y/o son lineamientos nacionales que emanan de ámbitos políticos que estos cuerpos docentes suelen no reconocer. La persistencia de esta característica a nivel de Secundaria hace muy dificultosa la introducción de reformas, pues los cuerpos docentes presentan ideologías heterogéneas: siempre habrá núcleos docentes pasibles de oponerse. Esta

característica dificulta la implementación tanto activamente (veto resultante del intento implementador) como pasivamente (autolimitándose en el alcance del diseño o la implementación por miedo al veto).

Debido a ello, se tiende a forzar lo ya existente para responder a nuevos contextos o, según la coordinadora de la UCDIE Oeste, se crean “prótesis”. El SPTE según varios entrevistados –incluso aquellos favorables- parece serlo (al menos en los aspectos que mayor implementación tienen). Esta forma gradualista de diseñar políticas, sin embargo, implica no someterlas a discusiones plurales (Öberg et al. 2015), pudiéndose establecer una doble determinación: los cambios graduales no son discutidos pluralmente (quedan en la órbita “técnico-política”) y los cambios con cierto grado reformista que no se discuten pluralmente intentando implementarlos como graduales, en los hechos terminan convirtiéndose en ello. Este parece ser el caso del componente más reformista enmarcado en el SPTE, que procura modificar el proyecto de centro: al participar en su discusión sólo actores con similar concepción de la inclusión, fue muy poco implementado.

En vez de ello, se propone que a reales intenciones de cambio deben corresponderse políticas que involucren en su discusión a todos los actores educativos con poder de veto de facto, canalizando el subyacente conflicto hacia lugares institucionales. En cuanto a la implementación misma, de una voluntad real de implementar ciertos cambios -graduales o reformistas- debe desprenderse la decisión de quiénes han de llevar a cabo la implementación y de apoyarles políticamente, desde el nivel macro, hasta el micro. El sistemático debilitamiento de la autoridad de quienes persiguen la implementación del cambio (desde la dirección de Secundaria hasta la IIL o las UCDIE) sólo puede leerse como una apuesta política por el statu quo, algo que banaliza el diseño de la política.

El debilitamiento significativo de un paradigma y el cambio de autoridades son señalados por la literatura como factores inductores de coyunturas críticas que pueden derivar en cambio de coaliciones de causa dominantes e incluso en cambios al interior de las coaliciones. En estos momentos, se torna factible dar un giro, apartarse de algunos elementos que han sido parte de la trayectoria histórica de la política educativa y producir cambios estructurales. La elección de

qué rasgos históricos es deseable apartarse resultará igualmente determinante que cómo hacerlo.

## **Aportes para la implementación de políticas educativas**

El proceso de implementación de esta Política vio como puntos salientes la dicotomía entre paradigmas educativos –ya abordado exhaustivamente- y, de la mano de ella, la contradicción entre los lineamientos explícitos del CODICEN y los implícitos. Explícitamente, se creó la DSIE cuyo principal fin era implementar el SPTE y la concepción de la inclusión educativa heterodoxa se explicitaba en un eje orientador de las políticas y una línea de trabajo central de ANEP. Implícitamente, se procedió a un sistemático debilitamiento a nivel de autoridades alineadas a los principios del SPTE, que implicó destituir a la directora del CES, no sustituir a la Inspectora General y crear un cargo afiliado al paradigma antagónico al SPTE que compitiera la autoridad de la IR. La asignación de los IIL e IR en Montevideo, asimismo, se relaciona con la propensión de los diversos centros a implementar estas innovaciones, llegando a cambiar de región a una IIL que procuró su implementación en la región Oeste, donde el lineamiento era transmitir la Política sin énfasis. Finalmente, la creación de las UCDIE para –entre otros fines- impulsar la implementación, fue sucedida en dicha región por el truncamiento del diálogo directo entre éstas y los centros al respecto de esta Política.

En definitiva, luego de diseñada la política educativa, el primer requerimiento para que ésta -sea o no reformista- pueda ser implementada con un considerable alcance, es ser precedida por una clara decisión de ser implementada. De esta decisión debe desprenderse la elección de quiénes y cómo lo procurarán y cómo se gestionarán los conflictos ex ante más evidentes. Se trata de tomar decisiones políticas sostenibles de apoyo a la implementación, eventualmente arriesgando costos políticos y tendiendo la mano para negociar. Tomadas estas decisiones, dependiendo del alcance del cambio, el esfuerzo que deberá darse en sensibilizar y persuadir actores implementadores.

De tratarse de cambios incrementales sin peso ideológico significativo, la persuasión de actores ejecutores puede evadir aspectos ideológicos, aludiendo sólo a aspectos prácticos, como los beneficios esperados de la implementación. Por ejemplo, y el SPTE pareciera haberlo logrado, el cambio puede introducir aspectos que disminuyan la carga administrativa del docente de modo de acercar su posición.

En caso de cambios más reformistas o incrementales con peso ideológico significativo, la tarea de sensibilizar a los actores implementadores se vuelve crucial. Además de disponer una autoridad inspectora que responda a los lineamientos institucionales, en el CES se hace vital reconstruir los puentes entre las diversas inspecciones –liceos y asignaturas- creando ámbitos de diálogo y sensibilización, posibilitando la construcción de un mínimo guion común. Debe evitarse la brecha conceptual existente entre ambas Inspecciones (hoy partes de coaliciones opuestas), cuya finalidad es complementarse. A nivel local, se sugiere la organización de similares ámbitos de diálogo y sensibilización por parte de ambas Inspecciones junto a las UCDIE, destinados a cuerpos docentes y RTE.

Las acciones enmarcadas en el SPTE cuyas intenciones fueron generar un guion común a las UCDIE, IR, IIL fueron logradas parcialmente. Se persiguió el diálogo y la sensibilización con estos actores, mientras se organizaron cursos voluntarios de capacitación y sensibilización en la temática dirigidos hacia RTE de centros. La alta capacidad de persuasión mostrada desde la DSIE moldeó concepciones ideológicas disímiles y alineó posiciones contrarias, siendo un activo que no debería ser coartado. Además de lograr alcanzar al universo de RTE, estos tipos de acciones deben incluir a todos los actores implementadores, incluso a los más lejanos (principalmente IA y cuerpos docentes del Oeste). Será esencial que estas instancias se planifiquen al detalle de modo que el “efecto par” entre quienes participen potencie la implementación de la Política y no la debilite.

Es igualmente relevante la forma en que la Política llega a los centros, sabiendo que la opinión de docentes referentes al interior del centro le da mayor legitimidad a las Políticas y favorece la comunicación (de nuevo, el “efecto par”). Debe dedicarse tiempo a la detección de docentes referentes y potenciales aliados en los centros, así como IA potencialmente aliados. Esto ha de complementarse con campañas de comunicación efectivas que procuren potenciar la aprobación de la política y su correcto entendimiento. Finalmente, en la línea de lo antes mencionado, es insoslayable el rol a desempeñar por las UCDIE complementando desde lo socioeducativo a las IIL.

Además de esfuerzos de persuasión y sensibilización, las políticas que procuren este tipo de cambios deben asimismo comprender que no todos los docentes

poseen las herramientas metodológicas para implementarlas. Consecuentemente, se hace necesario universalizar políticas de perfeccionamiento y apoyo docente: desde simples “cajas de herramientas” con apoyo práctico diferenciándolos según contexto y tipos de situaciones, hasta posgrados gratuitos que profundicen los aspectos abordados por la política, pasando por cursos –al menos virtuales autoadministrados- de formación permanente en los tópicos relacionados a la política.

Por último, más allá de recomendaciones prácticas, no es menor señalar que canalizar institucionalmente el debate entre paradigmas no sólo es un requisito para implementar el SPTE u otras políticas graduales de concepción heterodoxa, sino también para intentar implementar otras políticas afines a concepciones heterodoxas que mencionaron algunos entrevistados: cambios en la currícula educativa que la adapten a los nuevos grupos sociales y a las demandas sociales de este siglo, reforma de la inspección de asignaturas y de la formación docente en pos de brindar apoyo e insumos pedagógicos al docente para implementar dichos cambios curriculares y, finalmente, la modificación de incentivos en la carrera docente propiciando la formación permanente y la obtención de resultados por la inclusión (tanto inclusión en cobertura como en calidad educativa).

Finalmente, no obstante las complejidades de realizar una reforma que modifique todos los puntos mencionados, siendo útil escoger cuáles tensionar, también debe mencionarse que el debate ideológico en tiempos de debilitamiento del paradigma obturador de cambios estructurales puede allanar el camino para unas y otras reformas, pudiéndose generar interacciones positivas entre ellas, así como entre ellas y el referido debate.

## Referencias bibliográficas

### Teóricas e introductorias

Alegre Canosa, M. A. y Benito Pérez, R. (2010): "Los factores del abandono educativo temprano. España en el marco europeo". En: "Abandono temprano de la educación y la formación, cifras y políticas". P. 65-92. Revista de Educación, nro. extraordinario, Gobierno de España. España.

Aristimuño, A. (1999): "El cambio en la educación". En: Revista Prisma, nro. 11 (p. 20-54). Uruguay.

Aristimuño, A. (2010): "25 años de reformas en la educación básica y media de Uruguay: análisis de los factores que inciden en la implementación de proyectos innovadores en los centros educativos". Seminario Internacional de Políticas Educativas Iberoamericanas - Universitat de Barcelona. España.

Aristimuño, A. et al (2011): "¿Qué sucede en los liceos públicos hoy? Una mirada cualitativa sobre las prácticas docentes en cuatro liceos de Montevideo". UNICEF y UCU. Uruguay.

Aristimuño, A. (2015): "El fracaso escolar, ¿fracaso de quién? La modificación del concepto de fracaso". Revista latinoamericana de educación inclusiva, Vol. 9, N° 1, mayo - octubre 2015, pp. 111-126. Chile.

Ball, Stephen et al (2012): "How schools do policy: policy enactments in Secondary schools". Routledge. Inglaterra.

Banco Interamericano de Desarrollo (consultado el 14/11/18): Base de datos "Sociometro".

Banco Mundial (2005): "Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria". Mayol Ediciones. Colombia.

Bentancur, N. (2015): "Una contribución desde la Ciencia Política al estudio de las Políticas Educativas: el rol de las instituciones, las ideas y los actores". C. Tello (coord.) "Los objetos de estudio de la política educativa". Autores de Argentina. Argentina.

Bentancur, N. y Mancebo, M.E. (2010): "El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer

gobierno de izquierda” En: Mancebo, Ma. E. y Narbondo, P. (coord.) 2010. Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos (248-265). Ed. Fin de Siglo. Uruguay.

Berman, Paul (1981): “Educational change: an implementation paradigm”. En: R. Lehming & M. Kane (Eds.): “Improving schools. Using what we know”. Sage. Inglaterra.

Bolívar (2005): “¿Dónde situar los esfuerzos de mejora? Política educativa, escuela y aula”. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, Especial. 859-888. Brasil.

Calloids, F. y Hutchinson, F. (2001): “¿Aumentar la participación en la Educación Secundaria en América Latina? Diversificación y equidad”. En: Braslavsky, C. (2001): “La educación Secundaria, ¿cambio o inmutabilidad?” P. 21-65. Ed. Santillana y UNESCO. Argentina.

Calloids, F. y Hutchinson, F.(2001): “¿Aumentar la participación en la Educación Secundaria en América Latina? Diversificación y equidad”. En: Braslavsky, C. (2001): “La educación Secundaria, ¿cambio o inmutabilidad?” P. 21-65. Ed. Santillana y UNESCO. Argentina.

Cardozo, S. (2010): “El comienzo del fin: las decisiones de abandono durante la Educación Media y su incidencia en las trayectorias” . En: Fernández, T. coord. 2010: “La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas ”. Cap. 5. Pp. 65-84. CSIC-UDELAR. Uruguay.

Cardozo, S. (2016): “Trayectorias educativas en la educación media. PISA-L 2009-2014”. INEEEd - Grupo de estudios sobre Transiciones Educación-Trabajo (TET). Uruguay.

Carrasco, A. (2007): “Mejoramiento escolar en contextos de pobreza: problematizando supuestos”. REICE, vol. 5, Nº 5e. pp. 291-299. España.

Consejo de Educación Secundaria (2008): Historia de Educación Secundaria 1935-2008. Tarma S.A. Uruguay.

De Armas, G. y Retamoso, A. (2010): “La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro”. UNICEF. Uruguay.

Deneo Chiereghin, Gonzalo (2016): "Perspectivas acerca de la inclusión educativa". Udelar. Uruguay

Deschenes, S. et al. (2001): "Mismatch: historical perspectives on schools and students who don't fit them". En: Teacher College Record 103 (4) p. 525-547. Columbia University. Estados Unidos.

DSIE (coord.) (2016): "Propuesta para un sistema de protección de trayectorias educativas". ANEP. Uruguay.

Espínola Hoffmann, V. y Claro Stuardo, J.P. (2010): "Estrategias de prevención de la deserción en la Educación Secundaria: perspectiva latinoamericana". En: "Abandono temprano de la educación y la formación, cifras y políticas". P. 257-280. Revista de Educación, nro. extraordinario. Gobierno de España. España.

Fernández, T., et al (2010): "Desafiliación educativa y desprotección social". En: Fernández, T. coord. 2010: "La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas". Cap. 1. Pp. 13-26. CSIC-UDELAR. Uruguay.

Fernández, Tabaré (2010): "El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en educación media de Uruguay (2005-2009)". En Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 19, nº 1, Instituto de Ciencia Política, Uruguay.

Filardo, Verónica (2010): "Transiciones a la adultez y educación". Cuadernos del UNFPA, año 4, nº 5. Ediciones Trilce. Uruguay.

Filardo, Verónica (2015): "Integralidad en el análisis de las trayectorias educativas". Educação & Realidade, v. 41, n. 1, p. 15-40, 2016, Brasil.

Filardo, Verónica y Mancebo, María Esther (2013): "Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos". CSIC, Udelar. Uruguay.

Filgueira, F. y Bogliaccini, J. (2005): "La descentralización de la educación en el cono Sur de América Latina: una evaluación de sus promesas y riesgos". IPES, Universidad Católica. Uruguay.

Filmus, D. y Moragues, M. (2002): "Educación media y mercado de trabajo en Argentina". (101-122). En: UNESCO (2002): "¿Qué educación secundaria para el Siglo XXI?". Andros Ltda. Chile.

Frostenson, Magnus (2015): Three forms of professional autonomy: deprofessionalisation of teachers in a new light. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*. Suecia.

Green, Andy et al (1999): "Convergence and Divergence in European Education and Training Systems". Institute of Education, University of London. Inglaterra

Hall, Peter (1993): "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296. Inglaterra.

INEEd (2017a), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016, INEEEd. Uruguay.

INEEd (2017b): "Informe de la Encuesta Nacional docente 2015". INEEEd. Uruguay.

INJU (2015): "Tercera encuesta nacional de adolescencia y juventud". MIDES. Uruguay.

Julio Castro (1949): "coordinación entre Primaria y Secundaria". Imprenta Nacional. Uruguay.

Karlsen, Gustav E. (2000): "Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education". *Journal of Education Policy*, Volume 15, Number 5, 1 August 2000, pp. 525-538. Routledge. Inglaterra.

Krasner, Stephen D. (1984): "Review: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". En *Comparative Politics* (City University of New York), Vol. 16, No. 2 (Jan., 1984), pp. 223-246, Estados Unidos.

Lindblom, C. (1959): "La ciencia de salir del paso". En: Aguilar Villanueva, L. (ed.) "La hechura de las políticas". Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Pp. (201-225). México.

Lindblom, Charles (1979): "Todavía tratando de salir del paso". En Aguilar Villanueva, Luis (ed.) *La hechura de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Pp. (227-254). México.

López, J. et al (2010): "Liderazgo para sostener procesos de innovación en la escuela". En: "Profesorado: revista de currículum y formación del profesorado". Vol 14, N° 1 (pp. 71-92). España.

Lundgren, Ulf (2002): "Political Governing of the Education Sector: Reflections on Change". *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*, Vol. 1. Suecia.

Mancebo, M. y Lizbona, A. (2016). El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama. En Bentancur, N. y Busquets, J. (2016): "El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica". *Fin de Siglo-ICP*. Págs. 91-115. Uruguay.

Mancebo, M<sup>a</sup> Esther (2002): "La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas". En: Mancebo, M. E., Narbondo, P. y Ramos, C. (coords.) (2003): "Uruguay: la Reforma del Estado y las políticas en la democracia restaurada (1985-2000)" (p 139-162). Ed. *Fin de Siglo*. Uruguay.

Mancebo, María Esther y González, Gabriela (2015): "Decentralization and participation in the educational 'arena': Uruguay and Chile between 2005 and 2010". En: *Revista Rumbos en Educación*, nro. 1. (19-38) Universidad Autónoma de Chile. Chile.

Mc Laughin, M. (1988): "Ambientes institucionales que favorecen la motivación y productividad de los profesores". En: Villa, A. (2008): "Perspectivas y problemas de la función docente" (280-291), Narcea. España.

Merino, R. et al (2006): "Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición". (21-48). En: Universidad Autónoma de Barcelona (2006): "Papers: revista sociología", nro. 79. España.

Morentín, Javier y Ballesteros, Belén (2018): "Desde Fuera de la Escuela: Una Reflexión en torno al Aprendizaje a partir de Trayectorias de Abandono Escolar Prematuro". *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2018, 16(1), 5-20. España.

Nagel, A. (2010): "Comparing Education Policy Networks". En: Martens, K. et al. (2010): "Transformation of Education Policy". (199-226) Palgrave Mcmillan. Estados Unidos.

Öberg, P., et al (2015): "Political Power and Policy Design, Why Are Policy Alternatives Constrained?". The Policy Studies Journal, vol. 43, N° 1, 2015. (93-114). Estados Unidos.

Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2002): "El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea". En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol 17 N° 1 (pags 7-37), Instituto de Ciencia Política (UdelaR). Uruguay.

Pülzl, Helga y Treib, Oliver (2007): "Implementating Public Policy". En: Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M. S. (eds.): "Handbook of Public Policy Analysis: Theory, politics and methods". CRC Press (pp 89-107). Estados Unidos.

Sabatier, Paul (1986): "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis". Cambridge University - Journal of Public Policy, nro. 1, vol. 6, (p. 21-48). Inglaterra.

Sabatier, Paul y Weible, C. (2007): "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". Sabatier, P. (ed), 2007: "Theories of the policy process". Westview Press (189-222). Estados Unidos.

Secretaría de Educación Pública (2014): "Manual para prevenir los riesgos del abandono escolar". Secretaría de Educación Pública. México

Sølvi Mausethagen & Christina Elde Mølstad (2015): "Shifts in curriculum control: contesting ideas of teacher autonomy", Nordic Journal of Studies in Educational Policy 2015: 2 (30-41). Suecia.

Southwell, M. (2011): "La educación secundaria en Argentina. Notas sobre la historia de un formato" (pp 35-70) en: Tiramonti, G. (dir.) (2011): "Variaciones sobre la forma escolar: límites y posibilidades de la escuela media". Homo Sapiens Ediciones. Argentina.

Spillane, James P. (2005) "Standards Deviation: How Schools Misunderstand Education Policy". CPRE Policy Brief, University of Pennsylvania. Estados Unidos.

Tarabini, A. et al. (2017): "Los factores de la exclusión educativa en España: Mecanismos, perfiles y espacios de intervención". UNICEF. España.

Terigi, F. (2010): "Las trayectorias escolares: del problema individual al desafío de la política educativa". Ministerio de Educación (Argentina) y Organización de los Estados Americanos. Argentina.

Thelen, K. (1999): "Historical institutionalism in comparative politics". Annual Review of Political Science, Vol. 2., 1999, 369-404. Estados Unidos.

Thomas H. Hammond (2003). "Veto Points, Policy Preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems." En: Krause, G. y Meier, K. (eds.): "Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy". University of Michigan Press. Estados Unidos.

Tiramonti, G. (2011): "Escuela media: la identidad forzada" (pp 17-33) en: Tiramonti, G. (dir.) (2011): "Variaciones sobre la forma escolar: límites y posibilidades de la escuela media". Homo Sapiens Ediciones. Argentina.

Vezub, Lea y Alliaud, Andrea (2012): "El acompañamiento pedagógico como estrategia de apoyo y desarrollo profesional de los docentes noveles". ANEP - OEI. Uruguay.

Winkler, D. y Gershberg, A. (2000): "Education Decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling". The World Bank, Human Development Department, LCSHD Paper Series No. 59. Estados Unidos.

Winter, Søren (2006): "Implementation". En: Peters, Guy y Pierre, Jon (2006): "Handbook of public policy" (151-166). SAGE. Estados Unidos.

### Metodológicas

Batthyány, Karina y Cabrera, Mariana (coords.) (2011): "Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial". UdelAR. Uruguay.

Beach, Derek y Pedersen, Rasmus (2016): "Causal case study methods. Foundations and guidelines for comparing, matching and tracing". University of Michigan Press. Estados Unidos.

Blatter, Joachim y Blume, Till (2008): "In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies". *Swiss Political Science Review* 14(2): 315–56. Suiza.

Cammet, M. (2013): "Using Proxy Interviewing to Address Sensitive Topics". En Mosley, L. (ed) "Interview in Political Science" (125-143), Cornell University, Estados Unidos.

George, Alexander y Bennet, Andrew (2005): "Case Studies and Theory Development in the Social Sciences". MIT Press. Estados Unidos.

Hernández Sampieri, R. (coord.) (2010): "Metodología de la investigación. Quinta edición". Mc Graw-Hill. México.

Levy, Jack (2008): "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference". En: *Conflict Management and Peace Science*, 25:1–18, 2008, Routledge. Estados Unidos

Llambí, C. y Piñeyro, L. (2012): "Índice de nivel socioeconómico (INSE)". CINVE. Uruguay

Parsons, C. (2007): "How to Map Arguments in Political Science". Oxford University Press. Inglaterra.

Schrank, Andrew (2006): "Essentials for the Case Study Method: The Case Study and Causal Inference". En Perecman, Ellen y Curran, Sara (eds.): "A Handbook for Social Science field research". SAGE. Estados Unidos.

Van Evera, Stephen (1997): "Guide to methods for students of Political Science". Cornell University Press. Estados Unidos.

## Anexo

TABLA A. FINALIZACIÓN DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN SUDAMÉRICA EN JÓVENES DE 18-20 AÑOS

Variable	Año	Chile	Venezuela	Bolivia	Perú	Colombia	Ecuador	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Tasa nacional	2000	64.2%	39.2%	34.5%	53.9%	43.8%	36.3%	41.9%	27.9%	27.3%	36.9%
	2017	81.3%	30.7%	53.3%	83.2%	55.2%	61.4%	55.7%	57.6%	50.3%	30.8%
Tasa Q1	2000	45.9%	23.0%	3.4%	23.0%	23.8%	15.4%	21.8%	5.2%	6.8%	14.8%
	2017	74.6%	15.1%	34.6%	64.4%	40.1%	47.2%	40.2%	38.0%	25.4%	9.9%
Tasa Q5	2000	88.7%	67.9%	57.1%	80.2%	70.4%	66.3%	69.5%	64.8%	58.7%	68.2%
	2017	91.2%	43.0%	64.1%	94.1%	73.7%	83.0%	78.8%	84.6%	73.4%	63.7%
Brecha Q5-Q1	2000	42.8%	44.9%	53.7%	57.2%	46.6%	50.9%	47.7%	59.6%	51.9%	53.4%
	2017	16.6%	27.9%	29.5%	29.7%	33.6%	35.8%	38.6%	46.6%	48.0%	53.8%

Elaboración propia a partir de la base de datos "Sociómetro" del Banco Interamericano de Desarrollo, construido a partir de encuestas de hogares de los países miembros. Revisada por última vez el 14/11/18. Para Brasil y Paraguay por carencia de datos se usaron los correspondientes al año 2001 en vez del 2000.

TABLA B. CAMBIOS EN LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y EN LA POBLACIÓN NACIONAL (1908-2004)

Año de censo	Población nacional	Matrícula Secundaria en	Porcentaje de población matriculada
1908	1042686	749	0,07%
1963	2595510	65561	2,53%
2004	3241003	236538	7,30%

Elaboración propia con datos provenientes del CES (2008: p. 302) y de censos nacionales del INE.

## ANEXO C. TESTS PARA EVALUAR EXPLICACIONES.

En el capítulo 1 de su libro, Van Evera diferencia entre los siguientes tipos de tests, que son usados en esta investigación al elaborar tests para verificar el cumplimiento de los mecanismos explicativos.

Tabla C.a. *Tipos de tests para evaluar hipótesis*<sup>1</sup>

<u>Hoop (“aro”)</u> : este test es eliminatorio, es decir, debe verificarse la evidencia para poder confirmar una explicación. Si se encuentra, no obstante, no modifica la confianza para confirmarla. Si no se verifica, es posible desecharla.
<u>Straw-in-the-wind (“paja en el viento”)</u> : presenta baja singularidad y baja certeza. Si se encuentra, aumenta la confianza para confirmar la explicación, pero no la suficiente como para hacerlo sólo con esta hipótesis. Sin embargo, si en un mecanismo ninguna de estas hipótesis es disconfirmada, podemos tener un aceptable nivel de confianza para confirmarla.
<u>Smoking gun (“pistola humeante”)</u> : este test presenta alta singularidad, la suficiente para confirmar la explicación. Esto es, es suficiente para afirmar que existe inferencia causal, pero otros mecanismos también pueden causar similar efecto. Si no se encuentra, no modifica la confianza para confirmar la hipótesis.
<u>Doubly decisive (“doblemente decisiva”)</u> : es suficiente para confirmar hipótesis. Si se verifica, se confirma la explicación causal y se desechan todas las demás explicaciones alternativas.
<sup>1</sup> <i>Síntesis de los tipos de tests presentados por Van Evera (1997), capítulo 1.</i>

Tablas C.b y C.c. *Test para evaluar mecanismos explicativos.*

<b>Mecanismo.</b>			
<b>La concepción de la inclusión educativa que tienen los actores con la responsabilidad de implementar este componente (docentes de aula y equipo de RTE) determina su posicionamiento frente al componente en cada centro. Dado que RTE y docentes poseen un alto nivel de autonomía en esta Región, al cabo de un tiempo de relacionamiento entre estos colectivos, se llega a un cierto nivel de implementación congruente con la concepción de la inclusión educativa preponderante en el centro.</b>			
<b>Hipótesis</b>	<b>Evidencia</b>	<b>Fuente</b>	<b>Tipo de test</b>
En general, a menor implementación del componente se verifica una concepción de la inclusión educativa de RTE y docentes predominantemente ortodoxa (u ortodoxa)	Relación positiva entre concepción de docentes y RTE y nivel de implementación del componente	Entrevistas	"Hoop" (necesario para que funcione la explicación)
La inspección regional, la UCDIE y la de asignaturas no pueden vetar (aunque podrían incidir) la toma de decisión de los centros en el cumplimiento de este componente	En el conjunto de los tres centros, se detecta al menos una acción contraria a opiniones de la IR, la UCDIE o la IA sobre la implementación de pilares de este componente	Entrevistas, documentos	"Hoop" (necesario para que funcione la explicación)
La concepción de la inclusión educativa es motivo válido para los actores locales para implementar o no el componente	La decisión de implementación se basa argumentativamente en la concepción de la inclusión educativa	Entrevistas	"Smoking gun" (de verificarse, se confirma la posibilidad de veto de estos actores basándose en esas razones)

**Mecanismo.**

La trayectoria de cada centro en su trabajo previo a que los instrumentos del componente se enmarcaran en el SPTE desencadena –tal como se señala desde la teoría path depende- un camino del que es difícil separarse. Entonces, centros con trayectorias de trabajo previas análogas a las del componente, lo implementarán más y aquellos con trayectorias distintas, lo implementarán menos.

Hipótesis	Evidencia	Fuente	Tipo de test
La inspección regional, la UCDIE y la de asignaturas no pueden vetar (aunque podrían incidir) la toma de decisión de los centros en el cumplimiento de este componente	En el conjunto de los tres centros, se detecta al menos una acción contraria a opiniones de la IR, la UCDIE y la IA sobre la implementación de pilares de este componente	Entrevistas, documentos	"Hoop" (necesario para que funcione la explicación)
La implementación del componente se ve determinado por el trabajo previo de los centros en cuanto a la inclusión educativa	Relación positiva entre Trayectoria previa y nivel de implementación. Desde el inicio de la implementación de la Política, no se han producido cambios significativos en los centros respecto a las trayectorias previas de trabajo.	Entrevistas	"Doubly decisive" (si se comprueba la asociación trayectoria en el trabajo previo – nivel de implementación, y se verifica que, pese a que las Concepciones de RTE y docentes pueden mutar, los centros no se apartan de su trayectoria, probándose el mecanismo y desechándose las demás posibles explicaciones)

#### ANEXO D. PAUTA DE ENTREVISTA TIPO.

Las pautas de las entrevistas difirieron del actor entrevistado y según cada entrevista, dado que se trató de entrevistas semi-estructuradas, pero la base común es la que sigue.

1. ¿Qué es lo primero que se te ocurre si menciono al Sistema de Protección de Trayectorias Educativas?
2. ¿Cuáles consideras tú que son las acciones más importantes que este Sistema lleva a cabo?
3. De los siguientes 4 componentes que se propusieron en un inicio 1) *información del estudiante*, 2) *identificación temprana del rezago y prevención de la desvinculación (la alerta y el protocolo)*, 3) *seguimiento y acompañamiento estudiantil (los equipos de acompañamiento en el centro)* y 4) *proyecto institucional pedagógico de centros*, ¿cuáles consideras que se encuentran con mayor nivel de implementación y cuáles menos?
4. ¿Tú participaste -o conoces algún par tuyo que lo haya hecho- activamente de alguna de las fases de gestación de este Sistema? ¿Con qué rol? ¿Cómo lo recuerdas?
5. ¿Cómo se da la implementación del protocolo de alertas? ¿Has logrado adaptarte para cumplir con los plazos y requerimientos que éste suponen?
6. ¿Cómo definirías el concepto de inclusión educativa?
7. ¿Dónde te parece que estaría la clave para fortalecer la inclusión educativa?
8. ¿Cómo entiendes el derecho a la educación?
9. ¿Cuál te parece que debe ser la función principal de la Educación Secundaria en Uruguay?
10. En cuanto a cómo conciben la inclusión educativa otros actores participantes en el Sistema, si tuvieras que posicionar a la Inspección de centros y a la inspección regional: ¿las ubicarías más cercana al territorio o más cercana a niveles nacionales?
11. ¿Te parece que estos actores conciben iguales funciones de la Educación Secundaria y coinciden en que la clave de favorecer la inclusión educativa se encuentra donde tú dijiste?
12. Este sistema explicita en su marco teórico la intención de adaptar el centro educativo al estudiante y no viceversa, lo cual en la práctica implica reconocer que existen estudiantes con diversas capacidades y problemáticas, con todo lo que ello implica para

el docente en cuanto llevar adelante una clase. ¿Cuán factible de lograr es ello? ¿Qué opinión te merece?

13. En caso de implementarse totalmente, ¿cuánto confías en que logre favorecer la inclusión educativa? ¿Consideras que acciones complementarias deban realizarse para lograr los cometidos de esta política de adaptar el centro al estudiante?

14. De los cuatro componentes antes señalados como pilares de la Política, ¿crees que todos se lograrán/han logrado implementar? ¿Cuál crees que será implementado en menor grado? ¿Por qué? ¿Conoces casos en que algún actor se haya desviado a de lo pautado por esta Política debido a su discrepancia con ella? [Tanto acción distinta u omisión de acción pautada]

15. ¿Sabes si al ir implementando la política se la ha rediseñado? Es decir, si al implementarse alguna medida, se verificaron oportunidades de mejora y se reformuló.

16. En la práctica de algunos de sus componentes, ¿la Política puentea a algún actor o, por el contrario, incluye a algún actor no considerado en el esquema inicial? Por ejemplo, ¿en el protocolo de alertas se respetan los tiempos y se hace participar a cada uno de los involucrados?

17. ¿Cuáles dirías que son las fortalezas de este Sistema?

18. ¿Y cuáles dirías que son las cuestiones que se deberían mejorar?