

**Número Especial**  
**Políticas para la Gestión de la Educación Pública Obligatoria en Iberoamérica**

archivos analíticos de  
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



aape | epaa

Arizona State University

Volumen 28 Número 44

16 de marzo 2020

ISSN 1068-2341

**Políticas para la Gestión de la Educación Pública Obligatoria en Uruguay**

*Adriana Aristimuño*

Universidad Católica del Uruguay

*Pablo Landoni-Couture*



*María Inés Vázquez*

Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes  
Uruguay

**Citation:** Aristimuño, A., Landoni-Couture, P., & Vázquez, M. I., (2020). Políticas para la gestión de la educación pública obligatoria en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(44). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4160> This article is part of the special issue, *Policies for the Management of Compulsory Public Education in Ibero America*, guest edited by Ângelo R. de Souza, Sebastián Donoso Díaz and Joaquín Gairin.

**Resumen:** El presente trabajo tiene como propósito analizar la gestión de las políticas educativas públicas de Uruguay, tomando como marco temporal de referencia, dos hitos identificados como relevantes: (i) el período 1995-2004 que denominaremos “Reforma Rama” y (ii) el período 2005-2018, que llamaremos “Administración FA”. Para abordar y analizar ambos períodos hemos utilizado el modelo de Subirats et al (2012), el cual define una serie de momentos en los ciclos de las

políticas públicas - que en este caso - asociaremos a las educativas. Desde esta perspectiva, las políticas públicas son consideradas un “flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que se trata de darle sentido” (Subirats et al., 2012, p. 33). Esta perspectiva permite establecer algunos parámetros comunes desde los cuales analizar dos momentos históricos diferentes. Identificar los temas jerarquizados como “relevantes” o “problemáticos” que requieren solución; situar el lugar que estos temas tomaron en la agenda pública nacional; analizar la formulación y gestión de programas que surgieron, e identificar las propuestas de evaluación que fueron definidas e implementadas para realizar su seguimiento y evaluar su impacto. El modelo de análisis utilizado ha permitido abordar temas sustanciales de la agenda educativa dentro de la franja obligatoria. Todos los componentes innovadores analizados requirieron para su puesta en marcha del diseño de las políticas públicas, la revisión de las normativas vigentes y el fortalecimiento de la gestión para su implementación. El estudio ha permitido identificar los procesos de articulación o disrupción que se generaron entre ambos ciclos, como forma de analizar las capacidades locales para producir sinergias entre los diferentes procesos innovadores puestos en marcha durante las últimas décadas.

**Palabras clave:** políticas educativas; públicas; Uruguay

### **Policies for mandatory public education management in Uruguay**

**Abstract:** The purpose of this paper is to analyze the management of public education policies in Uruguay, taking as a reference time frame, two relevant milestones: (i) the period 1995-2004, which we will call “Rama Reform,” and (ii) the period 2005-2018, which we will call “FA Administration”. To analyze both periods we have used a model developed by Joan Subirats, which defines a series of moments in the public policy cycles, which in this case, we will associate with the educational ones. From this perspective, public policies are considered a “continuous flow of decisions and procedures that are intended to make sense” (Subirats et al., 2012, p. 33). This perspective allows us to establish some common parameters from which to analyze two different historical moments: identify the hierarchical issues as “relevant” or “problematic” that require solution; place the place that these issues took on the national public agenda; analyze the formulation and management of programs that emerged, and identify the evaluation proposals that were defined and implemented to monitor and evaluate their impact. This model addressed substantial issues on the educational agenda within the mandatory range. For their implementation, all the analyzed innovative components required the revision of current regulations and the strengthening of management. This study identifies articulation and disruption processes that were generated between both cycles, as a way of analyzing local capacities to produce synergies between the different innovative processes implemented during the last decades.

**Keywords:** education policy; public policies; Uruguay

### **Políticas para gestão das educação pública obrigatórias no Uruguai**

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar a gestão das políticas públicas de educação no Uruguai, tomando como referência o prazo, dois marcos identificados como relevantes: (i) o período 1995-2004 que chamaremos de “Reforma de Rama” e (ii) o período 2005-2018, que chamaremos de “Administração da FA”. Para abordar e analisar os dois períodos, utilizamos o modelo Subirats et al. (2012), o qual define uma série de momentos nos ciclos de políticas públicas - que neste caso - associaremos aos educacionais. Nessa perspectiva, as políticas públicas são consideradas um “fluxo contínuo de decisões e procedimentos que se destinam a fazer sentido” (Subirats et al., 2012, p. 33). Essa perspectiva nos permite estabelecer alguns parâmetros comuns a partir dos quais analisar dois momentos históricos diferentes. Identificar os problemas hierárquicos como “relevantes” ou “problemáticos” que requerem solução; identificara importância que estas questões ocuparam na agenda pública nacional; analisar a formulação e o gerenciamento de programas que surgiram e

identificar as propostas de avaliação definidas e implementadas para monitorar e avaliar seu impacto. O modelo de análise utilizado permitiu abordar questões substanciais na agenda educacional dentro dos níveis de educação obrigatórios. Todos os componentes inovadores analisados exigiram, para sua devida implementação nas políticas públicas, a revisão dos regulamentos vigentes ademais do fortalecimento da gestão para sua implementação. O estudo permitiu identificar os processos de articulação ou interrupção gerados entre os dois ciclos, como forma de analisar as capacidades locais para produzir sinergias entre os diferentes processos inovadores implementados nas últimas décadas.

**Palavras-chave:** Políticas educativas; políticas públicas; Uruguai

## Introducción

El presente trabajo busca analizar y caracterizar la gestión de las políticas públicas en educación en dos momentos históricos diferentes, considerados como hitos relevantes en la evolución del sistema educativo nacional: el período 1995-2004 al que llamaremos “Reforma Rama” y el período 2005-2018, “Administración FA”.

Como referente teórico del estudio, se tomaron los aportes de Subirats et al (2012), quienes proponen un modelo de análisis basado en el denominado "ciclo de política pública", identificando fases durante los procesos de gestación e implementación, basados en el "flujo continuo de decisiones". Estos autores postulan que las políticas públicas son un “flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que se trata de darle sentido” (Subirats, J et al, 2012: p33).

La reforma educativa liderada por Germán Rama (Reforma Rama), ha sido objeto de estudio por especialistas en políticas y gestión educativa, analizando sus iniciativas desde una perspectiva de conjunto como un programa reformista (Lanzaro, (2004); Bentancur, (2008). Sin embargo, las administraciones del Frente Amplio (Administración FA), han sido analizadas en el marco de cada período de gobierno (Bentancur & Mancebo,(2010); Mancebo & Lizbona, (2016), o algunas de sus iniciativas más destacadas como el Plan Ceibal. La novedad de este estudio, es que proporciona un análisis panorámico de los cambios operados en las políticas y la gestión educativa en el país, con un horizonte temporal amplio de cinco períodos gubernamentales, identificando innovaciones y analizando los factores que han facilitado la continuidad o las rupturas que han sucedido llevando al cese de determinados programas y acciones.

Las políticas y sus formas de gestionarlas en cada uno de los períodos identificados fueron diferentes. En el período denominado Reforma Rama, se planteó un programa reformista con propuestas concretas y un hilo conductor común, claramente liderado por Germán Rama y su equipo de colaboradores. Si bien había cierta percepción de dificultades en la educación, fue la propia administración la que colocó el tema en la agenda pública y el equipo que condujo las reformas el que diseñó los proyectos y las acciones.

En el ciclo de las administraciones del Frente Amplio, en cambio, no se formuló un programa de reformas concreto. En alguna medida, varias de las acciones fueron en reacción al ciclo anterior y varias de las acciones iniciadas en ese período fueron descontinuadas. Sin embargo, no sucedió en todos los casos, ya que algunas propuestas continuaron, se ampliaron y desarrollaron. Por otra parte, se introdujeron innovaciones que han continuado a lo largo de los diversos períodos de gobierno.

En este sentido, el trabajo ensaya reflexiones sobre cómo los procesos de implementación de las políticas y la gestión educativa se encuentran fuertemente entrelazados. Los estilos de gestión utilizados en ambos períodos fueron diferentes, y como consecuencia, se observan ritmos y logro diversos.

Por otra parte, se observa cómo la política partidaria influye sobre las políticas y la gestión educativas, y en muchos casos, el cambio de signo político en los gobiernos tuvo consecuencias sobre programas y acciones que se ven descontinuados sin una verdadera evaluación de sus resultados. De todos modos, el caso uruguayo, al igual que en otros países, demuestran la naturaleza “aluvional” de las reformas educativas, en las que van perdurando programas y proyectos de diversos gobiernos y ciclos (Grindle, 2004).

Como marco metodológico que organiza este trabajo se toman como base dos técnicas: (i) el análisis documental de materiales relevantes asociados con cada uno de estos “hitos” y (ii) entrevistas semiestructuradas a informantes calificados que permitan integrar visiones, representaciones y lógicas asociadas con cada uno de los temas en estudio (De Souza, 2009; Ruíz, 2012).

Teniendo en cuenta este encuadre conceptual y metodológico, fue elaborada una pauta de entrevista y una grilla para el análisis documental, con el propósito de registrar y sistematizar componentes asociados al ciclo de políticas públicas tomado como referencia.

Ambos instrumentos permitieron registrar aspectos fundamentales de toda innovación como por ejemplo las características de su génesis, las configuraciones que determinaron su diseño e implementación, así como las estrategias que impulsaron su generalización (en los casos en que se alcanzó).

Fueron analizadas diversas fuentes documentales que oficiaron de base de este estudio (publicaciones asociadas a cada innovación; informes de investigación; registros y actas; datos estadísticos; web institucionales; etc.).

Por otra parte, fueron entrevistados siete informantes calificados asociados a ambos períodos en estudio. Todos ellos se desempeñaron (o se desempeñan) como autoridades directas asociadas a cada innovación. Dado que el estudio es realizado bajo el principio de confidencialidad, cada entrevista ha sido relacionada con un código (EC1,EC2,...EC7).

El desarrollo de este trabajo presenta el armado de la trama argumental que surge de los datos y las opiniones aportadas a partir de los registros analizados.

### **El Período Liderado por Germán Rama (1995-2000)**

Para comprender la sucesión de etapas por las que transita la gestión de la política educativa de Uruguay en el período elegido, resulta útil repasar brevemente sus principales hitos y características en los años previos.

Uruguay, considerada una pequeña Suiza en América, en gran parte debido al desarrollo social que le imprimió la calidad y extensión de su educación pública, en el siglo XX había experimentado una cierta estabilidad social hasta bien entrada la década de 1950, período durante el cual se produjo una fluida expansión de la educación. Sin embargo, en los últimos años de dicha década, existe un importante consenso entre los historiadores en cuanto al comienzo de un deterioro social, deterioro que se hace presente también en la educación. Deja de ser un indiscutible vehículo de ascenso social, asiste a una importante masificación de la matrícula, y se hace presente un marcado deterioro del salario y la carrera docentes (ANEP, 2005).

Durante las décadas de 1960 y 1970 se acentúan estos deterioros, en un contexto de dictadura militar que inicia en 1973. Tres años después se produce uno de los cambios más importantes del período, al decidirse la unificación de un ciclo único tanto para la educación media generalista como la técnica, para los primeros 3 años posteriores a los estudios primarios. Durante la década de 1980 la matrícula precisamente de la educación media se dispara en relación a sus tendencias históricas: pasa de 97.070 estudiantes en 1980 a 167.034 en 1990. De todos modos, no mejoran las cifras de retención ni de egreso del ciclo, y puede afirmarse que en esta década no hay

transformaciones de importancia en la educación pública: la democracia se reinstala en 1985 y su tónica es más restauradora que innovadora.

Durante la segunda administración luego del retorno a la democracia, que inicia en 1990, ocurren algunos cambios. Se comienzan a plantear respuestas concretas a problemas importantes, y así surgen diferentes modelos de escuelas primarias (como las Escuelas de Tiempo Completo), y la Extensión del tiempo Pedagógico (ETP) en educación secundaria, como antecedentes relevantes de la política educativa en los tiempos por venir. También se ponen en marcha importantes planes de ampliación edilicia, y aparecen las primeras políticas focalizadas para contextos vulnerables, una novedad importante en un país marcado por las políticas universales y generalistas.

En el año 1989 se había firmado un acuerdo entre el gobierno de la educación y la oficina de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) cuyas consecuencias serán importantes. Dicho acuerdo planteaba la realización de un completo diagnóstico del sistema educativo pre universitario, que requirió la instalación de un importante equipo técnico, y dio lugar a un conjunto de investigaciones que cambiaron para siempre la percepción que la sociedad tenía sobre la educación nacional: existían problemas, eran de larga data, y eran importantes.

Los principales hallazgos de estos diagnósticos se sintetizan a continuación (ANEP, 2005):

- una baja y regresiva cobertura en la educación inicial;
- recursos y resultados altamente estratificados en Primaria;
- deserción, desprofesionalización del cuerpo docente en la educación media básica;
- estratificación en el acceso y elitización en el ingreso en la media superior; y
- fracaso en la formación de demanda e inadecuación de la oferta en la educación técnica.

Probablemente el hallazgo más perturbador de todos fue la constatación de algo que se intuía, pero que con los estudios de CEPAL no admitía más dudas: los aprendizajes estaban fuertemente segmentados por la condición sociocultural del hogar de los estudiantes. Es más, profundizando, estaban más ligados al nivel educativo de la madre que a otra variable. Esto golpeó a la supuestamente integrada e igualitaria sociedad uruguaya. El diagnóstico fue ampliamente difundido en los primeros años de la década de 1990 y su principal difusor fue el director de la oficina de CEPAL en Montevideo, un profesor de educación media que había tenido actuación docente en el sistema educativo público y que luego había realizado estudios en ciencias sociales en el exterior, llamado Germán Rama.

### **La Inclusión en la Agenda, las Decisiones y la Programación**

Es posible afirmar que el diagnóstico del equipo CEPAL Montevideo a inicios de la década de 1990, fue el más completo estudio sobre la educación que el país ha tenido en décadas; que cuenta con antecedentes de otro realizado en la década de 1960 por parte de un equipo que integraba también Germán Rama. Este diagnóstico jugó un papel central en la paulatina toma de conciencia que operó en la opinión pública en los años previos a la "reforma Rama" sobre la necesidad de realizar una profunda transformación en la educación del país.

Desde el aspecto político, cabe destacar la cercana relación y afinidad intelectual que existía entre el presidente de la República de aquel momento y el conductor de la reforma, ambos caracterizados por sus convicciones republicanas y la confianza en el rol de la educación pública como factor central en la integración social.

Vale la pena, antes de profundizar en el proceso de transformación, precisar el alcance que damos al término "reforma", dadas las características del proceso tal como ocurrió en Uruguay en la segunda mitad de la década de 1990. En efecto, lo que ocurrió en Uruguay en esos años fue una reforma "de proporciones infrecuentes" (Garcé y de Armas, 2004, p. 61), ya que se planteó en forma

global y sistemática (Lanzaro, 2004). Se caracterizó por transformar una gran cantidad de sectores y componentes del sistema educativo bajo una misma administración: la incorporación de sectores sociales hasta entonces excluidos en la educación inicial, la renovación de métodos y recursos educativos de diversa índole, los planes de estudio, la introducción de nuevas herramientas de gestión a nivel de los centros (proyectos, planes de mejora), la realización de evaluaciones de aprendizajes sistemáticas, la formación docente inicial y en servicio, el currículo de la educación media básica y la técnica superior, entre otros.

Al mismo tiempo, no se propuso cambiar la matriz histórica del sistema educativo (Lanzaro, 2004), ya que mantuvo la preeminencia de su sector público, postuló la importancia del Estado de bienestar, acentuó la elaboración de la oferta educativa (no tanto su demanda), y reforzó el papel del Estado como prestador de servicios. Precisamente, esta peculiaridad de la reforma de Uruguay la coloca en una posición diferente de lo que ocurrió en las reformas que se pusieron en marcha en la misma época en el resto de América Latina, más volcadas a la demanda, las privatizaciones y los procesos de descentralización (Mancebo, 2003). Al decir de Garcé y de Armas (2004, p. 65), esta reforma “se destaca claramente por ser la más heterodoxa de todas ellas, es decir, la que se aleja más abiertamente de los códigos doctrinarios del Consenso de Washington”.

El importante trabajo de diagnóstico realizado por el equipo técnico de la CEPAL y su posterior difusión y discusión en la opinión pública contribuyeron a lo que Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone (2012), denominan la *definición del problema* que en definitiva lo colocan en la agenda.

Cuando el nuevo gobierno asume en 1995, y gracias al apoyo directo del nuevo presidente y al líder de uno de los partidos de oposición que integra la coalición, Germán Rama cuenta con el respaldo político de cúpula necesario para poner en marcha sus ideas. Su designación recibió un respaldo masivo por parte de todos los partidos políticos en el parlamento. Era él mismo un docente formado en el país a lo que luego sumó un trabajo de profundización hecho en el exterior, que había participado en el diagnóstico de la CIDE de la década de 1960, y había conducido el ya mencionado diagnóstico realizado en la oficina de CEPAL 30 años más tarde.

Esta definición del problema en definitiva constituye un completo programa de reforma para el conjunto de la educación. En palabras de uno de los integrantes del Codicen de entonces y estrecho colaborador de su líder:

Yo me enamoré de una propuesta que estaba como diseñada en primer término en sus objetivos, en sus pautas, en su ideario, aplicado al Uruguay. No venía de Finlandia, no venía de Estados Unidos, no venía de los estudios PISA. Venía de comparar la educación uruguaya de entonces con la propia educación uruguaya años antes, con la tradición educativa uruguaya. (EC6, 2018, p. 2)

En los meses previos al comienzo de la gestión de Rama, se había producido un fenómeno muy poco conocido pero altamente relevante para la viabilidad de la reforma en ciernes, que fue la construcción de una visión compartida, tejida durante meses en silencio y a instancias de su futuro conductor. Efectivamente, durante 5 largos meses hasta su toma de posesión del nuevo cargo, en forma semanal, Rama convoca a su domicilio particular a una importante cantidad de referentes de la educación. En palabras de uno de los integrantes del equipo de CEPAL:

(...) gente de todo pelo, yo nunca los había visto, toda la gente que después terminó ocupando cargos iba a esas reuniones. Eran grupos de 15 personas más o menos, y se iba discutiendo, Rama tiraba ideas o nos pedía a los que trabajábamos con él que lleváramos insumos, informes, teníamos los informes de la CEPAL de antes, y ahí se discutía qué se iba a hacer(...) Obviamente el que tenía la visión que la traía de la época

de la CIDE, era Rama, pero fue generando un equipo con la visión compartida, que hoy eso no existe. (EC5, 2018, p. 1)

Esta iniciativa constituye un hito en la gestación de la reforma, porque contribuyó a dos de las características más salientes de este período: la presencia del liderazgo de Rama y la existencia de un equipo. El equipo que conformó Rama reconocía dos vertientes: la de los técnicos, cuya semilla estuvo en el grupo de CEPAL, y la de los nuevos integrantes a cargo de la conducción, que tomaron contacto con la propuesta y se fueron alineando a la misma.

Algunas ideas plasmadas en el informe de la CIDE sobre lo que el país necesitaba entonces para desarrollar su educación son llamativamente congruentes con varias de las iniciativas que se pondrán en marcha a partir de 1995: la expansión de la educación inicial; una mayor atención a los sectores marginales de la sociedad; el fortalecimiento de la educación técnica, y la expansión de la formación docente (Garcé y De Armas, 2004, p. 76).

En relación a los equipos que se fueron gestando, dos aspectos merecen destaque. El primero, es la **amplísima convocatoria** que se produce a lo largo de todo el período. Si bien Rama retuvo a sus principales colaboradores de la época de CEPAL y los puso en cargos de primer nivel, también propició el acercamiento de nuevos colaboradores, tanto provenientes de la academia como del mismo sistema educativo. Esta mezcla no se había dado antes en la gestión de la educación pública del país: por primera vez trabajaban juntos maestros, directores e inspectores, con sociólogos, economistas y miembros de la academia de todas las universidades.

Cuando se les consulta a sus principales protagonistas por las características más salientes de este período, la respuesta es unánime: existía un proyecto claro, un nítido liderazgo, y un equipo para llevarlo adelante.

Esto propició la creación de nuevas redes, pero también y sobre todo, nuevas formas de trabajo que marcaron un antes y un después en la forma de diseñar y gestionar la educación: la incorporación de información sociocultural y demográfica sobre la población de los centros educativos, el manejo de datos estadísticos para comprender gran cantidad de fenómenos, el trabajo en proyectos de gestión institucional, y la evaluación de procesos en general, entre muchos otros. En segundo lugar, esta convocatoria también implicó una **convivencia plural desde lo filosófico y político**.

(...) a mí jamás me preguntó a quién votaba, él obviamente sabía que XX era del Frente y hubo una cantidad de gente del Frente como YY (...) pero a los demás nunca le preguntó nada a nadie. Por ej, caso típico: Tiempo Completo. Me llama un día y me dice: 'necesitamos armar algo con Tiempo Completo porque eso está ahí y no hay propuesta'. Se habían reconvertido las Escuelas al Aire Libre en el período anterior pero no había presupuesto, entonces me dijo 'Hablá con Florit y pedile que te diga quién es la mejor directora de Tiempo Completo que hay" y ahí hablé con Héctor y me dijo que hablara con ZZ, que era de izquierda. (EC5, 2018, p. 1)

Este período de transformación de la educación también es singular desde lo institucional pues en los meses previos a la toma de posesión y durante los primeros meses de gestión, la conducción de la reforma consolidó una alternativa institucional para darle condiciones de viabilidad a su propuesta. Sabido es que los canales administrativos y jerárquicos tradicionales de un sistema educativo centralizado no constituyen la mejor promesa de eficiencia y agilidad para la gestión. Por eso fue que durante este período se trabajó con dos programas ya existentes y paralelos al funcionamiento institucional de la ANEP, uno para la educación Primaria (programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria –MECAEP-) con fondos del Banco Mundial, y otro para la educación técnica (UTU-BID) con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, se creó un

tercero orientado a la reforma de la educación media y de la formación docente, también con fondos del BID, el Programa de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente – MESyFOD-. De esta forma, todos los sectores del sistema educativo tenían un programa externo asociado.

Esta estrategia, llamada de *by-pass institucional* por los analistas (Garcé & de Armas, 2004; Lanzaro, 2004), agilizó procesos y permitió el armado y puesta en funcionamiento de equipos e iniciativas, pero también se constituyó en un factor generador de resistencias. Un importante enclave de resistencia se ubicó en los mandos medios del sistema institucional histórico de la educación, quienes sintieron que las principales decisiones que tomaba la conducción de la educación eran llevadas adelante en forma protagónica por los programas externos, quedando muchos de ellos relegados a un papel secundario. Lo mismo sucedió a nivel de los sindicatos y las Asambleas Técnico Docentes (ATD).

### Algunos Aspectos de la Implementación de la Reforma

Esta reforma se articuló en torno a cuatro objetivos centrales:

- La consolidación de la equidad social
- La dignificación de la formación y la función docente
- El mejoramiento de la calidad educativa y
- El fortalecimiento de la gestión institucional

Las principales políticas que se pusieron en marcha para dar cumplimiento a estos macro objetivos se sintetizan a continuación (ANEP, 2005; Garcé & De Armas, 2004; Lanzaro, 2004; Mancebo, 2001):

- Expansión de la oferta pública en educación inicial: dar cobertura adicional a 14.560 niños de 4 años y 10.500 de 5; obligatoriedad de escolarización de niños de 5 años; construcción de jardines de infantes
- Expansión de las ETC: dar atención al 12% de los escolares que asisten a escuelas públicas; programa de alimentación escolar; equipamiento y materiales didácticos; construcción de edificios y aulas para ETC
- Reforma curricular en el Ciclo Básico de la educación media: alcanzar al 51% de los alumnos de ese ciclo; construcción de edificios escolares
- Ampliación de la educación post-escolar en el medio rural: instalar grados 7º, 8º y 9º en escuelas rurales
- Modernización de la educación técnico-profesional: crear Bachilleratos Tecnológicos, mejorar equipamiento de centros y capacitación docente
- Expansión de las modalidades públicas de la formación docente: duplicar la cantidad de maestros titulados, triplicar la cantidad de profesores de nivel medio titulados, crear 6 centros regionales de profesores (CERP); formación de formadores para los CERP
- Inversión en bibliotecas, materiales didácticos, equipamiento informático e infraestructura
- Incorporación de pruebas estandarizadas de aprendizaje
- Introducción de cambios en el ordenamiento institucional: creación de Gerencias Generales en el Codicen, creación de Inspecciones Regionales en la educación media secundaria

El estado de situación, las orientaciones y los objetivos de la Reforma apuntan a refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a



elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y laborales. (Rama, 1998, p. 16)

Mancebo (2001), asimismo, hace énfasis en lo que considera los pilares sobre los que se asienta el edificio reformista: la convicción de que la educación garantiza la creación de capital humano y el desarrollo del país; la idea de que Uruguay debe plantearse una educación abierta al mundo, dado su pequeño tamaño y su necesidad de inserción internacional; la confianza en la educación como un canal de movilidad e integración social; y la defensa de la educación pública, tributaria de un importante rol histórico en la construcción de la sociedad.

Muchos de sus protagonistas y los posteriores analistas, coinciden en caracterizar a esta reforma como una de estrategia *top-down* y de tónica racionalista. El énfasis en la evidencia para la toma de decisiones se volvió algo central en la gestión de la política educativa.

Dentro del equipo de conducción –el CODICEN- existía un espíritu de cuerpo que se transmitía al resto de la sociedad. Desde el punto de vista técnico, a partir de las directivas de su presidente, existía una cierta especialización de los miembros, en función de su trayectoria previa: educación primaria, educación media, formación docente. Se compartían las grandes orientaciones y luego se desarrollaban las propuestas técnicas, en consulta con especialistas.

De la miríada de propuestas que se pusieron en práctica en este período, se han seleccionado las que se consideran más importantes desde el punto de vista de su relevancia y alcance. En la siguiente tabla se presenta una síntesis de dichas iniciativas, en términos de los motivos que llevaron a su creación, sus principales características, y los logros y dificultades surgidas durante su ejecución.

Tabla 1  
*Iniciativas principales del período 1995-1999*

<b>Nombre de la iniciativa, año de inicio, sector del sistema</b>	<b>Motivos para su creación</b>	<b>Características</b>	<b>Logros y dificultades</b>
<b>Escuelas de Tiempo Completo</b> 1990 Primaria	Dotarlas de una propuesta curricular y recursos (existían desde 1990).  Foco en mejorar la equidad ofreciendo una propuesta más rica para contextos desfavorecidos.	Escuelas primarias con extensión horaria (7.5 hs diarias) con preferencia a población pobre.  Incluye propuesta de talleres, educación física y deportes y trabajo con la comunidad. Provee 3 comidas diarias.	Mejoras en retención, descenso en repetición.  Creación de comunidades educativas integradas y en relación más fluida con la comunidad que en el modelo anterior.  Difíciles de escalar por razones presupuestales.
<b>UMRE</b> 1995 Primaria	Voluntad de evaluar en forma sistemática la marcha de los procesos educativos y de contar con información sobre su desempeño.	Unidad integrada por técnicos y educadores que diseña y aplica pruebas de evaluación de aprendizajes y aspectos asociados.  Retroalimenta a los maestros y escuelas sobre sus resultados a través de formación en servicio y materiales para las escuelas.	Se instala la evaluación externa de aprendizajes y se incorpora la información sobre las evaluaciones en el trabajo de los maestros y directores.  Se genera un Programa de Mejoramiento de Aprendizajes en escuelas de contextos desfavorables para maestros.

			Resistencias iniciales en sindicatos.
<b>Plan 96</b> 1996 Educación media (incluye secundaria general y técnica)	Mejorar la retención y los resultados de aprendizaje de alumnos del ciclo básico de la educación media.	Propuesta curricular articulada en torno a áreas de conocimiento que agrupa asignaturas. Énfasis en español, inglés, informática y áreas de expresión. Espacio curricular abierto.	Mejoras en resultados de aprendizaje en sectores más desfavorecidos, en retención y en clima de centro.  Resistencias de profesores a trabajar agrupados en áreas.
		Directores y profesores concentrados por 3 años en el mismo centro.	Dificultades en mantener a los docentes concentrados en un mismo centro durante 3 años.
<b>Bachilleratos Tecnológicos</b> 1997 Educación técnico-profesional	Aumentar egresados de bachillerato en áreas productivas más dinámicas (acondicionamiento térmico, química, mantenimiento informático y hotelería) y aumentar la oferta de cursos en sector agrario.	Un equilibrio entre la universidad y una formación para el trabajo.  Combinan una sólida educación de base, conocimientos científicos, el logro de competencias matemáticas y el aprendizaje de una cultura tecnológica que facilite la integración de los jóvenes en el mundo productivo.	Una resistencia inicial por desconocimiento fue seguida por una alta matriculación y aceptación de la propuesta.  Sus egresados tienen altas tasas de empleo.
<b>Centros Regionales de Profesores</b> 1997 Formación docente	Aumentar la cantidad de docentes titulados, y mejorar su formación. En el nivel medio en 1995 los titulados eran el 30%	Una propuesta curricular más completa (incluye formación en investigación) y con más alta carga horaria que la tradicional.  Estudiantes de tiempo completo.  Becas para estudiantes de buena escolaridad en educación media, pero de bajos recursos, gracias al apoyo de autoridades locales.  Se ubicaron en 5 puntos del país distantes entre sí estratégicamente elegidos.	Tasas de egreso más altas que las de la formación docente tradicional.  Sus egresados enfrentaron críticas desde el sistema tradicional de formación docente.

*Fuente:* elaboración propia en base a entrevistas y ANEP (1998); Hernández, Rey y Travieso (2013); Operti y Villagrán (2003).

El gasto público en educación había sido históricamente bajo, como porcentaje del PIB. En 1984, en las puertas del retorno a la democracia era tan solo de 1.6%. En 1994, a meses de iniciarse la gestión de Rama, seguía en un 1.89% (ANEP, 2005, p. 34). En 1996, a tan solo un año de iniciada la reforma, ya había trepado a 2.26%. En cifras absolutas, se pasó de 250 millones de dólares en

1995 a 325 en el año 2000, a dólares del año 2002 (ANEP, 2005, p. 37). Es de destacar que la mayor parte de estos recursos fueron propios y no por endeudamiento, algo singular en el contexto del resto de América Latina.

En cuanto a matrícula, se verifica un aumento sostenido de la misma, luego de que en los primeros años de la década prácticamente quedara estancada. En la siguiente tabla se da cuenta de esto y queda patente que en los 5 años de la administración Rama se creció más que en los 10 años previos.

Tabla 2

*Matrícula total de Primaria y enseñanza media, años 1985, 1995 y 1999*

Año	Matrícula	Índice
1985	539.180	100
1995	571.523	106
1999	631.275	117,1

*Fuente:* elaboración propia en base a Lanzaro, 2004, p. 31

La mayor parte de este crecimiento se produjo en el sector de la educación inicial, en los sectores sociales más desfavorecidos, en las Escuelas de Tiempo Completo, que aumentan su matrícula un 89% en el período y el sector de la formación docente del nivel medio, que pasa de 4675 a 7424 profesores, en gran medida por la aparición de los egresos de los nuevos CERP (Lanzaro, 2004, pp. 28, 30).

### **Resistencias, Continuidades y Disrupciones**

Luego de una primera etapa que ocupó el año 1995 y la primera parte de 1996, llamada de “luna de miel” por algunos analistas (Mancebo, 2001), caracterizada por el apoyo de grandes sectores del profesorado y hasta de algunos sectores de los sindicatos, la reforma comenzó a enfrentar resistencias. Éstas se hicieron fuertes en dos momentos puntuales del período: en agosto de 1996, cuando fueron ocupados algunos liceos que resistían el nuevo plan para el sector, y a finales de 1998 cuando se cuestionó el nuevo tipo de servicio de alimentación implementado en las escuelas más desfavorecidas.

El análisis de las causas de estas resistencias y dificultades que enfrentó la reforma es complejo. Los diferentes actores consultados, y la literatura especializada coinciden en tres o cuatro factores como determinantes de estas resistencias.

Una primera razón genérica puede enunciarse como “resistencia al cambio”. En esto coinciden varios entrevistados (EC2; EC5; EC6; EC7), aludiendo a una idiosincrasia nacional muy resistente a la innovación, especialmente en el sistema educativo.

Luego hay diferentes colectivos que resistieron la reforma por diferentes razones. Una razón básica tiene que ver con el factor político. Si bien el liderazgo de Rama se afianzó sobre la base de captar talentos sin considerar su posición política la reforma suscitó oposición por razones, entre otras, netamente políticas. Uno de los entrevistados considera que en los sindicatos no existía margen para aceptar una reforma de un gobierno con el que no coincidían políticamente.

También se concentró mucha resistencia por parte de los docentes del sector de educación secundaria, por la propuesta de ejercer su docencia agrupados en áreas y no según las asignaturas en las que se habían formado y siempre habían trabajado. Este argumento fue esgrimido por los docentes en forma reiterada.

Se armó el escandalete grande por el tema de las áreas como si fuera un demonio, muy irracional, totalmente irracional, porque yo que soy egresada del IPA, me consta que

en aquella época antes de la creación de los CERP, la mayoría de los profesores del país no eran profesores, y en el interior eran maestros, es decir que eran generalistas, y de repente una maestra daba inglés, y daba geografía y daba historia, o química. Entonces, fue como muy irracional esa discusión centrada en las áreas. (EC6, 2018, p. 2)

Adicionalmente, existía el colectivo de los mandos medios del sistema, sobre todo los inspectores, que veían que algunas de sus tareas eran asumidas por los técnicos contratados en los programas creados en el *by-pass* institucional ya referido.

Debilidades, entre otras fue una transformación del tipo de lo que se califica como *by-pass*. Se *bypaseó* lo ya existente. (EC7, 2018, p. 3)

Fueron cerca de 400 técnicos que aparecieron en el escenario educativo y que tuvieron que convivir con el *status quo* instalado, que siguió funcionando, en muchos casos desde roles secundarios. Y finalmente, hay elementos del estilo de conducción de Rama que contribuyeron a la aparición de resistencias.

(...) creo que en su momento fue un impulso que solo una persona como Rama lo pudo llevar adelante. Después se desbarató, todo se fue al diablo (...) Hay que estar dispuesto a abrir las cabezas y estar dispuesto a equivocarse. (EC2, 2018, pp. 2-3)

El factor tiempo fue crítico. Rama era una persona dinámica y ejecutiva, y eso, en el marco de una reforma que requiere diálogos y consensos, por momentos se vuelve un factor en contra.

Germán no era un tipo de esperar. Y yo confieso que el equipo que formamos, tampoco(...) eso no lo aprendí con Germán sino en mi carrera docente, que vos no podés perder tiempo en educación, porque vos estás haciendo daño al país, estás haciendo daño personal a los gurises, estás haciendo daño a la familia. (EC6, 2018, p. 3)

Desde la teoría del cambio también se puede arrojar algo de luz sobre el tema de las resistencias. Ya es algo aceptado que dedicar tiempo y energía a la preparación y construcción de consensos en forma previa a la implementación, es un factor que facilita los procesos de cambio (Berman, 1981). En el proceso de reforma bajo análisis, existieron diferentes formas de concretar las iniciativas. El caso de la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) es paradigmático de un proceso modélico de construcción de consensos, convocando una comisión de consulta intersectorial y con presencia de delegados sindicales, con el incentivo de que varias de las sugerencias que formuló esta comisión fueron tenidas en cuenta y se consolidaron como parte sustantiva de la política de evaluación de aprendizajes de la UMRE.

En cambio, la puesta en marcha del Plan 96, con una propuesta piloto que fue evaluada y monitoreada para introducirle ajustes, pero no contó con instancias de movilización y construcción de consensos que involucraran a los docentes, puede haber incidido en los crecientes niveles de resistencia que generó.

### **Las Administraciones del Frente Amplio (2005 – 2018)**

El período de las administraciones del Frente Amplio incluye tres períodos presidenciales: la primera administración Vázquez, la presidencia de José Mujica y el segundo gobierno de Tabaré Vázquez. Si bien se han dado matices en cada una de las gestiones y cierta evolución en el campo de

las políticas, presentan rasgos generales y continuidades que permiten estudiar al conjunto del período como un ciclo de políticas.

### **La Inclusión en la Agenda, las Decisiones y la Programación**

La primera administración Vázquez colocó en un lugar primordial de la agenda de sus políticas educativas, a la aprobación de una nueva Ley General de Educación (N°18.437).

En el proceso de formulación de la política (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012), este gobierno diseñó un complejo proceso de participación en varias etapas. Se inició con el denominado “Debate Educativo”, organizado por una Comisión con delegados del Ministerio de Educación, en el que participaron los entes de la enseñanza, gremios docentes y estudiantiles y algunas organizaciones sociales, incluyendo la participación de los partidos políticos. Se realizaron asambleas territoriales en todo el país. En el año 2006, se realizó el Congreso Nacional de Educación con la participación de 600 delegados de organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas; elegidos a partir de un complejo sistema de cuotificación que motivara el distanciamiento de la iniciativa por parte de los partidos políticos de oposición (Bentancur & Mancebo, 2010).

Las estrategias reformistas adoptadas por el gobierno puede definirse como de *bottom-up* en la medida que intentaron involucrar a actores educativos y sociales en un proceso amplio de participación. Se buscó distanciarse del ciclo de reforma educativa anterior liderada por Germán Rama, la que recibió fuertes críticas por haber adoptado procesos de toma de decisiones centralizados del tipo *top-down* (Mancebo, 1996, p. 147). La ruptura con orientaciones de políticas educativas anteriores es señalada expresamente por uno de los promotores de la nueva Ley de educación quien expresa:

La participación promovida cortó con el pasado autoritario que relegó a los agentes educativos (sobre todo docentes y estudiantes) a meros aplicadores de políticas elaboradas en otros ámbitos. (Garibaldi, 2007, p. 77)

Distanciarse de la Reforma Rama implicó un estilo de gestión por parte de las autoridades educativas de las distintas administraciones del Frente Amplio, que algunos analistas denominan el “fantasma de la Reforma Rama” (Mancebo & Lizbona, 2016), que implica un temor al ejercicio de la autoridad que pueda ser tachada de autoritaria como se calificó, instintivamente, al liderazgo educativo por parte de Germán Rama.

La consecuencia ha sido que en las distintas gestiones de los tres de la "Administración FA", resulta difícil identificar claros liderazgos en el diseño e implementación de los proyectos de cambio y en los procesos de toma de decisiones institucionales, considerados erráticos y en ocasiones dilatados en el tiempo. El panorama se complejiza, porque dentro del partido de gobierno no ha habido acuerdos entre sus distintos sectores sobre las principales orientaciones a imprimir a la agenda educativa.

Uno de los especialistas educativos consultados, que tuvo participación en ambos ciclos educativos marca las diferencias:

Son los extremos: Rama iba de frente con todo el mundo, y las autoridades actuales dicen “no hagan ola, vamos a negociar todo, participemos” (...) Considero que el Frente Amplio tiene un quiebre interno en temas educativos: ya en la época de Rama había algunos que apoyaban (...) (EC5, 2018, p. 6)

La estrategia participacionista adoptada para la elaboración de la nueva Ley General de Educación (LGE) dificultó el proceso posterior de discusión parlamentaria y su aprobación. Al interior del partido de gobierno se manifestaron divergencias de visiones que fueron saldadas con un texto de transacción que no recogió totalmente las resoluciones del Congreso, lo que llevó a que las

organizaciones gremiales docentes y estudiantiles que fueron protagonistas principales de dicha instancia, se opusieron a la ley.

Por otra parte, el acuerdo logrado dentro del partido de gobierno, limitó las posibilidades de introducir modificaciones sustantivas en aspectos críticos regulados por la norma y, en consecuencia, redujo sensiblemente las perspectivas de acuerdos multipartidarios. En consecuencia, los partidos políticos de oposición que ya se habían distanciado previamente del proceso, y no podían sugerir cambios al proyecto, finalmente no lo votaron, y el mismo terminó aprobándose exclusivamente con los votos del partido de gobierno (Bentancur, 2011).

La LGE aprobada en el año 2008, mantiene las características de la institucionalidad educativa en el país, aunque introduce algunos cambios en la arquitectura organizacional, varios de los cuáles se han demorado o no han logrado implementarse todavía.

Desde el punto de vista institucional, la LGE mantiene la conducción y gestión de la educación en el ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente estatal encargado de prestar los servicios educativos inicial, primario, secundario y técnico públicos y supervisar al sector privado. Se mantiene su naturaleza autónoma, centralizada a nivel nacional, y sus órganos de conducción con una integración de naturaleza colegiada (Martins & Rotondo, 2010).

La ley reorganiza a los consejos desconcentrados de una manera diferente a la anterior, creando Consejos de Educación Media Básica y Educación Media Superior, esquema que hasta el momento (diez años después) no ha sido implementado, manteniéndose la estructura pre-existente que diferencia a la Educación Secundaria (CES) de la Educación Técnico-Profesional (UTU).

La principal innovación introducida por la LGE en la conducción y gestión de la institucionalidad educativa del país es la participación de integrantes electos por los propios docentes en el Consejo Directivo Central (CODICEN) órgano de conducción de la ANEP y en los Consejos desconcentrados, mediante un sistema de elección con participación obligatoria (Landoni-Couture, 2012). La ley promueve diversos canales de participación para estudiantes, docentes y representantes de la comunidad creando Consejos de Participación en cada centro educativo y Comisiones Consultivas vinculadas a cada consejo desconcentrado. Estos procesos que han recibido la denominación de “democratización del sistema educativo” no han logrado operar como instrumentos suficientes para que los colectivos docentes apoyaran la acción gubernamental en educación (Mancebo & Lizbona, 2016, p. 108). En este sentido, una de las autoridades educativas entrevistadas para este estudio expresa:

Otro aspecto que debe seguir trabajándose es el de la participación. Hemos avanzado en aprender y ver que no es tan sencillo como parecía, pero el que hayan horas de coordinación ya es una instancia importante. Pero cuidado, hay políticas educativas que abrieron el espacio de coordinación y no dio resultados. El que esté el espacio, no asegura que haya participación (EC1, 2018, p. 4)

La LGE plantea otras innovaciones institucionales, las que han tenido dificultades en su proceso de implementación. La ley creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) como una persona pública no estatal, no dependiente de la ANEP. Su conducción está a cargo de un órgano colegiado con representantes de los diversos entes educativos del país incluyendo un representante del sector privado de la educación. Está prevista la figura de un Director Ejecutivo. Su cometido está definido en el artículo 115 de la LGE, especifica:

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa tendrá como cometido evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas.

Asimismo, se le encomienda la elaboración de un informe sobre el estado de la educación en el país, el que deberá realizar cada dos años teniendo en cuentas los resultados de pruebas de evaluación nacionales o internacionales en las que el país participe, así como datos de acceso cobertura y permanencia en cada nivel educativo, los resultados de aprendizaje, la relevancia y pertinencia de contenidos educativos y la evolución del gasto en educación (LGE art. 116).

Si bien el INEEd fue creado por ley en el año 2008, su inicio de actividades recién se produjo en el año 2012, y fueron necesarios dos acuerdos multipartidarios para que la iniciativa lograra concretarse (Mancebo & Lizbona, 2016).

Los cometidos previstos para el INEEd son de indudable trascendencia para las políticas educativas, en particular en términos de *accountability* en la medida que proporciona información sobre el desempeño del sistema educativo y sus diversos componentes. En este sentido, su diseño institucional planteaba dudas respecto a la capacidad en el logro de sus cometidos (Scrollini & Landoni-Couture, 2011). Estos desafíos se han verificado en la práctica dado que sus dos primeros Directores Ejecutivos han renunciado por discrepancias con las dinámicas promovidas por las autoridades de la institución.

Otra innovación propuesta en la LGE y que siguió un derrotero disruptivo de implementación, es el relativo a una nueva institucionalidad para la formación docente. La ley se propuso crear un Instituto Universitario de Educación, aunque luego de instalar una Comisión multipartidaria se terminaron presentando proyectos de Ley para crear una Universidad de la Educación (Bentancur & Clavijo, 2016). La iniciativa fracasó por debilidades de la propuesta gubernamental y una consiguiente falta de consenso político (Landoni-Couture, 2017). Sin embargo, dentro de la ANEP se creó en 2010 el Consejo de Formación en Educación (CFE), órgano no previsto en la LGE, al que se incorporaron delegados de los docentes y de los estudiantes siguiendo el formato de cogobierno de la Universidad de la República, y se intentó avanzar en la conformación de una estructura académica con la creación de departamentos (Mancebo & Lizbona, 2016).

### **Algunos Aspectos de la Implementación de la Administración FA**

Durante las tres administraciones a cargo de gobiernos del Frente Amplio, ha habido una preocupación por el aumento del presupuesto en educación y de las remuneraciones de los docentes. La hipótesis causal (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012) con la que trabajó la primera administración Vázquez fue que era necesario, para la mejora de la educación, un incremento sustancial del presupuesto educativo, especialmente en salarios y también en inversiones en infraestructura (Bentancur & Mancebo, 2010).

El gasto público en educación se ha duplicado en el decenio 2005–2015 pasando de 31.339 millones de pesos a 66.535 millones de pesos (en pesos constantes 2015). Debe tenerse presente que esta mayor inversión en educación se realiza en un período de crecimiento económico, por lo que el crecimiento en relación con el PBI no es tan pronunciado. La Tabla 3 sintetiza la evolución del gasto público en educación en el período.

Tabla 3

*Evolución del gasto público en educación en pesos y como porcentaje del PBI*

	2005	2010	2010
Evolución del gasto público en educación en millones de pesos constantes del año 2015.	31.339	53.636	66.535
Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PBI.	3,19%	4,22%	4,57%

Fuente: (INEEd, 2018)

El aumento del presupuesto educativo ha tenido un impacto significativo en el incremento de las remuneraciones docentes. Este aumento se ha reflejado de manera similar en los diversos planteles docentes del sistema de educación obligatoria como se refleja en el Tabla 4.

Tabla 4

*Evolución del salario docente según nivel educativo*

	2005	2010	2010
Evolución del salario docente de maestros 20 horas efectivos a valores constantes 2016 (promedio)	16.745	24.592	29.732
Evolución del salario docente de profesores de primer ciclo 20 horas efectivos a valores constantes 2016 (promedio)	16.744	24.395	29.138
Evolución del salario docente de profesores de segundo ciclo 20 horas efectivos a valores constantes 2016 (promedio)	17.769	25.127	29.427

Fuente: (MEC, 2017)

A pesar del importante aumento de la inversión en educación, Uruguay continúa presentando graves problemas con los niveles de egreso de su educación media.

(...) la tasa de graduación de la educación media en Uruguay es una de las más bajas del continente, a pesar de la pequeña escala de su sistema educativo en comparación con sus vecinos latinoamericanos, sin etnias indígenas ni lingüísticas, con una educación primaria bien consolidada, una geografía accesible y una de las sociedades más igualitarias del continente (Landoni-Couture, 2017, p. 44)

Si bien se manifiesta una leve mejoría en los últimos años pasando la tasa de egreso de la Educación Media Superior de jóvenes entre 21 y 23 años de 38,6% en el año 2011 a 41,1% en el año 2017, las desigualdades según los quintiles de ingreso de los hogares de los estudiantes son significativas. Solamente egresa un 16,2% de los jóvenes que pertenecen a los hogares del quintil de menos ingresos, cuando sí lo logran un 74,3% de los jóvenes de hogares de mayores ingresos (INEED, Mirador Educativo, 2018).

La baja tasa de egreso se sustenta en un doble problema de la educación obligatoria en el país: la baja promoción de los alumnos que produce rezago y la alta desafiliación. La mayoría de los que están al final de la educación secundaria han repetido y un alto porcentaje ya se encuentra fuera del sistema (Rivas, 2015, p. 213).

Las dificultades en lograr mejores resultados en materia educativa, ha llevado a las distintas administraciones del ciclo de gobiernos del Frente Amplio a desarrollar un conjunto de programas orientados a la inclusión educativa. Esta orientación se consagra en la propia LGE (art. 8) que enfatiza en las políticas de inclusión educativa, especialmente de minorías y grupos en situación de vulnerabilidad, demandando la acción del Estado para asegurar la igualdad de oportunidades. Las definiciones programáticas incluidas en la LGE se han planteado como una hoja de ruta para la formulación de políticas educativas, constituyendo un marco estratégico para la definición de acciones (Bentancur, 2009).

Algunos programas se iniciaron en la primera administración Vázquez, otros en la administración Mujica y la mayoría continúa en la segunda administración Vázquez con ajustes y modificaciones. La mayoría de los programas se concentran en la ANEP, focalizando en



poblaciones específicas y combinando la prestación de servicios educativos con otro tipo de apoyos. En algunos casos es posible identificar la participación de actores de la sociedad civil en los programas (Mancebo & Lizbona, 2016). El cuadro que sigue presenta un listado de los programas orientados a la inclusión educativa desarrollados en el ciclo de administraciones del Frente Amplio.

Tabla 5

*Programas orientados a la inclusión educativa*

<b>Programa</b>	<b>Inicio</b>	<b>Ente responsable</b>	<b>Participación otros actores</b>	<b>Prestaciones</b>	<b>Situación actual</b>
Maestros comunitarios	2005	ANEP -CEIP	No	Educativas	
Aprender	2011	ANEP - CEIP	No	Educativas	Activo
Tránsito entre ciclos educativos	2011	ANEP	No	Educativas	
Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)	2008	ANEP - CES	No	Educativas	Programa de liceos con tutorías
Aulas comunitarias	2007	ANEP	ONG	Educativas y otras	
Formación profesional básica	2008	ANEP - CETP	No	Educativas	
Rumbo	2011	ANEP	No	Educativas	
Bachillerato diversificado	2009	ANEP - CES	No	Educativas	
Uruguay estudia	2009	MTSS	INEFOP, MEC, ANEP, UDELAR, BROU	Educativas y otras	Activo
Compromiso educativo	2011	ANEP	INAU, MEC, MIDES, UDELAR	Educativas y otras	Activo
+ Centro Programa Centros Educativos Abiertos	2011	MIDES		Educativas	
Programa Nacional de Educación y Trabajo PNET - CECAP	2005	MEC	ONG	Educativas y otras	Activo
Acreditación de saberes por experiencia de vida	2007	ANEP - CETP	No	Educativas	Activo
Jóvenes en Red	2012	MIDES	ONG - Intendencias	Educativas y otras	Activo
Estudio y trabajo		MTSS	MIDES, INEFOP, MEC, INAU	Educativas y otras	Activo

*Fuente:* Elaboración propia en base a (Mancebo, Carneiro, & Lizbona, 2014)

Como estrategia para articular esta gran variedad de líneas de acción, fue creada en 2015 la Dirección Sectorial de Integración Educativa, con el propósito de contribuir con la generación, desarrollo e implementación de una política de integración educativa (Codicen, Acta 36). Esta nueva estructura, busca articular e integrar acciones dentro de la propia ANEP, así como con otros organismos del estado y de la sociedad civil. Entre los cometidos de las diferentes áreas que integran esta dirección, se destacan:

- Coordinar la generación, desarrollo e implementación y monitoreo del Sistema de Protección de Trayectoria Educativas (SPTE) para la educación media.
- Dirigir y orientar el trabajo de las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa (UCDIE), en relación con el seguimiento y la protección de trayectorias.
- Generar las articulaciones dentro y fuera de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), dirigidas a crear las condiciones que aseguren la protección de las trayectorias educativas.
- Impulsar la instalación de los equipos de Referentes de Trayectorias Educativas, en los centros de educación media, promoviendo la generación su formación, en el marco del SPTE.
- Contribuir a la generación de estrategias de acompañamiento que les permita a los jóvenes completar trayectorias educativas.
- Realizar seguimiento de cohortes con el fin de identificar la población con riesgo de abandono.
- Aportar al diseño e implementación de sistemas informáticos dirigidos al seguimiento de las trayectorias educativas, principalmente las relacionadas con la educación media.
- Participar en la elaboración de estrategias dirigidas a la compatibilización de las trayectorias educativas y laborales de jóvenes que trabajan y estudian.

A pesar de todo el despliegue logístico implementado en los últimos años desde las políticas nacionales en procura de una mayor inclusión educativa, los impactos alcanzados son relativos.

Una de las principales debilidades (...) es la discontinuidad en la aplicación de las políticas (...) la suspensión del programa Tránsito no ha podido ser paliada por las iniciativas que intentan atacar el problema de origen: el pasaje de la primaria a la media. Esto requiere una mirada mucho más completa que la meramente curricular o asistencial (...). Otra debilidad importante de la ejecución de los programas analizados ha sido su baja cobertura numérica, lo cual está directamente ligado a una baja priorización dada por las autoridades al asignarles recursos por debajo de sus necesidades (Aristimuño, 2017, pp. 54-55).

Una de las innovaciones más destacadas de las administraciones del Frente Amplio lo constituye el Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea). Este plan fue impulsado desde la Presidencia de la República y contó con el apoyo para su implementación del Laboratorio Tecnológico del Uruguay. El Plan se inicia en el año 2007, y se propuso dotar de una computadora portátil con conexión a internet gratuita a cada niño que ingresa a la escuela pública en el país. La iniciativa se inspira en la propuesta “One Laptop per Child” de Nicolás Negroponte (Bentancur & Mancebo, 2010).

Plan Ceibal fue concebido desde sus orígenes como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas, y en ese sentido, se suma al conjunto de planes de inclusión social desarrollados por las diversas administraciones del Frente Amplio (Mancebo, Carneiro, & Lizbona, 2014). Busca igualar oportunidades de acceso a la

información y al conocimiento de los niños de las familias menos favorecidas con las oportunidades de las más favorecidos. Para eso adoptó en su diseño, un modelo de política universalista al otorgar una computadora a todos los estudiantes de la escuela pública sin considerar su situación socioeconómica.

De todos modos, con los años, el Plan ha adquirido nuevos desarrollos y perspectivas. Reflexionando sobre el punto, uno de los entrevistados formula el siguiente análisis:

Cuando se le presentó la idea al Presidente en 2006, en nuestra cabeza era una política de equidad y después va a impactar en la educación, en los aprendizajes, va a impactar en el despliegue tecnológico del país. De 2007 a 2010 fue hardware e internet (...) Hoy, en una perspectiva de 11 años que han pasado, diría que el Plan Ceibal es una agencia de innovación en pedagogía y tecnología. Es un modelo que hoy en día se está aplicando en otros países, como agencia, como dinamizador de políticas. (EC4, 2018, p. 1)

El propio Plan indica en su página web que ha pasado por diferentes etapas a las que denomina de Acceso (2007) que consistió en la conexión a internet de los centros educativos y la entrega de dispositivos a estudiantes y docentes; Despliegue de Plataformas (2010) en la que se incorporan plataformas de gestión del trabajo docente, evaluación en línea y se apoya el desarrollo profesional docente; y Aprendizaje Profundo (2013) en el que abordan nuevas pedagogías para el aprendizaje por medio de metodologías centradas en el estudiante (Ceibal, 2018).

En este sentido, el Plan Ceibal ha demostrado una dinámica adaptativa a la perspectiva de los actores involucrados. Evaluaciones realizadas varios años después de su inicio demostraban que la propuesta era valorada pero se dudaba sobre sus efectos sobre los aprendizajes. Las conclusiones de un estudio lo señalaban con claridad:

En términos generales, el Plan es valorado positivamente por la mayoría de las directoras y maestras, en tanto política social orientada a la inclusión digital de los niños de todos los sectores sociales. Sin embargo, el sentido del Plan en tanto política educativa es poco comprendido y no está suficientemente conceptualizado. No en cuanto a su concepción de fondo (...) sino en cuanto a la importancia y utilidad de la XO(...), por lo tanto, para la mejora de los aprendizajes. (IEE, 2012, p. 25)

La apropiación de esta innovación por el sistema educativo ha enfrentado diferentes desafíos. Por un lado, la incorporación de las tecnologías por parte de los maestros en el aula. Por otro, y tal vez el más importante en términos de gestión educativa, el tipo de orientación y acompañamiento pedagógico ofrecido por los inspectores y directores de los centros, como responsables educativos dentro del aparato burocrático estatal. En ese sentido, un estudio señala con claridad:

(...) habrá que propiciar un importante cambio cultural en las funciones de los inspectores y directores de escuela. Para ello será necesario redefinir formalmente los roles, fijar nuevos criterios para la promoción de las funciones, la tutoría y devolución de las evaluaciones a quienes ejercen esos roles, mucho desarrollo profesional, y la identificación y difusión de las nuevas prácticas que constituyan los mejores ejemplos de la nueva en la práctica” (Fullan, Watson, & Anderson, 2013)

Si bien se constata la especial relevancia que las políticas educativas le otorgan a la formación en servicio como recurso de apoyo de los procesos innovadores, se visualiza la paradoja - tanto en Uruguay como en otros países de la región - de trasladar a la formación patrones, que lejos de aportar a las nuevas iniciativas, reproducen sin proponérselo, lógicas propias de los modelos educativos y las matrices culturales que se intentan superar.

Analysing the trends and various proposals concerning educational leadership in the Southern Zone countries, we find a strong emphasis on administrative issues associated with the current regulations and other proposals for specific innovations, which altogether required a tailored training process (...) such professional training initiatives are proposed as massive courses, undifferentiated according to the type of institution for which the aspiring principal is preparing (Gairin, Tafur & Vázquez, 2017, p. 424).

Asociada e impulsada por el Plan Ceibal, se ha desarrollado otra innovación en materia educativa: la Red Global de Aprendizajes. Con esta iniciativa, Uruguay se incorporó a una Red a nivel internacional liderada por el académico Michael Fullan en la que participan siete países (Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda y Uruguay) y cerca de un millar de instituciones educativas. El objetivo de esta "alianza global" es fomentar el pensamiento crítico y colaborar en la generación de conocimiento y la resolución de problemas reales de un mundo cada vez más complejo y conectado.

La Red Global de Aprendizajes en Uruguay, creada en 2015, tiene como propósito de generar una comunidad de conocimiento y una base sostenible de las prácticas relacionadas con las nuevas formas de aprendizaje que surgen de la interacción entre la pedagogía y la tecnología denominadas "aprendizaje profundo" (Red Global de Aprendizajes, 2018).

Un aspecto interesante de esta iniciativa es que el objetivo de la red no es promover un modelo de enseñanza, sino un modelo de análisis y evaluación de las prácticas que cada institución desarrolla, de tal manera que puedan mejorar, ampliar y enriquecerse con su propio pensamiento y con los aportes de otros centros. Funciona con una lógica de *cluster*, generando intercambios horizontales y dinámicos de experiencias y buenas prácticas, y recibiendo retroalimentación tanto de las organizaciones pares como de los referentes de la red. Dos factores han favorecido al desarrollo de esta iniciativa: su asociación e impulso al Plan Ceibal, iniciado ocho años antes y la legitimidad académica tanto a nivel nacional como internacional, aportada por el principal líder de la Red Global, Michel Fullan. Así lo expresa una de las autoridades entrevistadas:

Hubo un impulso muy pronunciado del Plan Ceibal, en particular en la figura de su presidente Miguel Brechner que vio esto como una posibilidad interesante para Uruguay. Lo presentó, insistió en su implementación, generó los espacios de intercambio en 2014 con representantes de la ANEP, se reunió con Michel Fullan y representantes de otros países con intención de formar parte de la alianza. Se establecieron las posibles condiciones, contribuciones y aportes de cada uno de los países y allí se gestó políticamente la integración de la Alianza Global. (EC3, 2018, p. 1)

La iniciativa que comenzó en el año 2015 ha tenido un rápido involucramiento de centros educativos de todo el país, tanto de primaria, como de educación media y formación docente. Actualmente participan de la Red 410 centros:

Tabla 6  
Evolución del número de Centros Educativos que participan de la Red

	2015	2016	2017	2018
Educación inicial y primaria (Jardines y Escuelas)	72	121	260	249
Educación secundaria (Liceos)	18	43	81	80
Educación Técnico Profesional	10	30	60	62
Centros de Formación Docentes	----	----	17	19
Total	100	194	418	410

Fuente: Red Global de Aprendizajes, 2018.

Interesa destacar el significativo crecimiento en el número de centros de los distintos subsistemas que han adherido a esta propuesta, que de acuerdo a los datos, se cuadruplicó en cuatro años. Una de las autoridades consultadas, relaciona este fenómeno a que toda la información generada, así como las herramientas propuestas son de libre acceso, enfatizando además la adhesión voluntaria a participar de esta innovación, como política de la red.

La red cuenta con algunas líneas conceptuales marco y herramientas metodológicas para llevarlo adelante (...)se caracteriza por generar espacios de reflexión y discusión a distintos niveles (docentes, directos, inspectores), algunos de ellos con participación cruzadas (...)Tenemos logros interesantes en proveer formación, proveer espacios de discusión, ayudar a organizar(...)se pone mucho énfasis en hacer diagnósticos y a partir de allí generar un plan de trabajo con objetivos claros y una agenda de trabajo clara(...)Los centros educativos son invitados a trabajar en este marco y si por distintas razones no están convencidos del marco conceptual, o el centro no tiene condiciones para sumarse, entonces no se une al movimiento porque tiene que haber como un interés, una predisposición a trabajar en este marco conceptual (EC3, 2018, pp. 1-2)

Se percibe una preocupación manifiesta por la forma en que se involucran a los centros educativos en esta propuesta.

(...) se ha puesto más firmeza en que el centro educativo tiene que decidir integrarse y también más firmeza en las condiciones. Recién ahora estamos pudiendo decir que para integrar la red tiene que haber estas. Además del interés, hay que tener disposición y condiciones para tomar ciertos riesgos, hacer ciertos cambios(...) Tiene que ser un trabajo institucional (EC3, 2018, p. 3)

Entre los "compromisos" que hoy la red solicita a las instituciones que desean postular, se especifican en la web institucional (2018):

- Desarrollo y apoyo de alianzas (compromiso de alumnos, maestros, padres, líderes comunitarios)
- Liderazgo de cambio (crear un equipo de cambio; crear e implementar modelos y prácticas; promover cambios)
- Prácticas pedagógicas (identificar y desarrollar modelos y prácticas; participar en la creación de redes dentro y fuera de la escuela; uso de ciclo de investigación colaborativa)
- Nuevas medidas (nuevas medidas de evaluación digitales, herramientas y plataformas; recopilar datos y presentar informes, analizar evidencias)

Las autoridades responsables de la Red en Uruguay, así como Fullan & Munby (2016), reconocen como dificultad la escasa autonomía de gestión que tienen los centros educativos en la administración escolar uruguaya, aspecto que ya ha sido señalado en anteriores estudios (Landoni-Couture, 2012). Sin embargo, esta propuesta promueven el cambios desde las propias dinámicas locales.

Fullan señala que Uruguay tiene un potencial de transformación, pero a su vez es muy sensible a identificar y darse cuenta de las dificultades de un sistema que tiene una estructura muy tradicional.(...) nuestro sistema tiene escasa autonomía para el centro, pero al mismo tiempo, tenemos centros educativos que encuentran la manera de hacer transformaciones a pesar de una estructura y un currículum rígido (...)Eso es lo que nosotros promovemos, generar las condiciones para que eso se de dentro de la reglamentación que tenemos (EC3, 2018, p. 3)

Resulta interesante destacar la cercanía de planteos entre Fullan, en su condición de "agente externo" al sistema educativo nacional, y los registrados en una de las actuales autoridad del sistema educativo:

Y en cuanto a la autonomía de los centros, es deseable. A veces la autonomía es a la fuerza porque están muy lejos del gobierno central y hay que tomar decisiones con responsabilidad. Creo que es buena la autonomía, pero veo que tienen que darse condiciones que todavía no las veo muy claras. La escuela debería demandar la autonomía y no la política darla, porque sino no va a funcionar. Pasa lo mismo que con la participación. (EC1, 2018, p. 4)

### Resistencias, Continuidades y Disrupciones

Haciendo un análisis retrospectivo de algunas de las principales innovaciones impulsadas durante el período denominado "Reforma Rama", es posible constatar que tres de las cinco analizadas, han tenido continuidad durante el siguiente período "Administración FA", si bien en todos los casos, los perfiles de cada una de estas innovaciones han variado en uno o más componentes, del modelo original.

En el caso de la **UMRE**, como unidad de medición global de uno de los niveles educativos, primaria, ha oficiado como valioso antecedente de otros dispositivos de evaluación educativa que se fueron consolidando luego, como: el Monitor Educativo de Enseñanza Inicial y Primaria; el Monitor Liceal y el Monitor Educativo de UTU a nivel de educación media y más recientemente el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), como institución pública de derecho no estatal, cuyo cometido es evaluar la calidad de la educación nacional. Asimismo, la evaluación en línea y su estrategia de devolución oportuna a los docentes en tiempo real, reconoce como antecedente la política instalada por la UMRE en los años fundacionales de la unidad.

Las **Escuelas de Tiempo Completo**, cuya idea inicial parte de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) de la década del 60, se comienza a implementar en la década de los 90 y adquiere un rol clave en el proceso de la Reforma Rama. Durante las administraciones del Frente Amplio el programa se mantiene, expande y recibe algunos ajustes. Las Escuelas de Tiempo Completo son consideradas uno de los pocos casos de política de Estado que lograron continuidad más allá de los cambios políticos en los períodos de gobierno analizados.

Se han logrado implementar con una mirada de mediano plazo, acumulando inversiones en formación de recursos humanos y en infraestructura. De todos modos, una de las autoridades educativas consultadas, reconoce:

(...) todavía no contamos con todas las escuelas de este tipo que se necesitan, porque como dijimos son procesos lentos, que requieren de muchos aspectos. Ya llevamos 20 años, pero nos aseguramos de que cada escuela funcione y tenemos experiencia de

algunas que no funcionaron y el edificio juega un papel importantísimo; el espacio. Las escuelas (tradicionales) están diseñadas para cuatro horas en un salón, mirando el pizarrón. Si se busca otra dinámica, (...) con el juego y la alimentación pasa a ser clave, el espacio tiene que contemplar esos aspectos (EC1, 2018, p. 3)

La iniciativa de Escuelas de Tiempo Completo se ha complementado con otras modalidades de educación primaria orientadas a la inclusión social: las escuelas de Tiempo Extendido y las Escuelas que participan del Programa Aprender

El cuadro siguiente presenta el incremento en el número de Escuelas de Tiempo Completo, así como de las Escuelas de Tiempo Extendido<sup>1</sup> y de las que participan del programa Aprender<sup>2</sup>.

Tabla 7

Evolución ETC, ETE y Aprender

Tipo de Escuela	2008	2012	2016
Tiempo Completo	120	170	209
Tiempo Extendido		18	38
Aprender		271	251

Fuente: Elaboración propia en base a (MEC, 2016, 2012, 2008)

Se ha dado una continuidad con la iniciativa de los **Bachilleratos Tecnológicos** en el Consejo de Educación Técnico Profesional, abriéndose algunas nuevas modalidades con buena respuesta de interesados como es son los casos de bachilleratos en Audiovisual y en Deporte y Recreación. Esta modalidad de formación técnica tiene la ventaja de no ser terminal y habilitar a proseguir estudios universitarios.

Uno de los protagonistas en la implementación de los bachilleratos define así sus fortalezas: Para mi manera de ver los bachilleratos tecnológicos son el camino natural para mucha gente. La secundaria clásica que fue pensada como el puente hacia la universidad, es el modelo francés que para mí está perimido; no sirve porque te alejas mucho del mundo; donde no hay vínculos con lo que pasa afuera y eso hace que la gente se vaya. Hay que estar dispuesto a abrir la cabeza y estar dispuesto a equivocarse. (EC2, 2018)

Algunos entrevistados destacan a los bachilleratos tecnológicos como una de las iniciativas más exitosas del período Rama que fue mantenida en el ciclo siguiente por sus impactos favorables, si bien el modelo inicial sufrió modificaciones.

También está lo de los bachilleratos tecnológicos que son algo que no se pudo romper y que sigue con gran éxito (...) para mí fue una gran pegada, una de las mayores transformaciones de la educación media. Prestigió la UTU, sé que muchos egresados entraron a la universidad (...) sé también que tienen pleno empleo. (EC6, 2018, p. 1)

Al igual que varias de las reformas lideradas por German Rama, el **Plan Ceibal** parecería haber adoptado una estrategia de “by pass institucional”, con algunas diferencias. Si bien se busca que el sistema educativo se apropie del uso de la tecnología y los recursos, el diseño y la implementación fueron realizados desde fuera del sistema educativo: primero desde Presidencia con el apoyo del

<sup>1</sup><http://www.ceip.edu.uy/ctx-caracteristicas/ctx-elementos>

<sup>2</sup><http://www.ceip.edu.uy/programas/aprender>

LATU para la distribución de las computadoras y luego con la creación de una Persona Pública no estatal. Uno de los involucrados entrevistado, expresa:

Con el apoyo de la Embajada de EEUU logramos que Negro Ponte viniera al Uruguay, analizamos alternativas y tuvimos apoyo de presidencia (...) No hubo simposios de ningún tipo para discutir si esto se hacía o no; el Presidente confió y se resolvió hacer. En la segunda reunión se fijó la política, que se iba a hacer en todo el país, con acceso a internet para todos y el diseño institucional que para mí fue clave. Gran parte del éxito de Ceibal es su diseño institucional, como proyecto que dependía de Presidencia" (EC4; 2018, p. 1)

La implementación de esta innovación ha combinado dimensiones de *by pass* con dinámicas *top-down*. La gestión del proyecto se encuentra ubicada fuera del sistema educativo y asociada al Plan Ceibal, pero involucra en su Consejo de Dirección a autoridades de la ANEP tanto en el nivel máximo del CODICEN como a los presidentes de cada uno de los Consejos desconcentrados.

Asimismo, se han dado continuidades de políticas y en las dinámicas de gestión de la educación obligatoria.

La **LGE del año 2008** no modificó la matriz estatista, centralizada y de gestión burocrática de la gestión de la provisión educativa pública obligatoria en el país (Autor, 2012). Puede ser caracterizada como estatista porque se reafirma el rol de Estado como proveedor de servicios educativos además de sus funciones de definición de políticas educativas y de regulación del sistema incluyendo la supervisión del sector privado. La provisión del servicio educativo se concentra en un ente autónomo (ANEP) y sus cuatro consejos desconcentrados (Educación Inicial y Primaria – CEIP; Educación Secundaria – CES; Educación Técnico Profesional CETP-UTU; y Formación en Educación –CFE). Todos los Consejos funcionan en Montevideo y están organizados de forma centralizada, con limitadas instancias de descentralización territorial. La forma organizativa predominante es de naturaleza burocrática y jerarquizada siguiendo el tradicional paradigma weberiano.

Las "Administraciones FA", adoptaron un enfoque incrementalista en la gestión de la educación obligatoria (Mancebo & Lizbona, 2016). Se priorizó una estrategia de transformaciones graduales, buscando la legitimación mediante la participación de actores educativos y sociales (principalmente en la primera Administración Vázquez), y de acuerdos entre partidos políticos (en la Administración Mujica). En el tercer gobierno del ciclo, donde se esperaba la introducción de un programa de reformas más significativo con el anunciado "cambio del ADN en la educación", no se evidencian resultados verificables en este sentido. Probablemente sea como consecuencia del hecho que el principal propulsor de esta iniciativa renunció a su cargo en el Ministerio de Educación y Cultura antes de completar el primer año de gestión del actual gobierno.

Por otra parte, las administraciones educativas del Frente Amplio han marcado importantes rupturas y cortes con iniciativas desarrolladas en las administraciones anteriores. El caso más claro refiere al **Plan curricular del Ciclo Básico 1996** implementado como plan piloto en la educación media básica. Este plan fue discontinuado al iniciarse el período de la "Administración FA", sin evaluaciones que sustentaran esta decisión, y sustituido por el denominado plan 2006.

Las administraciones del Frente Amplio quisieron distanciarse de esa iniciativa que consideraban clave en el proceso de Reforma liderado por Germán Rama, por lo que fue sustituido en el año 2006.

Sin embargo, algunos protagonistas de la Reforma Rama consideran que los cambios fueron perdiendo impulso antes que el Frente Amplio asumiera el gobierno:

En la segunda administración del Partido Colorado ya se empezaron a desarmar los paquetes horarios del plan 96. Y si bien el programa siguió con reuniones de



profesores se fue perdiendo contenido. Se fue perdiendo la idea central que era trabajar sobre las prácticas, sobre los resultados de la evaluación, de trabajar sobre los temas que los estudiantes no saben responder en una prueba(...) Mi visión es el período de Rama fue fermental, el período siguiente fue inercial, y el período del Frente fue raro, en el sentido que “mataron” una serie de cosas e intentaron hacer otras nuevas, y en lo que estamos hoy es que en realidad tendríamos que volver a Rama, sí, a las fuentes por todo lo fermental. (EC5, 2018, p. 2)

El plan 2006 de Ciclo Básico elaborado por la primera administración del Frente Amplio no supuso una revisión curricular en profundidad. Se introdujo una extensión del tiempo pedagógico y un cambio en el sistema de evaluaciones con el objetivo de favorecer la retención educativa. A nivel de bachillerato también se modificó el régimen de evaluación permitiendo la exoneración de asignaturas y se introdujo una nueva modalidad: el bachillerato artístico.

La educación secundaria en Uruguay presenta un panorama preocupante en términos de resultados educativos (Aristimuño & Armas, 2012). Una de las consecuencias de la percepción de crisis en el sector ha sido la sistemática sustitución de los presidentes del Consejo de Educación Secundaria, que ha tuvo tres presidentes diferentes en la Administración Mujica y dos en la segunda Administración Vázquez.

El instrumento clásico que ha desarrollado Uruguay para atender a los problemas de calidad y equidad educativa ha sido la reforma del plan de estudios. Lo utilizó la Reforma Rama con la implementación del Plan piloto '96 y ha sido la estrategia que siguió la primera Administración Vázquez al dejar sin efecto ese plan e implementar el plan 2006. La literatura cuestiona la eficacia del instrumento “plan de estudios” para modificar los problemas de calidad, rezago y desigualdad educativa en la educación media (Fernández & Bentancur, 2008).

Las evidencias de las pruebas internacionales PISA demuestran que los cambios introducidos en el plan de estudio del Ciclo Básico han tenido un impacto poco significativo en los resultados educativos de los estudiantes de 15 años. La siguiente tabla muestra la evolución de los resultados en las pruebas PISA para los años 2006 a 2015.

Tabla 8  
*Evolución resultados Pruebas PISA en Uruguay (promedios)*

	2006	2009	2012	2015 <sup>3</sup>
Ciencias	428	427	416	435
Matemáticas	427	427	409	418
Lectura	413	426	411	437

Fuente: (ANEP, 2016)

Con los **Centros Regionales de Profesores (CERP)** creados en la Reforma Rama también se produjo una ruptura en la primera administración del Frente Amplio. Los CERP implicaron un ejercicio de descentralización de la formación de docentes en educación secundaria, con una propuesta curricular diferente a la ofrecida en Montevideo, y con una estructura de plantel docente de alta dedicación con radicación en las ciudades en que había CERP (Salto, Rivera, Florida, Colonia

<sup>3</sup> Al publicarse los resultados de las pruebas PISA 2015 se debatió sobre si los datos habían sido afectados por cambios metodológicos introducidos por la OCDE. Existe acuerdo entre los especialistas que efectivamente se vieron afectados y que es plausible que la metodología aplicada para la equiparación de resultados internacionales y el cambio en el modo de aplicación haya incidido en las tendencias reportadas por OCDE (Ineed, 2017).

y Maldonado). Se sustentaron en un sistema de educación de tiempo completo demandante para los estudiantes que debían movilizarse a dichos centros y recibían becas de manutención, así como para los formadores que debían radicarse en lugares diferentes a los de origen (Vaillant, 2005).

En el año 2008, la primera Administración Vázquez aprobó el Plan Integrado de Formación Docente que reemplazó la política anterior y se unificaron los programas de formación de profesores de enseñanza media, dictándose los mismos cursos en Montevideo que en los Centros del interior del país.

Una de las entrevistadas para este estudio, indica que, al igual que en el caso del plan de estudios del Ciclo Básico, el impulso reformista de Rama se fue desvaneciendo antes de la llegada del Frente Amplio al gobierno, a pesar de que el golpe de gracia fue dado en la primera Administración Vázquez:

Uno de los problemas fue la sostenibilidad en el tiempo de los CERP. En particular las 40 horas de los formadores y su trabajo de seguimiento de los estudiantes. Eso se fue desvirtuando con el tiempo. En la siguiente administración fue cambiando la visión y sentido de los CERP(...) empezaron a tomar resoluciones que implicaron asimilar a los CERP a formación docente. Un tema fue el de las horas. Salvo los históricos de los cuáles fueron quedando muy pocos, todos los formadores que fueron ingresando después no tenían las mismas condiciones de ingreso, no se les exigía la misma titulación (maestría, doctorado). Se les contrataba por pocas horas (8, 10 y 12). Empezaron a funcionar como los IFD(...) En cierto momento se eliminó el incentivo del desplazamiento, lo que produjo que los recursos humanos fueran exclusivamente locales. Esto empezó en la administración siguiente, y se terminó con la unificación de los planes que la realizó el gobierno del FA en el año 2008. Fueron 8 años de paulatina asimilación. (EC7, 2018, pp. 4-5)

Debe tenerse presente que, de forma simultánea a discontinuar la figura de los CERP, las distintas administraciones del Frente Amplio promovieron la creación de una nueva institucionalidad de naturaleza universitaria que asumiera la formación de los docentes en el país (Bentancur & Clavijo, 2016). Fueron presentados dos proyectos: uno en la Administración Mujica y otro en la segunda Administración Vázquez. Ambos han carecido de apoyo parlamentario para su aprobación.

Uno de los factores que explica el fracaso de la iniciativa para crear una Universidad de la Educación lo constituye la falta de capacidad técnica en el diseño de la propuesta, al carecer un diagnóstico sobre el contexto en que operaba la iniciativa, las dinámicas que podían favorecer su éxito, así como un hilo conductor argumental que las respaldara que tomara en cuenta el escenario poco propenso a la diversificación institucional en la educación superior uruguaya (Landoni-Couture, 2017).

## **A Modo de Conclusión**

La educación ha venido ocupando un lugar importante en la agenda pública uruguaya en las últimas décadas. Desde los estudios realizados por el equipo liderado por Rama para la CEPAL en el inicio de la década de los '90 en los que se diagnosticaron los principales problemas sociales que impactaban sobre el sistema educativo, y los posteriores análisis de las dificultades estructurales y organizativas de la provisión educativa en el país (Da Silveira, 1995), el *issue* educativo ha estado presente en el debate público. En el ciclo de las Administraciones del Frente Amplio, se ha mantenido, muchas veces por impulso de los propios gobiernos. En ese sentido, debe recordarse el discurso del inicio de la gestión del Presidente Mujica que destacó “educación, educación, educación”.

Como consecuencia de alta prioridad en la agenda nacional, los distintos gobiernos se han preocupado por encarar procesos de formulación y diseño de las políticas. Los itinerarios recorridos

en ambos ciclos analizados en esta investigación pueden marcar diferencias. En el período de la “Reforma Rama”, se adoptó una estrategia de reforma con una perspectiva global que abarcó los distintos ciclos y ámbitos de la educación obligatoria. En particular se caracterizó por buscar una legitimidad política que comenzaba desde el apoyo del Presidente de la República y la coalición de gobierno que tenía representación en el CODICEN de la ANEP, y un sustento técnico avalado por la presencia de especialistas y académicos contratados por la vía de programas de apoyo financiados de organismos internacionales.

La legitimidad política también ha sido importante durante el ciclo de las “Administraciones FA”, involucrando a diversos actores. Por un lado, se ha buscado el acuerdo interno dentro del partido de Gobierno para consagrar algunos de los aspectos considerados claves de las políticas del ciclo como la aprobación de la Ley General de Educación o los presupuestos educativos. Por otro, se ha buscado el apoyo colectivo de los educadores, consagrando su participación en los órganos de conducción del sistema educativo, mediante un sistema de elección obligatoria. La dimensión técnica ha tenido un perfil más bajo que en el ciclo anterior y en general ha estado asociado a proyectos o institucionalidades concretas, como puede ser en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) o en la Red Global de Aprendizajes.

Los procesos de implementación de las políticas han presentado dificultades y tensiones durante todo el período estudiado (1995–2018), y existen evidencias de problemas de continuidad y estabilidad en las políticas educativas nacionales. No se identifican mecanismos, ni estrategias, ni instrumentos de gestión que hayan sido utilizados de forma sistemática, como forma de asegurar la continuidad y el desarrollo de las innovaciones en estudio entre administraciones diferentes.

Tal vez el ejemplo más exitoso de continuidad de políticas ha sido el caso de las Escuelas de Tiempo Completo, que reconocen antecedentes desde la recuperación democrática en el país, tuvieron una conceptualización e impulso en la Reforma Rama y se han ampliado en las “Administraciones FA”. Otro caso de continuidad son los Bachilleratos Tecnológicos en el ámbito de la educación técnico-profesional, que incluso se han ampliado y enriquecido con nuevas ofertas.

En ambos ciclos se combinaron diferentes estrategias de implementación. En el período denominado “Reforma Rama”, predominaron políticas y estrategias de implementación que se relaciona con el modelo *top-down*. Esta caracterización se asocia al liderazgo de Germán Rama como promotor del proceso reformista y a la concentración en la toma de decisiones y en la gestión de los diversos componentes de la reforma desde el ámbito centralizado del CODICEN.

En las “Administraciones FA” se utilizaron estrategias diferentes según el ámbito de innovación involucrado. En general hubo combinación de políticas y estrategias de implementación *top-down*, y otras asociadas al modelo *bottom-up*. Por ejemplo, en el proceso de elaboración de la LGE se instrumentó un complejo proceso con participación de actores locales y sociales, pero al final, para aprobar la Ley se terminó con una decisión centralizada del partido de Gobierno. Otro caso de implementación *top-down* ha sido el Plan Ceibal, definido en el ámbito de la Presidencia, con una gestión por fuera del sistema educativo que favoreció la rápida distribución de equipos pero no necesariamente favoreció la apropiación de la innovación por parte de los docentes.

El caso uruguayo evidencia las dificultades para institucionalizar las reformas en el sistema educativo. Inercias institucionales y gestión burocratizada, llevan a que los propulsores de iniciativas innovadoras adopten, en muchos casos, estrategias de *by-pass* institucional para asegurar su avance. Estas estrategias han generado dificultades de apropiación por parte de los mandos medios de la estructura y tensiones en los procesos de implementación.

Desde la teoría del cambio educativo, es posible identificar diferentes momentos en los procesos de transformación que ocurren en el campo de la educación. El primero, clave para el desarrollo ulterior de las políticas, es el que se denomina movilización (Berman, 1981), que consiste en un conjunto de estrategias de cooptación de apoyos y recursos, imprescindibles para la marcha

ulterior del proceso a largo plazo. De las políticas aquí analizadas, el Plan 96 del período Rama y el Plan Ceibal de las administraciones del FA son paradigmáticos de procesos en los que prácticamente se careció de movilización, sobre todo en lo que concierne a la persuasión y formación de los destinatarios de la política. Luego que ocurre la implementación de la innovación, la clave para lograr la institucionalización radica en la presencia de un conjunto de condiciones que la hacen posible. Entre otras principales, está la no asignación de recursos específicos para la marcha de la política, es decir, su integración al presupuesto regular de las instituciones que la ponen en práctica; y también que la política pueda seguir su curso sin liderazgos ni apoyos de su equipo fundacional, una vez que estos liderazgos y equipos desaparecen.

En cierta medida, dadas estas dificultades para lograr la institucionalización, algunas iniciativas han adoptado otro modelo de implementación con una lógica de red y cluster. Es el caso de una de las innovaciones analizadas, la Red Global de Aprendizajes, en la que también se identifica un mix de estrategias, que integran nuevos componentes, los cuales podrían estar configurando otro modelo en la gestión de las políticas. Entre otros componentes se destacan: (i) el carácter voluntario de la innovación del centro a la innovación; (ii) la definición de una serie de "compromisos" explícitos y públicos que son asumidos por los centros que participan; (iii) la articulación de acciones entre dinamizadores locales (supervisores, directivos, docentes), otros nacionales (autoridades y referentes de la Red) y otros externos (como es el caso de Fullan como principal líder); (iv) la visibilidad y el acceso libre a lo que podríamos denominar como "componentes operativos" (modelos, instrumentos, rúbricas, criterios para el análisis) que podrían estar facilitando la implementación de esta innovación.

Con relación a la evaluación de las políticas, debe reconocerse que el país ha avanzado en el desarrollo de instrumentos de evaluación, lo que ha aumentado en forma significativa la información disponible en el sistema. Desde las experiencias iniciales de la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) en el ciclo de la Reforma Rama, la participación en las pruebas internacionales PISA (Uruguay se incorpora en la edición 2003), la consolidación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística en la ANEP y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa en el año 2012, la evaluación ha llegado para quedarse en la educación obligatoria uruguaya.

Sin embargo, varios de los especialistas consultados para el estudio, han señalado que el impacto de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones todavía es bajo. Desde el punto de vista de la gestión educativa, todavía se advierte un déficit en la conducción basada en evidencias. Este es un tema relevante para la formulación y puesta en marcha de las políticas educativas, como lo señalan varios autores (Shaxson, 2005; Sutcliffe & Court, 2006), y sobre todo, que presenta significativas dificultades en países en desarrollo, entre las que destacan las restricciones de recursos y barreras ideológicas importantes para el uso de evidencia en la toma de decisiones.

## Referencias

- ANEP (1998). Acta 90/Resolución 21. ANEP.
- ANEP. (2016). Uruguay en Pisa 2015: Primer informe de resultados. ANEP - DIEE.
- ANEP-CODICEN (2005). *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*. ANEP.
- ANEP-CODICEN (1995). *Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones*. Montevideo: ANEP.
- Aristimuño, A. (2017). El abandono escolar, afinando el conocimiento sobre sus características y como superarlo. Un caso raro en América Latina. En: *Diálogo Pedagógico*, XV(30), 37-59.
- Aristimuño, A., & De Armas, G. D. (2012). *La transformación de la educación media en perspectiva comparada: Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. UNICEF.

- Bentancur, N. (2009). *Ley General de Educación: Derecho a la educación y políticas educativas. Estado de situación y desafíos futuros*. VII Jornadas de Investigación Científica FCS-UDELAR.
- Bentancur, N. (2011). *¿La política importa? Innovaciones y continuidades en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda en Uruguay (2005-2010)*. III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. SAECE.
- Bentancur, N., & Clavijo, E. (2016). La educación superior durante el decenio frenteamplista: análisis de un caso de innovación de políticas. In N. Bentancur, & J. M. Busquets, *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 117 - 146). Fin de Siglo - ICP.
- Bentancur, N., & Mancebo, M. E. (2010). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. In M. E. Mancebo, & P. Narbondo, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 248 - 264). Fin de Siglo - ICP.
- Berman, P. (1981). Educational change. An implementation paradigm. En: R. Lehming & M. Kane (Eds.). *Improving schools. Using what we know* (pp. 253-286). Sage.
- Brechner, M. (2018, Noviembre). Director Plan Ceibal. (MIV, Interviewer)
- Brovetto, C. (2018, Noviembre). Red Global de Aprendizajes. (MIV, Interviewer)
- Ceibal, P. (2018, Noviembre 15). Plan Ceibal. Retrieved from Plan Ceibal: <https://www.ceibal.edu.uy/>
- Dassatti, G. (2018, Octubre 19). Bachilleratos Tecnológicos. (MIV, Interviewer)
- De Souza, M. (2009). *La artesanía de la investigación cualitativa*. Lugar Editorial
- Fernández, T., & Bentancur, N. (2008). La enseñanza media en Uruguay: Cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño estructural. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*, 6(4), 99-125.
- Fullan, M., & Munby, S. (2016). *De dentro para afuera y de abajo para arriba: Cómo el liderazgo desde el medio tiene el poder de transformar los sistemas educativos* (versión en español). Red Global de Aprendizajes
- Gairín, J., Tafur, R., & Vázquez, M. I. (2017). Advances and challenges of educational leadership in Latin America In: D. Waite & I. Bogotch, *The Wiley international handbook of educational leadership* (pp-415-432). Wiley & Sons.
- Garcé, A., & De Armas, G. (2004). Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999). *Prisma* 19, 61-80
- Garibaldi, L. (2007). Uruguay 2020: quiénes querrán o podrán aprender qué y para qué? In R. Arocena, H. Achúgar, & G. Caetano, *Uruguay Agenda 2020*. Montevideo: Taurus.
- Hernández, M., Rey, M., & Travieso E. (2013) *La enseñanza técnica en Uruguay en los últimos 50 años*. INEEEd.
- INEEd. (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015 - 2016*. Ineed.
- INEEd. (2018, Noviembre 15). Mirador Educativo. Retrieved from Mirador educativo: <http://mirador.ineed.edu.uy>
- Landoni-Couture, P. (2012). Uruguay. In C. Glenn, & J. d. Groof, *Balancing freedom, autonomy and accountability in education* (Vol. 3). Wolf Legal Publishers.
- Landoni-Couture, P. (2012). *La crisis de la gobernanza en la educación uruguaya: la inevitable tensión entre centros educativos empoderados y el comando centralizado de la educación*. IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política. AUCIP.
- Landoni-Couture, P. (2017). Marchas y contramarchas en los procesos de diversificación institucional: La experiencia universitaria Uruguaya en clave comparada. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(69), 1-27. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2802>

- Lanzaro, J. (2004). *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): Virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Serie Políticas Sociales, n° 91. CEPAL.
- Mancebo, M. E. (1996). La "larga marcha" de una reforma "exitosa": De la formulación a la implementación de políticas educativas. In M. E. Mancebo, P. Narbondo, & C. Ramos, *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)* (pp. 139 - 162). Ediciones de la Banda Oriental - ICP.
- Mancebo, E. (2003). La "larga marcha" de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas. En M. E. Mancebo, P. Narbondo, & C. Ramos, *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Mancebo, M. E., & Lizbona, A. (2016). El status quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama. In N. Bentancur, & J. M. Busquets, *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 91 - 116). Fin de Siglo - ICP.
- Mancebo, M. E., Carneiro, & Lizbona, A. (2014). La educación: ¿Un "outsider" de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005 - 2016). *Revista Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 4(2), 295 - 323.
- Martins, D. H., & Rotondo, F. (2010). *Régimen legal de educación: Ley 18.437, normas constitucionales e internacionales*. La Ley.
- MEC. (2008). Anuario Estadístico 2008. Montevideo: MEC.
- MEC. (2009) Ley General de Educación. Ley N° 18.437. Montevideo: MEC
- MEC. (2012). Anuario Estadístico 2012. Montevideo: MEC.
- MEC. (2016). Anuario Estadístico de Educación 2016. Montevideo: MEC.
- MEC. (2017). Panorama de la Educación 2016. Montevideo: MEC.
- Moraes, E. (2018, Octubre 19). (MIV, Interviewer)
- Operti, R / Villagrán, A (2003) La reforma educativa en Uruguay. En: *Revista de Ciencias Sociales XVI* (21). Montevideo: Departamento de Sociología.
- Rama, G. (1998). *La reforma educativa en Uruguay. Presentación ante el Indes-BID*. ANEP.
- Ravela, P. (2018, Octubre). UMRE. (AA, Interviewer)
- Red Global de Aprendizajes. (2018, Noviembre 15). Red Global de Aprendizajes. Retrieved from Red Global de Aprendizajes: <http://redglobal.edu.uy>
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. CIPPEC - Instituto Natura.
- Ruiz, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto
- Scrollini, F., & Landoni-Couture, P. (2011). Educación e Información Pública: Perspectivas para incrementar la transparencia del sistema. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 131 - 146.
- Shaxson, L. (2005). Is your evidence robust enough? Questions for policymakers and practitioners. *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice* 1(1), 101-111
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Sutcliffe, S., & Court, J. (2006). *Políticas públicas basadas en evidencia: importancia y temas*. Instituto de desarrollo en países extranjeros (Overseas Development Institute).
- Vaillant, D. (2005). *Formación de docentes en América Latina: Re-inventando el modelo tradicional*. Octaedro.
- Vaillant, D. (2018, Noviembre). CERP. (PL, Interviewer)

## Sobre los Autores

### **Adriana Aristimuño**

Universidad Católica del Uruguay

Email: [aaristim@ucu.edu.uy](mailto:aaristim@ucu.edu.uy)

Profesora Titular del Departamento de Educación, Universidad Católica del Uruguay. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2597-7603>

### **Pablo Landoni-Couture**

Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes

Email: [plandoni@iuacj.edu.uy](mailto:plandoni@iuacj.edu.uy)

Decano del Instituto Universitario ACJ.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1017-9158>

### **María Inés Vázquez**

Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes

Email: [minesvazquez@gmail.com](mailto:minesvazquez@gmail.com)

Directora General Académica del Instituto Universitario ACJ. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4370-7263>

## Sobre los Editores

### **Ângelo R. de Souza**

NuPE / UFPR - Brasil

Email: [angelo@ufpr.br](mailto:angelo@ufpr.br)

Profesor y investigador en el Centro de Políticas Educativas y en el Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Paraná, Brasil. Becario Productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), Brasil.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0246-3207>

### **Sebastián Donoso Diaz**

IIDE / UTalca - Chile

Email: [sdonoso@utalca.cl](mailto:sdonoso@utalca.cl)

Profesor Titular del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca (Chile), especialista en política y gestión de la educación. Áreas de investigación: Políticas educativas; cambio en la gobernanza y nuevas modalidades del Estado en educación; Financiamiento de la Educación Pública.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4744-531X>

### **Joaquín Gairin Sallán**

Universitat Autònoma de Barcelona, Universidad de Zaragoza, Ministerio de Educación y Cultura - España

Email: [joaquin.gairin@uab.cat](mailto:joaquin.gairin@uab.cat)

Información biográfica en este párrafo.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2552-0921>

## Dossier Especial Políticas para la Gestión de la Educación Pública Obligatoria en Iberoamérica

# archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 28 Número 44

16 de marzo de 2020

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa\_aape.



## archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Felicitas Acosta** (Universidad Nacional de General Sarmiento), **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Ignacio Barrenechea**, **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (Universidade de Chile), **Cesar Lorenzo Rodriguez Uribe** (Universidad Marista de Guadalajara), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **María Teresa Martín Palomo** (University of Almería), **María Fernández Mellizo-Soto** (Universidad Complutense de Madrid), **Tiburcio Moreno** (Autonomous Metropolitan University-Cuajimalpa Unit), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin**, **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **Maria Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile)

**Claudio Almonacid**

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**

Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**

Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

**Gabriela de la Cruz Flores**

Universidad Nacional Autónoma de México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**

Universidad Iberoamericana, México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV,

México

**Pedro Flores Crespo** Universidad

Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

**Juan Carlos González Faraco**

Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**

Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**

Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Tellez**,

Universidad Pedagógica Nacional, México

**Miguel Pereyra** Universidad de

Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

**José Ignacio Rivas Flores**

Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**

Universidad de Oviedo, España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**

Universidad Iberoamericana, México

**Ernesto Treviño Ronzón**

Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**

Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Catalina Wainerman**

Universidad de San Andrés, Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives  
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

**Cristina Alfaro** San Diego State University

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale** OISE, University of Toronto, Canada

**Aaron Bevanot** SUNY Albany

**David C. Berliner** Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** San Jose State University

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Elizabeth H. DeBray** University of Georgia

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education Research & Policy

**John Diamond** University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo** Albert Shanker Institute

**Sherman Dorn** Arizona State University

**Michael J. Dumas** University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla** University of Colorado, Boulder

**Yariv Feniger** Ben-Gurion University of the Negev

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Rachael Gabriel** University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross** University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt** University of North Carolina Greensboro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester** Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana University

**Christopher Lubienski** Indiana University

**Sarah Lubienski** Indiana University

**William J. Mathis** University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** Deakin University, Australia

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons** University of Missouri-Columbia

**Amanda U. Potterton** University of Kentucky

**Susan L. Robertson** Bristol University

**Gloria M. Rodriguez** University of California, Davis

**R. Anthony Rolle** University of Houston

**A. G. Rud** Washington State University

**Patricia Sánchez** University of University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Jack Schneider** University of Massachusetts Lowell

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist** University of Maryland

**Benjamin Superfine** University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera** Virginia Commonwealth University

**Tina Trujillo** University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller** University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stanford University

**Jennifer R. Wolgemuth** University of South Florida

**Kyo Yamashiro** Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Andréa Barbosa Gouveia** (Universidade Federal do Paraná), **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV), **Sheizi Calheira de Freitas** (Federal University of Bahia), **Maria Margarida Machado**, (Federal University of Goiás / Universidade Federal de Goiás), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**

Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**

Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**

Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**

Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**

Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**

Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**

Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**

Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**

Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**

Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**

Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**

Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**

Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Geovana Mendonça Lunardi**

**Mendes** Universidade do Estado de  
Santa Catarina

**Alda Junqueira Marin**

Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**

Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**

Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil