

# XII

## JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

# DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Disonancias y resonancias: la relación  
entre políticas educativas nacionales y  
culturas institucionales locales**

Patricia Viera Duarte

***Disonancias y resonancias: la relación entre políticas educativas  
nacionales y culturas institucionales locales.<sup>1</sup>***

Autora: **Patricia Viera Duarte**

CERP del NORTE

Departamento de Ciencias de la Educación

CFE- ANEP

Correo electrónico: [pviera99@gmail.com](mailto:pviera99@gmail.com)

**Resumen:**

El presente trabajo expone investigaciones que se centran en el estudio de la relación entre políticas educativas nacionales y culturas institucionales locales en cinco centros educativos en zona de frontera: dos de Educación Secundaria, uno de UTU, uno de Primaria y uno del área de Educación no Formal del MEC. El problema se instala en las pautas colectivas- que organizan la vida social, cultural y micro política de los establecimientos educativos- modificadas por prescripciones centrales. El objetivo es analizar las interpretaciones y producciones locales propias; así como las posibilidades de retroacción al sistema- de dichas producciones- para nuevos procesos de toma de decisión. En estos casos se concluye que las tensiones resultan de una sumatoria de elementos que denotan visiones muy encontradas sobre la concepción de actuar en sociedad, en particular en la Educación, a la interna de los centros y entre los subsistemas. Asimismo, se identifican iniciativas territoriales que se refractan-en algunos casos- reatrolimentando la política a escala nacional. Con una mirada prospectiva, se busca conformar un corpus de investigaciones que posibilite un mapeo sobre los cambios educativos impulsados a lo largo de sucesivas administraciones nacionales y sus repercusiones en las diversas instituciones en territorio, con la finalidad de abrir nuevos sistemas de posibilidades.

**Palabras Claves-** políticas educativas, culturas institucionales.

---

*Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales Udelar, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013.*

## Contenido

I.	INTRODUCCIÓN.....	3
II.	MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL.....	4
2.1	Encuadre epistémico.....	4
2.2	Políticas educativas y el des/encuentro de racionalidades .....	6
2.3	El contexto de frontera .....	9
III.	METODOLOGÍA.....	10
3.1	Descripción del trabajo de campo.....	10
3.2	Presupuestos:.....	12
3.3	Objetivos .....	12
3.4	Preguntas: .....	13
3.5	La muestra y sus criterios.....	13
3.6	Técnicas de recolección de datos.....	15
	Cuadro de resumen I.....	17
	Cuadro de resumen II .....	18
IV.	HALLAZGOS y CONCLUSIONES .....	19
	BIBLIOGRAFÍA.....	28

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone describir una línea de investigación que aborda los cambios educativos prescritos por políticas públicas nacionales en Uruguay- a partir del año 1996- y sus repercusiones en algunas culturas institucionales locales, dentro de distintos sub sistemas de la Educación Formal (Primaria, Secundaria, Enseñanza Técnica). El trabajo de campo se realiza entre los años 2002 y 2010, período en el que se pueden recoger relatos de la reforma educativa iniciada en los años 90 y abordar- a su vez- las nuevas políticas nacionales de inclusión social y reinserción educativa que aparecen en el escenario político actual. Se presentan estudios de cinco casos, todos establecimientos institucionales educativos en proceso de implementación de políticas nacionales, con el objetivo analizar las interpretaciones y producciones locales propias, así como las posibilidades de retroacción al sistema de dichas producciones. Son investigaciones de corte cualitativo que intentan dar cuenta del problema desde un enfoque interpretativo, a través de relatos orales y escritos, de aquellos educadores que conocieron el centro educativo antes y durante la implementación de las nuevas políticas, o que vivieron la fase inicial de la implementación de la misma. La unidad de análisis- en todos los casos- es la institución educativa implicada en nuevas políticas de cambio que- a su vez por trabajar en redes- se implican en otras políticas dependientes de organismos estatales distintos en donde repercuten voces diferentes (organismos del sistema educativo nacional, otros ministerios, sindicatos, comunidad, gobierno local). Se toman establecimientos institucionales que- además de las características anteriores- tiene la particularidad de estar geográficamente distantes del gobierno nacional y ubicado en zona de frontera abierta con Brasil. En este escenario surge la pregunta ¿Cuál es el diálogo entre estas culturas institucionales y los cambios estructurales en un proceso de cambio prescripto centralmente por el gobierno nacional de la educación?

En el segundo segmento del trabajo se presenta un breve marco teórico- conceptual con el propósito de dar sustento y encuadre epistémico al problema de investigación. Se resume un análisis de alcances y limitaciones de los estudios presentados y –a la vez- se pretende dar cuenta de la relevancia del tema.

En el tercer segmento se describe de la metodología de investigación y finalmente se presentan los hallazgos de cada caso con una conclusión general que abre nuevas interrogantes para futuros estudios.

## II. MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL

### 2.1 Encuadre epistémico

El problema de investigación parte del supuesto ontológico que concibe la realidad en permanente construcción y tejido de vínculos, intereses, orden y desorden (Morin, 1998), relaciones complementarias y antagónicas que generan incertidumbre pero, al mismo tiempo, potencial de auto-reflexión, acción e innovación. En los contextos institucionales- en tanto realidades complejas- se produce, modifica o replica el conocimiento, constituyéndose así lo que Popkewitz, (1994) llamó el “*saber de la escolarización*”, el objeto de este saber se define tanto en los elementos de la práctica institucional como en las pautas de relaciones de poder configurados en su contexto. Desde esta concepción de la realidad y del conocimiento, el cambio estructural- proveniente de un Sistema Educativo Nacional- y los significados que construyen los colectivos docentes- dentro de las culturas institucionales en territorio- inevitablemente se chocan en un entramado de percepciones, acciones, retroacciones y conflictos.

Ante una realidad que se ha caracterizado por sucesivos procesos de cambios- a través de políticas educativas desde los años 90- se suceden una serie evaluaciones de impacto y medición de resultados, desde el Diagnóstico de la CEPAL (1992), las evaluaciones de la Reforma de la Educación (1996, 1998) y posteriores estudios sobre políticas educativas y políticas de inclusión que han aportado significativos datos ( Mancebo, Narbondo y Ramos 2002; más recientemente Mancebo y Goyeneche, 2011; Fernandez et all, 2010 ; De Armas y Retamoso, 2010 ,entre otros). Sin embargo, se hace necesario ahondar en enfoques complementarios de investigaciones cualitativas que alcancen la comprensión de los fenómenos para poder generar nuevos sistemas de posibilidades en la implementación de las políticas.

En el presente trabajo, se propone situar el problema en lo que podríamos llamar la intersección de tres campos del conocimiento: Sociología Política de la Innovación; Epistemología Social (Popkewitz, op.cit.) y Macrodidáctica de la Organización (Santos Guerra, 1995). La Institución Educativa en territorio, es el locus donde se gestan o se traban las innovaciones, por razones que hay que indagar. Si el centro educativo es la unidad operativa del cambio (Gairín, 1996), resulta relevante comprender las diferentes

interpretaciones de los actores de los centros acerca de las reformas, ya que “el cambio en las instituciones” se aleja de la neutralidad y se encuentra condicionado por la ideología, las relaciones de poder en el control del conocimiento, por los contextos socio-culturales y por las coyunturas económicas y políticas. En esta multiplicidad de voces- desde instituciones formadoras de opinión- cabe analizar las representaciones de los protagonistas de las reformas del Sistema Educativo Nacional: los docentes desde su propia vivencia institucional local, en su cotidianeidad.

La investigación desde la experiencia de la vida y de mundos intersubjetivos, requiere métodos y prácticas que permiten la reconstrucción interactiva de los conocimientos internos a través del diálogo, de la observación directa y de la recreación de espacios donde *los sentidos* que son generados a partir de las prácticas comunicativa de los actores y no a través de los lenguajes formalizados de los observadores externos. La investigación tomada como comprensión subjetiva de cómo el actor vive y construye su propia cotidianeidad toma una dimensión en la que los códigos que plantean categorías a priori, deben ser sustituidos por prácticas comunicativas- y de observación- que están insertadas en la producción del *sentido de las acciones* en los grupos concretos. El conocimiento se constituye, así construyendo y reconstruyendo contextualmente categorías prácticas de investigación (Alonso, 1998). Desde un enfoque hermenéutico crítico hay un alejamiento, ya conocido, de los planteamientos de los intereses técnicos que dan lugar a las ciencias empírico-analíticas, pero también se aleja del “*intersubjetivismo sin objeto*” (Habermas, 1990). El propósito de estas investigaciones es comprender los indicios o evidencias que selecciona la interpretación subjetiva del observador, a partir de las acciones comunicativas de los sujetos en contextos limitados, y situados históricamente. Esta visión supone la apertura de la ciencia a lo subjetivo, “*un regreso al sujeto*” (Ibáñez 1994) para superar la concepción de ciencia tradicional que ha reemplazado al sujeto en busca la supuesta neutralidad de los resultados de observaciones desde una mirada externa al campo de observación. Por tanto, no se pretende cuantificar ni procesar datos estadísticamente; en vez de esto se opta por estudiar pocos casos, en profundidad y desde las acciones comunicativas entre los sujetos- sin propósito de hacer generalizaciones ni llegar a conclusiones universalmente válidas- desde un enfoque hermenéutico las investigaciones generan un espacio de expresión a través del cual los protagonistas- actores y autores- tienen la posibilidad de hacer pública su voz, a través

de los relatos de su propia historia ( Ricoer, 1999). Así- para producir datos a través de la interlocución- se genera texto para interpretar la realidad y se produce conocimiento fuera del marco epistémico cartesiano.

## 2.2 Políticas educativas y el des/encuentro de racionalidades

Desde la comprensión de las distintas lógicas que se han dado en diferentes niveles de las políticas de cambio en educación, han surgido varios estudios, hecho que demuestra que es que el tema está presente en la agenda política de la Región. En general, el conjunto de reformas que se han constatado se concentraron- en un primer momento- en criterios de calidad y equidad de la educación (Cox, 2007 citando a Gajardo1999; PREAL 2006; Carnoy; Schwartzmen 2007). Según Cox, la interrogante por la cohesión social- que sucede después- difiere de las preguntas por la equidad o la inclusión y están –actualmente- ocupando las nuevas políticas educativas. Éstas refieren a relaciones de desigualdad entre los grupos en cuanto a recursos, ordenamiento social; sin embargo a la cohesión social se llega por las características de los vínculos entre los grupos, lo que va a llevar a una sociedad más integrada, por tanto inclinada más hacia la cooperación que a la lucha de clases o conflictos. Otro aspecto que ha caracterizado a las políticas educativas en los últimos tiempos es el cambio en el papel del Estado. El proceso de descentralización, tiene significados vastos y contradictorios desde una perspectiva de cohesión social. Según Cox, es la descentralización la que dio origen a un cambio profundo en el funcionamiento del Estado en este campo. Desde el proyecto moderno de Estado la educación se basaba en la homogeneidad, la organización piramidal jerárquica para facilitar controles que aseguraran que todos recibieran exactamente “*lo mismo*”. Si bien el papel del Estado Moderno- como garante de una educación homogénea- partía del válido principio de la igualdad jurídica, en las últimas décadas cae como modelo o más bien empieza a combinarse con otro modelo basado en conceptos de diversidad, horizontalidad y el control local(Iaies,y Delich, 2007 apud Cox, 2008)).

En particular, en Uruguay surgen varias investigaciones acerca de políticas educativas de inclusión social. Los actores claves en el momento de implementación de estas políticas son los docentes y demás actores involucrados en la cotidianeidad de las

culturas institucionales particulares. Pese a que las situaciones y las instituciones son diversas en los países; dentro del mismo país parece necesario establecer lineamientos con cierta coherencia y participación activa de los actores involucrados para sustentar la política. Si bien existen requisitos para lograr “*una dinámica conjunta de los procesos de formulación de políticas en las esferas nacional y educativa*” (Navarro, 2006:22); el desafío está planteado en las estrategias que se deberían desplegar para generar las condiciones y los ámbitos necesarios para un diálogo entre educadores y demás actores implicados.

Tradicionalmente, las políticas educativas se planificaban de forma fragmentada con lo que se creaba una brecha entre las distintas fases de planificación, diseño e implementación. Esto hacía que unos fueran los actores que planificaban la política (desde los gobiernos), otros diseñaran los currículos (los técnicos) y los educadores eran quienes terminaban implementando algo de lo que no habían sido partícipes y que – por lo tanto- no comprendían o resistían. Sin lugar a dudas, la fase de implementación de las políticas es medular para el éxito o fracaso de las mismas. La implementación- muchas- veces termina siendo “*el cementerio de las buenas ideas*” (García Huidobro, 2006). Esto convierte a las culturas institucionales particulares en un escenario a tener en cuenta en el diseño y desarrollo de los cambios. Es allí donde se implican, personalmente, la mayoría de la población y en particular a los colectivos docentes que sufren los cambios culturales y valóricos, sin comprenderlos. Partiendo de la tesis de García Huidobro es destacable recordar que “*las reformas educativas son procesos esencialmente comunicativos*”. La comunicación potencia u obstaculiza los cambios, y esto porque tanto las alianzas y adhesiones, como los conflictos y resistencias -en torno a las reformas educativas- se dan fundamentalmente en el campo simbólico discursivo.

Para tener éxito con una reforma hay que lograr un nuevo sentido compartido, una nueva interpretación de la educación nacional; si esto es así, entonces este tipo de estudio puede contribuir a la comprensión de las distintas lógicas que se han dado en los diferentes niveles de las políticas de cambio. Esta comprensión “entre lógicas” es una condición insoslayable para promover un diálogo real entre los diferentes actores de la educación y una relación coherente entre teoría y práctica. Habría que analizar si los debates educativos recientes- en Uruguay- logran este diálogo necesario en el sentido de Habermas (1982), quien ha advertido la distinción fundamental entre HABLA y DISCURSO.

*“el habla presupone ingenuamente la validez de las emisiones o manifestaciones para intercambiar información (experiencias referidas a la acción)”*; mientras que en el discurso...”*se convierten en tema las pretensiones de validez problematizadas ... en los discursos intentamos establecer o sustituir el acuerdo que se había dado en la acción comunicativa y que ha quedado problematizado. En este sentido, se habla de entendimiento discursivo”* (Habermas, op.cit: 108).

Si se parte de lo que Habermas llama “acción comunicativa” como concepto imprescindible para lograr consensos en las organizaciones locales y el propio Sistema; cabe pensar que sin acción y comunicación no hay grupo, por tanto no existe la posibilidad de organización institucional. Las instituciones sirven para estructurar de manera estable las relaciones sociales que dependen de las relaciones afectivas de alianza y competencia y por lo tanto tienen el papel de enmascarar los conflictos y las violencias posibles. Este enmascaramiento puede ser interpretado como algo necesario para poder regular la vida social o como un aspecto nocivo en el sentido de ocultar y funcionar como ideología en la medida en que modelan las representaciones de los actores sociales.

Desde las lógicas centralistas o centralizadoras homogeneizadoras del Sistema Educativo, la diversidad se vive como inaceptable porque atenta contra el concepto de igualdad que funda las bases de la Escuela Moderna. La herencia de este paradigma resulta hoy en el hecho de que la escuela se ha vuelto una institución que aparenta neutralidad pero esconde una “profunda disputa por el poder Ball (1989)

La cultura institucional es una dimensión prioritaria en el momento de planificar o construir innovaciones educativas por ser *“el conjunto de significados expectativas y comportamientos por un determinado grupo social, que facilitan, y ordenan, limitan y potencian, los intercambios sociales, las producciones simbólicas y materiales y las realizaciones individuales y colectivas, dentro de un marco espacial y temporal determinado”* (Pérez Gomar, 1998:16).

## 2.3 El contexto de frontera

Las instituciones en zona de frontera geográfica están cruzadas- además- por otros rasgos distintivos, entre otros la vivencia cotidiana del cambio y de las contradicciones como parte esencial de la realidad. Los casos en estudio, se encuentran localizados en región de frontera geográfica y es inevitable analizar la analogía de esa cultura fronteriza con la noción más abstracta de “*cultura de borde*”. Es una cultura adaptada por lo menos a la palabra *cambio*: así se vive diariamente el cambio de moneda, el cambio de códigos lingüísticos, el cambio de vivienda según la situación económica de ambos países; y por lo tanto el **cambio educativo** podría representar un constructo diferente al de las personas de otros lugares. Aquí hacer crisis es lo común y esto impulsa al crecimiento. Podría ocurrir que en esta cultura y en las particulares de cada institución se ponga en juego esta capacidad de “resiliencia” a partir de la adversidad y la crisis de identidad que les genera la propuesta de cambio. Si esto es así, frente a un cambio estructural del Sistema educativo - generado por una nueva política educativa- puede ocurrir que la expresión de la crisis genere nuevas propuestas desde aquellas nuevas identidades que se manifiestan mediante el espacio de la cultura. También puede ocurrir que en estas culturas fronterizas se denoten en mayor grado las expresiones de resistencia. En ese contexto- de elevada criticidad y potencial de cambio- los viejos problemas no resueltos por políticas ya agotadas, asumen nuevas significaciones que nutren la necesidad de una renovación de ideas orientadas hacia nuevos consensos.

En su estudio sociológico sobre la frontera Rivera (Uruguay) Sant’Ana do Livramento (Brasil); Mazzei (2000) la define como un “*aglomerado urbano binacional de dimensión regional ubicado en la zona noreste de la frontera de Uruguay con Brasil; nucleamiento urbano binacional que se delimita por una franja divisoria “seca” coincidente con una calle que oficia como línea divisoria*”; y realiza un análisis desde la complejización de las percepciones de la sociedad, sus culturas nacionales en el contexto de la globalización y las relaciones sociales. Si a esa sociedad local se la observa desde la globalización en tanto “*un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae un primer plano terceras culturas*” (Beck, 1998 apud. Mazzei, ibidem); existe una- entonces- una “*identidad fronteriza*” y ese simbolismo

contrasta y cuestiona las imágenes excesivamente simplificadoras y unificadoras de la cultura nacional en tanto su función de legitimación de un proyecto hegemónico de país.

...Identidad fronteriza, actualmente aludiría a una reafirmación de los grupos locales, en este caso binacionales, de su interés de construir y expresar una cultura cuya mixtura la hace inconciliable con la tradicional integralidad de la cultura “Oficial”, la que no obstante aparece como más acentuada en Uruguay que en Brasil. Esas distintas contexturas culturales “oficiales”, a su vez condicionen las bases de las vivencias valorativas fronterizas... ( Mazzei, 2000:11)

Desde esta perspectiva se problematiza aún más la educación nacional y las políticas educativas homogeneizadoras, pues el contexto exige reflexionar sobre el qué, para qué y cómo sería educar en la inflexión cultural.

### III. METODOLOGÍA

#### 3.1 Descripción del trabajo de campo

El trabajo de campo consistió en un estudio de cinco casos que- en el diseño definitivo- constituye la muestra de la siguiente manera:

**Caso 1-** Una **Escuela Primaria de Tiempo Completo** en un barrio de contexto social vulnerable; dependiente del- entonces- Consejo de Educación Primaria (CEP) de ANEP.

**Caso 2-** Se trata de un Centro de Ciclo Básico Tecnológico- dependiente del Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP-UTU), que alberga alumnos de todos los barrios de la ciudad, por tanto estudiantes y profesores conforman un grupo muy heterogéneos desde el punto de vista cultural y social.

**Caso 3-** Dependiente del Consejo de Educación Secundaria (CES), es un liceo de barrio en una ciudad capital departamental, tiene la particularidad de estar muy afianzado en la comunidad con una fuerte identidad institucional local ya que fue fundado como “**liceo popular**”.

**Caso 4-** También dependiente del CES, pero es uno de los primeros liceos de Ciclo Básico creados en el período de la “Reforma” (uno de los 8 primeros en implementar el Plan 96 o Plan Piloto). Si bien pertenece al mismo subsistema que el

caso anterior, es un Liceo que tiene una corta historia institucional ligada directamente a la política nacional.

**Caso 5-** Es un Centro Educativo que se autodefine como NO FORMAL (aunque depende del MEC). Está instalado en un barrio de la zona urbana al que llegan estudiantes de origen rural y de diversos barrios de la ciudad. Los educadores tienen trayectorias laborales muy diversas: experiencias previas o simultáneas en Educación Primaria, Educación Secundaria, Educación Técnica, ONGs o Universidad.

Todos los casos están radicados en la frontera de Uruguay con Brasil. La mayoría de los actores son hablantes nativos del dialecto del portugués que se habla en Uruguay. Los educadores conforman un grupo heterogéneo en cuanto a su origen geográfico, social y su a su formación docente.

### 3.2. Presupuestos:

Existen tensiones entre las Políticas Educativas (diseñadas por los gobiernos centrales) y los significados que dan los actores en las culturas institucionales particulares donde se implementan dichas políticas. Dichas tensiones- al generarse- generan también acciones, retroacciones y conflictos en el interior de las culturas institucionales particulares.

Esta situación puede ser un obstáculo para el cambio educativo o, por lo contrario, en estos casos, las tensiones pueden constituirse en el elemento dinamizador de la política a través de mecanismos propios de resignificaciones y producción de conocimiento local. Si existieran producciones propias en las instituciones locales, éstas podrían retroactuar en la Política Educativa Nacional.

### 3.3 Objetivos

#### **Objetivo general**

Analizar las relaciones que se dan entre las políticas educativas prescriptas centralmente y las interpretaciones y producciones locales propias en las culturas institucionales locales; así como las posibilidades de retroacción al sistema- de las producciones locales- para nuevos procesos de toma de decisión.

#### **Objetivos específicos**

1. Describir las políticas educativas iniciadas en el año 1996 en Uruguay conocida como la Reforma de la Educación; y las posteriores políticas de inclusión social, en particular el Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) del año 2005 hasta el año 2010.
2. Indagar acerca de las representaciones de los colectivos docentes dentro de los centros educativos donde se implementa las políticas nacionales así como las concepciones de enseñanza y construcción del cambio, dentro del tejido de diferentes cosmovisiones que se manifiestan en los colectivos docentes implicados en este proceso.
3. Estudiar las TENSIONES, distancias/no distancias; entre el discurso oficial y las narrativas de los educadores de establecimientos institucionales en el que se implementa nuevas políticas.

4. Identificar- dentro de los establecimientos educativos- producciones propias en el desarrollo de las nuevas políticas, así como posibilidades de retroacción al Sistema.

### **3.4 Preguntas:**

1. ¿Cómo se describen las políticas de cambio educativo del año 1996 -llamada Reforma de la Educación, en los diferentes subsistemas de la ANEP y el denominado Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) implementada a partir del año 2005 en el marco del MEC en Uruguay?
2. ¿Cómo se describen cada uno de los diferentes Centros Educativos en estudio, teniendo en común que están radicadas en zona de frontera y distantes geográfica y culturalmente del gobierno central desde donde se diseñan las nuevas Políticas Educativas?
3. ¿Qué significados le han dado los sujetos de estos centros educativos a las propuestas centrales de cambio?
4. ¿Se evidencian tensiones, distancias- no distancias o/y re significaciones entre los distintos actores en el proceso de cambio?
5. En caso de existencia de diálogos generados por tensiones internas ¿Se identifican producciones propias a partir de éstos?
6. Las tensiones, las distancias y las diferentes significaciones: ¿obstaculizan el cambio o generan diálogo y/o posibilidades de retroacción al Sistema abriendo posibilidades propias de mejoras a la Política Nacional?

### **3.5 La muestra y sus criterios.**

En una primera etapa, se pretendió tomar un centro de cada subsistema de la ANEP (Administración nacional de Enseñanza Pública) que se encontrara aplicando los planes de reforma en zona de frontera. Se inició el estudio con intereses investigativos generales y el propósito fue asegurar la representatividad de los casos estudiados; pero en el transcurso del trabajo se toma la decisión de estudiar otro escenario incorporando

un caso más. Desde un diseño emergente, finalmente, se opta por lo que Taylor y Bogdan (1998) basados en los conceptos de Glaser y Strauss(1967) llaman muestreo teórico. Los autores entienden por muestreo teórico

*“el procedimiento mediante el cual los investigadores seleccionan conscientemente casos adicionales a estudiar de acuerdo con el potencial para el desarrollo de nuevas intelecciones o para el refinamiento o la expansión de las ya adquiridas”* (Taylor y Bogdan, op.cit: 34).

Finalmente se toma una muestra relevante en cuanto al criterio de abarcar centros educativos ubicados en zona de frontera, pertenecientes a los diferentes subsistemas de ANEP<sup>2</sup>, que se encuentren implementando la Reforma Educativa del año 96; más un Centro Educativo de Capacitación y Producción (CECAP) perteneciente al Área de Educación No Formal del MEC<sup>3</sup> en implementación de una nueva política nacional: el Programa Nacional del Educación y Trabajo (PNET).

Como el criterio de la muestra responde a la necesidad de una reconstrucción histórica basada en la narrativa de los sujetos *“que se encuentran comprometidos con los otros y responden por sus sentimientos, sus pensamientos y acciones”*, Bolívar (2001); dentro de cada centro estudiado se toma la totalidad de educadores (con cargos de docencia directa o indirecta) que se encuentren dentro de las características seleccionadas por lo que se constituirían en informantes claves debido a las siguientes razones:

- Aquellos que pueden tener la posibilidad de realizar una comparación válida entre un antes y después de la política, o participaron desde la fase inicial del cambio
- Aquellos que han tenido experiencia de participación activa en otras instituciones de educación No Formal o de Educación Formal, Sindicatos, ATD<sup>4</sup>, etc. Situación que les permiten construir los relatos con amplitud de perspectiva

---

<sup>2</sup> Ente autónomo encargado de la Administración Nacional de Educación Pública en Uruguay

<sup>3</sup> En el año 2005 los CECAPs dependían del entonces Área de Educación No Formal de la Dirección de Educación del MEC. Hoy dependen del Consejo de educación No Formal(CONENFOR)

<sup>4</sup> Asambleas Técnico-Docentes

- Se relacionan activamente con la comunidad y con los actores involucrados en el cambio.

### 3. 6. Técnicas de recolección de datos

En los cinco casos se utilizaron las siguientes técnicas de recolección de datos:

1. RASTREO DOCUMENTAL (Documentos Oficiales donde se describen las políticas educativas nacionales).
2. OBSERVACIÓN:

En los casos 1, 2, 3 y 4 se realizan observaciones directas a lo largo de un año lectivo (asistiendo una vez por semana a cada centro). En el caso 5 se realizó una observación participante, que se configura en la piedra angular de esta investigación lo que posibilitó un estudio de corte etnográfico. Dicha observación participante dura 5 años de marzo del 2006 a diciembre de 2010, llevando los registros en un diario de campo. El distanciamiento se realiza con la retirada de campo del investigador. Los análisis del diario de campo se realizan a partir de marzo de 2012, dejando guardada la bitácora durante 2 años, con el objetivo de lograr el la distancia necesaria para el análisis.

#### 3. NARRATIVAS

El método biográfico puede ser entendido es el conjunto de técnicas metodológicas basada en la indagación abierta sobre las historias de vida tal como son relatadas por los propios sujetos (Sautu, 1999); aunque es algo más que esto, para algunos investigadores de las ciencias sociales

*las experiencias particulares de las personas recogidas a través de relatos de vida representan la posibilidad de recuperar los sentidos, vinculados con las experiencias vividas, que se ocultan tras la homogeneidad de los datos que se recogen con las técnicas cuantitativas (Kornblit, 2007:15).*

Las narrativas de los trayectos laborales de los sujetos que vivieron la experiencia de la implementación de nuevas políticas, se producen con las siguientes TÉCNICAS:

a) **Focus Groups**

Básicamente los grupos focales se organizan en las horas de coordinación de educadores. En el caso 5 las discusiones se armaban entorno a distintos temas surgidos en función de preparar los informes de Rivera para los Encuentros Nacionales- por lo que en la mayoría- el tema de la discusión viene pautado desde el Equipo Nacional. Cabe destacar que hay algunos grupos focales que se generaron espontáneamente a partir de problematizaciones institucionales propias. También en el Caso 5 fue posible generar discusiones a través del google group de los educadores llamado- por ellos- “*coordinacionvirtual*” que resultó ser el material más rico para analizar.

b) **Técnica del Relato**

Más que nada, se recogieron relatos de trayectorias laborales. Se limitó el relato a los recuerdos de los trayectos laborales de los educadores dentro de la experiencia piloto, antes y después de la implementación de la nueva política nacional.

c) **Entrevistas en profundidad:**

Esta técnica fue utilizada con actores/ interlocutores nacionales y de mando medio. En un primer momento se pensó en la aplicación de un cuestionario por correo electrónico, pero los informantes prefirieron brindar entrevistas por lo que éstas se realizaron en forma presencial, y en una modalidad semi- estructurada que se vuelve finalmente- abierta.

Se recogieron relatos de trayectorias laborales, en la línea de las conocidas *Historias de vida* para buscar categorías teóricas al nivel de las representaciones de los interlocutores- educadores. Se buscaron tanto recurrencias como divergencias en los significados que daban a la implementación de la nueva Política Nacional. La modalidad de análisis se corresponde al modelo hermenéutico, a través de la lectura de los relatos, con el propósito de des/cubrir, develar, los sentidos que se encuentran a través del texto. Se buscó- entonces una *comprensión de los sentidos* en los textos. De todos modos no se ha dejado de avanzar hacia otra modalidad de análisis en la línea de Habermas (1978) de *análisis de la comunicación*: desmenuzar el texto para llegar a lo más oculto con los necesarios recaudos para que el investigador pueda traducir lo que dice el texto a otra versión que tiene pretensión de validez, a través de la interpretación.

Casos 1, 2, 3, 4:

**Cuadro de resumen I**

<b>48</b>	<b>Documentos analizados</b>	<b>22</b>	<b>Entrevistas</b>	<b>4</b>	<b>Grupos de Discusión</b>
<b>28</b>	Publicaciones Oficiales	<b>6</b>	Caso 1	<b>1</b>	Caso 1
<b>4</b>	Actas y Planillas de los Centros	<b>3</b>	Caso 2	<b>1</b>	Caso 2
<b>4</b>	Proyectos de Centro	<b>6</b>	Caso 3	<b>1</b>	Caso 3
<b>6</b>	Documentos de las ATD	<b>4</b>	Caso 4	<b>1</b>	Caso 4
<b>6</b>	Publicaciones de los Sindicatos	<b>3</b>	Sindicatos y ATD	<b>0</b>	

Caso 5

**Cuadro de resumen II**

<b>Técnica de recolección de datos</b>	<b>Cantidad. (Interlocutores, informantes, documentos Instancias aplican)</b>	<b>Técnicas de análisis</b>
<b>RASTREO DOCUMENTAL</b>	<b>9</b> Piezas / documentos	Análisis de contenido
<b>NARRATIVAS</b>		
Relatos de vida escritos ( trayectorias laborales)	<b>13</b>	Análisis del discurso
Focus Groups:	<b>6</b>	Análisis del discurso
Entrevistas	<b>7</b>	Análisis semántico y de contenido.
<b>OBSERVACIÓN PARTICIPANTE</b>	<b>Período 2006-2010</b>  <b>Implicación</b>	Análisis de la bitácora y notas observacionales. Auto- reflexión. Experiencia de Descentración y Extrañamiento

#### IV. HALLAZGOS y CONCLUSIONES

En una primera fase exploratoria- desde las primeras entradas al campo- se observó que, ante las propuestas de cambio, se entrecruzan visiones dentro de cada Centro Educativo por vía de los profesores y maestros que también son miembros de otras instituciones. Así, en los 4 primeros casos, coexisten miradas a la Reforma desde las Asambleas Técnico Docente de diferentes subsistemas y los Sindicatos. Desde esta perspectiva, se pudo identificar cómo los docentes- actores del centro educativo- son más que simple portadores de roles, sino sujetos colectivos que se identifican grupalmente el entrar a la red de oposiciones y conflictos.

Luego de la recolección datos- en un primer nivel de análisis- se puede sintetizar que en todos los casos:

- Todos los educadores sienten que están realizando tareas “*para alguien de afuera*”, puede ser “*la Inspección*” (entrevistas a maestros), “*el Sistema*” o “*el Estado*” (profesores de secundaria); pero en todos los casos los docentes no se sienten protagonistas del proceso de cambio, salvo algunas excepciones personales entre ellas están los directores y los docentes de Nivel Inicial que participaron en la elaboración de los nuevos programas a través de las ATD<sup>5</sup>.
- El cambio es vivido o bien con resistencia-por algunos- o con ansiedad por el “deseo del cumplimiento del deber” (por ejemplo en el caso 2 aparecen frases como “*fuiamos formadas para llevar todo pronto, prolijo y bien hechito*”) esto difiere como tendencia entre los subsistemas. También se reconoce la coexistencia de las dos reacciones dentro del mismo centro en un mismo subsistema.
- Se vive en incertidumbre, se percibe un sentimiento de gran inseguridad ante un curriculum abierto, se declaran “*perdidos*”.

Desde otra dimensión, las concepciones de enseñanza que tienen los colectivos docentes difieren según los subsistemas, pero algunos rasgos son comunes a todos los centros estudiados, así encontramos que, en general, podríamos identificar las siguientes tendencias:

- Tendencia a reducir el concepto de Reforma a un mero “*cambio de programas*”, aparece un desconocimiento acerca de “La Reforma como un todo”. Para los docentes de Educación Media **La Reforma** se restringía al **Plan 96**; por ejemplo los docentes en las entrevistas se expresan así: “*nuestra asignatura no cambió mucho*”... “*nos preocupaba si área o asignatura*” ... “*mi opinión sobre la reforma, o mejor dicho, sobre el Plan 96 . . .*”

---

<sup>5</sup> Asamblea Técnico- Docente

- Tendencia a concebir el currículum como sinónimo de programa prescripto y por ende la postura de esperar que venga “*todo pronto*” planificado por los expertos del sistema a los que hay que criticar.
- Énfasis en los **contenidos** del programa, aún aparece la preocupación por lo que “*doy ahora*,” “*si área o asignatura (“el profesor dicta la clase “. . .“es aquello de dar”....* En Educación Media, (principalmente en Secundaria) parecen mantenerse los criterios de una Pedagogía Tradicional, concibiendo la buena enseñanza como *transmisión de saber acumulado*.
- Se identificó **una clara tendencia a adaptar la nueva retórica a los esquemas mentales previos**. Aparecen frases como “*ahora se dice así pero no hay nada nuevo bajo el sol*”... “*ahora hay que poner en la planificación así*”
- En los casos de educación media, la calidad de la educación y del currículum está asociada a la cantidad de contenidos que se detalla en los programas, como el diseño curricular es más abierto y flexible (proponiendo grandes ejes temáticos), esto es, muchas veces asociado a programas “*pobres*” y a descenso de la calidad.

A continuación detallaremos los problemas sentidos ante la implementación de los cambios prescriptos centralmente:

- En los casos estudiados se detectan algunas dificultades, atenderlas parecería esencial para que se produjera un cambio real. Si bien ya se había avanzado mucho con los cursos de sensibilización para docentes del plan 96, plan 2003, los cursos de actualización para docentes de las Escuelas de Tiempo Completo y la reformulación del plan 92 de Magisterio así como la creación de Centros Regionales de Profesores (CERPs), los cursos y concursos para Directores e Inspectores, esto parecería resultar insuficiente cuando hay que dar cuenta de una reforma del pensamiento de los docentes y principalmente de los **mandos medios**.
- En el caso 5 esto se ve subsanado gracias a los permanentes Encuentros Nacionales que se planificaron para la fase de implementación de la nueva política (2005).

En todos los casos estudiados- si bien son claras las diferencias de culturas institucionales- se reconocen distintos momentos:

a) Un primer momento de crisis y de desencuentro- en el que se potencian tensiones que existían- en la interna de cada institución desde antes- pero se ven agravadas cuando son chocada por una Política Nacional que “*desembarca*” en territorio.

b) Un segundo momento en el que se realiza la construcción re-construcción de una comunidad educativa caracterizada por el diálogo, la auto- reflexión y el compromiso principalmente en los casos 3 y 5 donde estas características ya existían antes de la introducción de la nueva política. Estaríamos en condiciones de afirmar- se ven reforzadas por el intercambio enriquecedor con la implementación de una Política

Nacional abierta a los aportes de las producciones propias del Centro Educativo; algunas de las cuáles (como la actitud proactiva y autónoma) repercuten en el Sistema.

Es de destacar que:

- En todos los casos de los diferentes subsistemas, aquellos directores que ejercen un rol de líder pedagógico estarían logrando una mejor resignificación del rol docente, en cuanto hace a la comprensión del cambio y a la toma de decisiones de qué es lo que tendría que seguir cambiando
- Los cambios reales pasan, también, por continuar implementando innovaciones en las que las reformas pedagógicas sean acompañadas por cambios estructurales y administrativos. En tal sentido están apareciendo en estos casos dificultades que obstaculizarían las innovaciones- principalmente en los casos estudiados de Educación Media:

-La cantidad de adscriptos, y las demandas de un nuevo perfil. En los Centros de Educación Media es un problema sentido la insuficiente cantidad de educadores destinados a atender al nuevo alumnado. En el caso 5 esto no sucede pues se crea la figura del *Educador Referente* por grupo.

-En los 3 casos de educación Media, los docentes continuaban trabajando 60 horas docentes, pues toman las 30 horas de los paquetes horarios( que luego se rompieron), pero como el salario aún era bajo deben completar sus horas en colegios privados, eso hace que el efecto "profesor taxi" se siga sintiendo. Están siempre apurados, recargados, "coordinan mirando el reloj". Esto se agrava cuando se dividen los "paquetes horarios", pues los docentes no tienen la misma carga horaria en el centro y por lo tanto también es desigual la carga horaria de las coordinaciones.

-Los Directores declararon que el sistema de elección de horas en Educación Secundaria atenta contra el compromiso con la institución, ya que todos los años los pueden cambiar de liceo, aún en los casos de efectividad. En Primaria no existe tal dificultad porque las efectividades son en el cargo, lo que asegura un cuerpo docente más estable en la escuela.

-Al universalizar la enseñanza inicial y el Ciclo Básico, habría que crear grupos y por lo tanto cargos de docentes, auxiliares, adscriptos, lo que implicaría un incremento en el presupuesto destinado a la Educación; pero sin este cambio en la política educativa será muy difícil optimizar las innovaciones.

-Se sentía la necesidad de optimizar los espacios de participación y de reflexión pedagógica que promovía la Reforma con las **horas de Coordinación**. En los centros donde esto ocurría se estaba avanzando en dar un nuevo sentido a la profesión docente y a superar la concepción tradicional del currículum.

-Los directores sentían el desafío de superar la idea instalada en el imaginario colectivo de que los conocimientos son algo permanente y esencial que la escuela debe transmitir mediante las disciplinas (historia, geografía, física, química, etc.). Se valora sobre todo el conocimiento en función del cual actúan los alumnos y los docentes y se llega a mitificar la ciencia y la científicidad.

En un segundo nivel de análisis se evidenciaron recurrencias que llevan a las siguientes categorías:

**1. Liderazgo profesionalizante** en cuanto al rol del director y los equipos docentes. Pudimos identificar que a este nivel, la figura del Director es preponderante como facilitador y guía del proceso de cambio (ya que se encuentra en situación de “enseñar” a todos los actores de la Comunidad Educativa, en especial a sus docentes); pero por sobre todo animador de la participación colectiva. Durante la trayectoria de la innovación, es claro que la figura del director resulta fundamental en los capítulos que se abren desde los relatos. Esto implica comenzar a trabajar en cada centro particular enfocando el trabajo en equipo, la participación en la búsqueda de consensos, aceptando la diversidad, elaborando normas propias, planificar estratégicamente, investigando en la acción educativa para diseñar Proyectos Curriculares adecuados a su contexto y desarrollar el currículum con autonomía.

**2. Las configuraciones macrodidácticas<sup>6</sup>**: Cuando se evidencia intervención didáctica a nivel de la organización se constata una mejor participación y horizontalidad del diálogo entre todos los actores (alumnado, padres, docentes, comunidad); y por otro lado, mejor calidad de diálogo entre el Centro educativo y las ATD con las voces oficiales lo que genera una “repercusión” a nivel institucional “macro”. En los casos estudiados se podría aseverar que para lograr que los antagonismos se sintetizen en

---

<sup>6</sup>Se define por “configuración macro didáctica” las intervenciones que se realizan intencionalmente - a nivel de la organización de un establecimiento educativo- para lograr aprendizajes institucionales que la lleven a conformarse en una organización que enseña y una organización que aprende.

oportunidades de auto construcción cultural, social y política de los centros, resultan importantes las intervenciones didácticas a nivel de la Organización Escolar.

**3. Incidencia cultural por las tradiciones institucionales**, principalmente referidas a los hábitos de reacción ante los cambios y se identifica con la historia institucional del subsistema, del propio centro y del contexto. En estos casos incide, lógicamente, la cultura institucional (que modifica y es modificada por el fenómeno que estamos explicando). En estos casos que pertenecen a un contexto fronterizo parece existir una especie de “cultura de cambio constante”, por lo que las reacciones no estarían provocadas por la inmovilidad, sino más bien por otras razones.

**4. Diálogo constructivo entre los colectivos docentes y las autoridades del subsistema.** En realidad, parecería correcto interpretar que ambos aspectos estarían explicados desde el principio de recursividad. Así en aquellos casos, en los que se identifican acciones macrodidácticas<sup>7</sup> desplegadas por el Director, también se identifican “retroacciones en el Sistema.” que a su vez genera mayores niveles de diálogo. En aquellas instituciones donde se identifica mayores niveles de participación de la dirección en las ATD nacionales y el diálogo con el respectivo Consejo (esto también depende de la cultura institucional del subsistema) es donde más se denotan retroacciones en el Sistema.

**5. Espacios de coordinación como espacios de discusión.** Parecería ser que en estos centros estudiados se generan espacios de discusión en los que repercuten distintas voces. Se produciría, así en las instituciones, un efecto que produce innovaciones propias. Frente a la coexistencia de distintas voces. En estos casos la nueva política nacional interferiría en las culturas institucionales provocando movimiento. Esto provoca un diálogo entre los cambios de las Políticas Educativas del Sistema y la micropolítica de los Centros que a su vez repercuten en otros niveles. Con esto afirmaríamos que en épocas de cambio, estos centros vivieron la posibilidad de producir conocimiento a partir de la confluencia de la cultura del contexto, de las construcciones personales (cruzadas, a su vez por distintas voces) y el liderazgo del director. En estas circunstancias estos centros educativos podrían encontrarse en una situación oportuna de innovación y cambio real. En el caso 5 aparecen- además de las horas de

Coordinación (que se priorizan intencionalmente) **espacios virtuales de discusión como un googlegroup** creado por los educadores del 2008 al 2010.

6. **Políticas Educativas pensadas entre todos**, generadas por el cruce de lógicas en el natural interjuego de voces. En el campo de las políticas educativas, las diferencias y los bloqueos estarían mostrando el carácter ideológico del cambio. Este análisis podría realizar aportes sustantivos para nuevas implementaciones de innovaciones en la educación para un futuro. En 2004 expresábamos en los informes que

*“Tendría que abrirse un debate, crearse un ámbito de discusión sobre cómo se deben generar y desarrollar las políticas educativas, con la participación de los actores involucrados, propiciar acuerdos gremiales, con las Asambleas Técnico Docentes, con la sociedad civil y otros grupos representantes de otras voces” (Viera Duarte, 2005).*

Hasta el año 2005, el campo de acción de las políticas educativas había sido endógeno al sistema educativo, pero restringida a los mandos altos y por tanto su legitimidad reposaba ahí, lo que resultaba coherente con el modelo de organización de los sistemas tradicionales; pero luego se abrió el Debate Educativo a otros actores políticos y de la sociedad civil. De esta manera se estaría abordando el tema de la construcción de la legitimidad de la política educativa en una sociedad democrática deliberativa, la discusión pasaría a ser ideológica al definir como se cogobierna una sociedad y se construye una visión sobre la misma en entretejido de miradas. Sin embargo, luego del Debate Educativo y el Congreso de Educación del año 2008, aún existen fuertes resistencias a los cambios, lo que abre nuevas interrogantes al respecto. Parecería que la lógica de la democracia deliberativa- que ha mostrado avances a escala local y de centros educativos- **no** muestra claras ventajas a nivel macro- nacional, hasta el momento actual. Por lo pronto se sabe que es conveniente garantizar los espacios de autonomía institucional, de diálogo y participación real **dentro de las propias escuelas**. Aún permanecen voces silenciadas, y hay mucho por descubrir en el terreno de los “no dichos”. Algunas voces están sonando demasiado fuerte, porque han desarrollado mecanismos para hacerse escuchar; mientras otros, -impregnados del saber cotidiano- permanecen callados, por lo que la interpretación de lo que significa su silencio queda en manos de los teóricos.

A modo de conclusión y obertura quedan abiertas nuevas interrogantes para el estudio de otros casos. Podríamos afirmar que en los casos estudiados se visualizaron las siguientes características que abren preguntas:

**1) La identidad local:**

Los subsistemas tienen un fuerte mandato fundacional: en algunos marcadamente homogeneizadores y otros claramente descentralizados y autónomo, éstos últimos están fuertemente enlazado con su comunidad local con su historia, identidad propia, su mística, mitos, ritos y leyenda ( el caso 3 – que surge como liceo popular- y el caso 5 ( Centro de Educación No Formal). Ambos casos tienen una fuerte identidad institucional con “**lo local**” y al mismo tiempo muestran apertura a los cambios prescriptos centralmente. La identidad local, entonces: ¿obstaculiza los cambios por la tendencia a conservar o es el elemento místico que sostiene a la comunidad para propenderse hacia el instituyente?

**2) La necesidad de formación para educadores:**

Desde los relatos de los actores docentes aparece una sentida preocupación con mejor formación para los educadores, pero una resistencia a cursillos de sensibilización. En el caso 5 la formación del Educador Social es sentida como una necesidad ya que la figura del educador referente tiene sus rasgos propios y se encuentra fuertemente vinculada a la educación No Formal. En la experiencia CES- CECAP se observó como el educador referente sustituye - con mayor éxito- a la figura del profesor adscrito de Educación Secundaria. Por supuesto a más variables a tener en cuenta- para futuras investigaciones- pero el adulto referente con formación social es una necesidad indiscutida para los jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Las instituciones encargadas de la formación docente en los sistemas educativos formales, han comenzado a incorporar la carrera de Educador Social, y esto es esperanzador ya que en el Sistema de Formación Docente se encuentran- aún- importantes vacíos en lo que refiere a la oferta educativa en esta especialidad, principalmente en el interior del país. En todos los casos queda evidente se siente una fuerte necesidad de mejor formación en servicio. El proceso de formación continua de educadores “in situ” necesita un seguimiento *macro didáctico* que pueda partir de las significaciones propias hacia re significaciones que emanen de reflexión teórica sobre las buenas prácticas. Algunos de los casos lograron conformar una comunidad pedagógica en proceso de Formación permanente de educadores o “escuela de educadores”(al decir de uno de los interlocutores del caso 5).

**3) La necesidad de pertenecer a un sistema para aunar esfuerzos:**

Aún con sentimiento localista, los educadores desean el “encuentro con otros”. Pertenecer a un Sistema Nacional es vivido como algo positivo, tanto por tener más recursos como por sentirse sostenidos por una institución mayor. Pero se visualizan tendencias a formar otros sistemas de relaciones a través de redes más locales. La

organización de eventos locales y experiencias de intercambio introducen una nueva interrogante: la necesidad de pertenecer a un sistema ¿refiere a sistema nacional? O ¿esa necesidad se sacia con las redes interinstitucionales? Las relaciones horizontales entre comunidades e instituciones ¿pueden sustituir la relación vertical con el Sistema Nacional porque tiene otra lógica o pueden convivir ambas lógicas? Yendo más lejos ¿Dónde queda el rol del Estado desde estas nuevas perspectivas?

#### **4) La autonomía, la metáfora del DESEMBARCO y el encuentro/desencuentro de lo nacional y lo local:**

La autonomía local, en el caso 2, 3 y 5, parece ser indiscutible. Es tan evidente para los informantes locales como para los nacionales. Sin embargo esos centros educativos (si se compara con los demás centros del mismo subsistema en el país) fueron los que menos resistencia ofrecieron a las nuevas políticas nacionales. En estos casos el encuentro de lo nacional con lo local- con los consabidos conflictos esperables- se dio una especie de complementariedad de lógicas. Resulta curioso que la metáfora del **desembarco de lo nacional en lo local**, en este estudio, emana de las reflexiones de un actor nacional. Mientras tanto se observa expresiones de orgullo y alegría- en los actores locales- al preparar informes y materiales para los Encuentros Nacionales de Educadores. Este es un caso que necesariamente hay que leerlo en clave sistémica, pues sería incomprendible desde un pensamiento lineal.

En esta intersección de planos ¿qué innovaciones pueden identificarse solamente como locales o solamente como prescritas centralmente? Lo nacional y lo local, uno otro nivel ¿no se han modificado entre sí en los procesos de interacción? ¿Es posible salir de estos procesos sin ser determinados por el intercambio?

**5) La lógica de la educación NO FORMAL vs. Sistema Formal** (que aparece recién el caso 5, centro que trabaja con jóvenes que están fuera del sistema Formal). Parecería que –ante el problema de la desafiliación institucional- surge una multiplicidad de proyectos para la reinserción educativa. Hay muchos proyectos para el mismo problema, y hasta parece existir una puja entre los educadores de EDUCACIÓN NO FORMAL y el Sistema de EDUCACIÓN FORMAL, aparece en los relatos una especie de dicotomía y posiciones enfrentadas: ¿Hay que atraer a los jóvenes a las instituciones de educación No Formal o regresarlos al Sistema Formal? En las entrevistas del caso 5, se nota una resistencia a “formalizar lo NO FORMAL” por parte de los educadores referentes y talleristas; sin embargo en los relatos de los profesores de Educación Media se expresa el deseo de reinsertar a los jóvenes al sistema formal.

#### **6) Una utopía Común “lo mejor para nuestros jóvenes”:**

Si bien se partió de la idea de ir definiendo el guión del drama institucional a lo largo de la investigación, inmediatamente se revelaron las características de un GUIÓN UTÓPICO (Fernández 1992). Incluso en las memorias de los antiguos actores- en las que se pueden identificar elementos del guión mítico- parecería sostenerse el pasado

sobre un guión utópico un consenso: “aquí todos pueden aprender y ser mejores” y “hagamos lo mejor para los jóvenes”

#### 7) **La visión desencontrada de lo que se comprende como “lo mejor”:**

Pero, el consenso no resulta tal. Para algunos interlocutores lo mejor para los jóvenes significa incluirlos socialmente, formarlos para el trabajo. Otros actores hablan la necesidad de “*educar contracultura*” **para lograr la inclusión**. Esta es una problematización que aparece en documentos elaborados por los actores locales en el caso 5- y repercute en el plano nacional de acuerdo a lo que expresan actores nacionales.

#### 8) **El Mundo de la Vida y el Sistema en el establecimiento educativo**

Estaríamos en condiciones de afirmar que- en los casos estudiados- la acción comunicativa funciona en escala “pequeña comunidad”. En esas condiciones se hace posible el diálogo real. Por lo que la unidad posible de innovación es el centro educativo donde se vive la lógica del mundo de la vida. Al pasar a una dimensión nacional, prima la racionalidad del sistema. Aun así, si los cambios comienzan por las bases, es posible establecer marcos comunes de acuerdo. El establecimiento institucional, en este caso, funciona como lugar de ensamble donde se entreteteje la racionalidad del Sistema y el mundo de la vida ( Habermas, op.cit). Es el espacio de la relación entre ambas lógicas, y las innovaciones pueden surgir- justamente- desde esa urdimbre posibilitadora de creatividad de los sujetos en acción.

Solamente en los casos 2 y 5 se ha observado que – tanto en la dimensión “micro” local del Centro Educativo, como en el proceso de implementación de la política nacional- a nivel “macro”, el diálogo y la construcción participativa ha sido una constante. Y esa modalidad de gestión no es ingenua- para nada- en diversos relatos de actores locales y nacionales aparece esa intención consiente: provocar reflexión, encuentro e intercambio, noción de proceso dinámico de acción y retroalimentación. De una forma inteligente se revela una capacidad de revisión del propio universo simbólico, representaciones, y acciones que desembocan en nuevas tomas de decisión.

Se podría concluir que- en los casos estudiados- los actores locales (en los establecimientos educativos como escenarios visibles de oposiciones y a la vez unidades de diálogo y la acción) posibilitaron y mejoraron la implementación de las políticas nacionales. Esto se hace más notorio en aquellos casos en que los docentes se pudieron sentir protagonistas del cambio en el diseño, el desarrollo y el seguimiento del mismo. Se ha de tener en cuenta en la **implementación de las políticas educativas** hay un saber hacer, una especialidad. Esto no debería ser ignorado, ni dejado al azar, pues exige una planificación estratégica para generar y sostener procesos macro didácticos que generen aprendizaje e innovaciones en las instituciones educativas que – a su vez- retroalimenten la propia política a nivel del sistema nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, L. 1998. *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa*. Caracas: Fundamentos.
- Alvarez Pedrosian, E. 2011. *Etnografía de la subjetividad. Herramientas para la investigación*. LICOMM. Montevideo: Universidad de la República.
- Ball, S. 1987. *The micro-politics. Of de school. Towards ok school organization*. Methuen: London.
- Bolívar, A; Domingo, J; Fernandez, M. 2001. *La investigación biográfico-narrativa en educación. Enfoque y metodología*. Madrid: la Muralla.
- Carnoy, M; Cosse, G; Cox, C; Martínez, E. 2004. *Las reformas educativas en la década de 1990: Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. BID .Ministerio de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.
- Cox, C. 2008. *Expansión del acceso y reformas del currículo en la educación escolar latinoamericana: implicancias para la cohesión social* en Eugenio Titoni (editor), redes, estados y Mercados. CIEPLAN, Ifhc. Santiago: Uqbar.
- Creswell, John W. 1994. *Research design. Qualitative & Quantitative Approaches*. California : SAGE Publications.
- De Armas, G; Retamoso, A. 2010. *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. UNICEF: Montevideo. Uruguay.
- Fernández, L .1994. *Las Instituciones Educativas. Dinámicas institucionales en situaciones de crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Fernández, T; Ríos, A. 2013. *Implicancias para la política educativa de las tendencias socioeconómicas y educativas registradas en el espacio regional "Frontera-Nordeste" de Uruguay*. Departamento de Sociología, Universidad de la República.
- Fernández, T. (coord.). 2010. *La desafiliación institucional en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: UDELAR.CSIC.
- Gairín, J.1996. *La organización Escolar: texto y contexto de actuación*. Madrid: La Muralla.
- García Huidobro J.E. 2006. *Para pensar sobre las reformas: Relaciones y procesos: 7 tesis (F/D)*
- Glaser, B; Strauss, N .1967. *Te discovery of grounded theory*. Chicago: Adeline press.
- Habermas, J. 1990. *Conocimiento e interés*. Buenos Aires: Taurus. Original en alemán: Erkenntnis und Interesse © 1968Surhkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Habermas, J. 1994. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*.2ª Ed. Madrid: Cátedra. Original en alemán: Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns.
- Ibañez, J. 1994. *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Madrid: Siglo XXI.

- Mancebo, M.E; Goyeneche, G. 2011. "Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010)". En *Revista Política Educativa*. Universidades del Grupo Montevideo.
- Mancebo, E; Narbondo, Ramos. 2002. *1985-2000 Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo. Banda Oriental- ICP,
- Mazzei, E. 2000. *Rivera (Uruguay)- Sant'Ana (Brasil). Identidad, territorio e integración fronteriza*. Montevideo: UdelAR.
- Morin, E. 1998. *Introducción al Pensamiento Complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Navarro, J.C. 2006. "Dos claves de políticas educativas". *La Política de las Políticas Públicas*. PREAL. Doc N° 36
- Pérez Gomar, G. 2001. *Cambio educativo, cultura y poder en las organizaciones escolares*. España: Universidad de Valencia.
- Pérez Gomar, G. 2008. "La matriz insonora del cambio educativo: la organización escolar. Perspectivas para su investigación" en *Revista REXE (Revista de Estudios y Experiencias en Educación)*. Chile: Universidad Católica de Concepción. Vol. 7, núm. 13.
- Popkewitz, T. 2000. *Sociología política de la Reforma Educativa*. Madrid: Morata.
- Ricoer, P. 1999. *Historia y narrativa*. Barcelona: Paidós.
- Santos Guerra, M.A. 1997. *La luz del prisma para comprender las Organizaciones*. Granada: Aljibe.
- Sautu, R. 2003. *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumière
- Sautu, R. 1999. *El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir de los testimonios de los autores*. Buenos Aires: Belgrano.
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. 1998. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. 4ta.ed. Barcelona: Paidós.
- Viera Duarte, P. 2005. *Sonancias y Resonancias de un Cambio Educativo: La relación entre Cultura Institucional y Reforma de la Educación: Estudio de casos en zona de frontera*. Tesis de maestría dirigida por Renato Operti en el programa de Edith Litwin. Montevideo: ORT



Facultad de  
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY