



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

Monografía de grado de
Licenciatura en Trabajo Social

**“Desde la exclusión hacia la Inclusión
en las políticas educativas”**

**Programa Aulas Comunitarias posibilidades y
límites...**

Autora: Nancy Cristina Guidotti Bintancur
Tutora: Lic. Laura Beatriz Paulo Bevilacqua

Montevideo, Uruguay
2017

Tutora: Lic. Laura Beatriz Paulo Bevilacqua

Miembros del Tribunal: Lic. Ximena Baráibar; Lic. Sandra Leopold

Fecha: 2 de mayo de 2017

Calificación:

Autora: Nancy Cristina Guidotti Bintancur

Resumen

Desde la exclusión hacia la inclusión en las políticas educativas. Es una investigación de corte cualitativo que realizamos acerca de las políticas de inclusión educativa que surgen como respuesta frente a la problemática de la deserción en el sistema educativo. En particular, se consideró relevante abordar los programas de reingreso de los jóvenes a la educación secundaria reflejando las condiciones políticas, institucionales y pedagógicas que sustentan esas iniciativas.

En este sentido, dentro de las políticas educativas que tienen como finalidad el reingreso de los estudiantes a la enseñanza media formal se decidió conocer y analizar el Programa Aulas Comunitarias (PAC) que se viene implementando en Uruguay desde el año 2007. Se trata de una iniciativa conjunta del Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Consejo de Educación Secundaria (CES). Dicho programa, es cogestionado entre el Estado y la sociedad civil y tiene como objetivo lograr la integración social y educativa de los estudiantes que repitieron primer año del ciclo básico, desertaron o nunca ingresaron a enseñanza secundaria.

En primer lugar, se llevó adelante una revisión bibliográfica acerca de la temática de interés, indagando en aquellas investigaciones que han sido elaboradas en los últimos años. Asimismo, se profundizó en la temática mediante el análisis documental de informes que refieren a la creación y relevamiento del programa publicados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM-Mides). A su vez, realizamos una revisión bibliográfica de algunos autores que analizan las políticas de inclusión, las comentan y evalúan su devenir. Por último, a modo de incorporar nuevos insumos al análisis entrevistamos a especialistas en la temática cuyos aportes resultaron enriquecedores para profundizar en el conocimiento de la temática y en la búsqueda de información calificada sobre los avances de este trabajo.

Palabras claves: Educación, Exclusión, Inclusión, Políticas de Inclusión Educativa

Contenido

Introducción.....	5
Capítulo I: Aspectos teóricos –conceptuales en relación a las Políticas Educativas.....	8
1.1. Algunas consideraciones sobre educación y enseñanza.....	8
1.2. Aproximación conceptual acerca de las políticas públicas	9
1.3. Particularidades en el ciclo de las políticas.....	11
1.4. Exclusión, Inclusión y Políticas de Inclusión.....	14
Capítulo 2: Un abordaje multicausal en relación al fenómeno de la desvinculación educativa.....	17
2.1. Distintas miradas acerca de la inequidad y exclusión educativa en América Latina	17
2.2. Políticas públicas en educación e investigación social.....	19
2.3. Hacia una educación más inclusiva.....	22
2.4. Los conceptos de inclusión y exclusión para el análisis de las políticas públicas	24
Capítulo 3: Políticas de Inclusión Educativa: Programa Aulas Comunitarias.....	27
3.1. Un recorrido de las políticas educativas hasta la actualidad.....	27
3.2. Políticas de Inclusión Educativa en América Latina.....	30
3.3. Presentación del programa Aulas Comunitarias.....	32
3.4. Caracterización de los estudiantes del PAC: Cobertura, perfiles, trayectorias y algo más.....	36
Capítulo 4: Conceptualizaciones, Investigaciones e intercambios sobre las políticas de inclusión educativa.....	41
4.1. La desvinculación educativa, una problemática en cuestión.....	41
4.2. El relacionamiento institucional y la implementación del PAC.....	45
4.3. Una mirada en profundidad acerca del programa.....	50
Reflexiones Finales.....	54
Bibliografía:	57

Introducción

El tema de interés que motivó la realización de este documento académico es analizar las políticas de inclusión educativa que surgen como respuesta frente a la problemática de la deserción en el sistema educativo. En particular, se consideró relevante abordar los programas de reingreso de los jóvenes a la educación secundaria reflejando las condiciones políticas, institucionales y pedagógicas que sustentan esas iniciativas.

Partimos de la concepción de que la desvinculación de los adolescentes del sistema educativo constituye una problemática compleja que afecta fuertemente nuestro país. Esto hace que si bien se ha logrado universalizar la educación primaria, no ocurra lo mismo en la educación secundaria ya que los adolescentes al ingresar a la enseñanza media no logran su permanencia en la institución, desvinculándose en el proceso. Esto conlleva a que la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran inmersos muchos adolescentes hace que existan dificultades en las trayectorias educativas como ser el ingreso tardío a la educación media, la necesidad de una temprana inserción laboral, a lo que se le agrega la ausencia de sentido ante las propuestas educativas formales.

A nivel de política pública, se comenzaron a implementar y profundizar en el año 2007, una serie de planes y programas que tienen como objetivo la re-vinculación y continuidad de los de los adolescentes y jóvenes al sistema de educación media formal. Por lo tanto, las políticas educativas llevadas adelante en nuestro país parten de la concepción de que la inclusión educativa contribuye a los procesos de inclusión social y la disminución de las brechas de desigualdad existentes en nuestra sociedad.

En este sentido, dentro de las políticas educativas que tienen como finalidad el reingreso de los estudiantes a la enseñanza media formal se decidió conocer y analizar el Programa Aulas Comunitarias (PAC) que se viene implementando en Uruguay desde el año 2007. Se trata de una iniciativa conjunta del Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Consejo de Educación Secundaria (CES). Dicho programa, es cogestionado entre el Estado y la sociedad civil y tiene

como objetivo lograr la integración social y educativa de los estudiantes que repitieron primer año del ciclo básico, desertaron o nunca ingresaron a enseñanza secundaria.

Para abordar el objeto de estudio se hizo necesario realizar un análisis crítico acerca de la implementación de las políticas de inclusión educativa principalmente del programa valiéndose de las categorías educación, exclusión, inclusión y políticas de inclusión educativa. De esta manera nos planteamos como objeto de conocimiento las significaciones de las políticas de inclusión educativa y su incidencia en la continuidad de los adolescentes en el sistema educativo formal, durante el gobierno del Frente Amplio, desde 2007 al momento actual. En consonancia con ello, el objetivo general se orientó a contribuir en la reflexión acerca de las posibilidades que presenta para la educación la implementación de políticas de inclusión educativa. Específicamente se hizo énfasis en los debates actuales acerca de las políticas educativas, exclusión e inclusión educativa.

Para el cumplimiento de los objetivos se entendió pertinente trabajar desde una metodología de corte cualitativo. En primer lugar, se llevó adelante una revisión bibliográfica acerca de la temática de interés, indagando en aquellas investigaciones que se han elaborado en los últimos años. Asimismo, se profundizó en la temática mediante el análisis documental de informes que refieren a la creación y relevamiento del programa publicados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM-Mides). A su vez, realizamos una revisión bibliográfica de algunos autores que analizan las políticas de inclusión, las comentan y evalúan su devenir.

A modo de incorporar nuevos insumos al análisis entrevistamos a especialistas cuyos aportes resultaron enriquecedores para profundizar en el conocimiento de la temática y en la búsqueda de información calificada sobre los avances de este trabajo. Es así que entendimos pertinente contactarnos con una especialista en políticas educativas de la Facultad de Ciencias Sociales quien nos dio su visión acerca de la relevancia del fenómeno de la desvinculación del sistema educativo. Asimismo nos transmitió su conocimiento acerca de la implementación de las políticas de inclusión educativa. Por otra parte, se produjo un encuentro con distintos actores involucrados con el programa quienes nos contaron sus conocimientos y vivencias en relación al PAC. Por último, se consideró pertinente para abordar nuestro objeto de conocimiento tomando como categorías orientadoras educación y enseñanza, políticas públicas,

ciclo de las políticas, exclusión, inclusión y políticas de inclusión educativa. Consideramos que son conceptos claves para dilucidar y comprender la complejidad de la temática.

De esta manera el documento se organiza en cinco capítulos. El primer capítulo presenta el marco conceptual en el cual se desarrollan los elementos teóricos-conceptuales en relación a las políticas educativas y que sirven de sustento para el análisis del programa. En este se abordan algunas consideraciones sobre educación y enseñanza, la conceptualización de políticas públicas y los ciclos de las mismas. Así como también se exponen los conceptos de exclusión, Inclusión y políticas de inclusión educativa.

Luego el segundo capítulo refiere al aporte de investigaciones recientes sobre educación en nuestro país y otros países de América Latina. Dichas investigaciones contribuyen al debate actual y abordan conceptos claves vinculados a la temática como son inequidad y exclusión, inclusión, desigualdad, segregación, políticas públicas y políticas educativas.

En el tercer capítulo se hace un recorrido en relación a las políticas educativas a modo de comprender las particularidades del contexto actual en comparación con el que existía hace unos años atrás. Asimismo, se realiza el análisis crítico- reflexivo de las políticas de inclusión educativa, Programa Aulas Comunitarias destacando sus posibilidades y limitaciones.

Posteriormente, en el cuarto capítulo se realiza un análisis en profundidad del programa en el cual se retoman aspectos teóricos-conceptuales que han sido desarrollados en los capítulos anteriores y presentamos los aportes recibidos por los especialistas.

A modo de cierre, se presentan algunas reflexiones finales que nos surgieron luego del recorrido realizado, dando por finalizada la tesina.

Capítulo I: Aspectos teórico- conceptuales en relación a las Políticas Educativas.

1.1. Algunas consideraciones sobre educación y enseñanza

En los últimos años la educación ocupa un lugar creciente en la agenda pública, como consecuencia se realizan evaluaciones, se procesan datos y se hacen análisis de resultados. La discusión en torno a la educación ha ido adquiriendo gran relevancia y trascendiendo en forma pública debido a que el sistema educativo presenta serios problemas y desafíos a resolver.

Para una mejor comprensión acerca de la temática de interés se considera pertinente incursionar sobre los conceptos de educación y enseñanza. La educación se puede definir como una relación social o “socialización deliberada en ciertos valores culturales, políticos o morales” (Da Silveira, 2009: 43). De esta manera, la educación es concebida como un bien público donde se transmiten valores que son aceptados por gran parte de la sociedad. A su vez permite la reproducción de pautas culturales, políticas y morales dominantes.

Entonces, “la educación es un instrumento particularmente útil para transmitir los saberes y destrezas que aseguran la reproducción material y simbólica de la sociedad” (Da Silveira, 2009:21). Esto determina que exista la necesidad de asegurar la “reproducción social” lo que hace que se tomen “decisiones públicas” sobre lo que hay que transmitir a las nuevas generaciones. También la educación puede servir para otros fines, estos pueden ser privados o públicos. Según Da Silveira (2009) los fines privados son aquellos que transmiten los padres a sus hijos. Mientras que los fines públicos son los asumidos por la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, la “enseñanza” es “aquella parte de la educación que ha pasado a integrar la agenda pública de la sociedad (...)” y en donde “sus objetivos y sus métodos están sometidos al control de los poderes públicos (...) la evaluación de sus resultados es puesta en manos de personas expertas” (Da Silveira, 2009: 44).

En esta concepción aparece un actor clave que es el Estado en su calidad de poder público y una mirada institucional de cómo se construye la idea de educación y enseñanza. Su concepción, ejecución y evaluación forman parte del análisis de las

políticas públicas y permiten la discusión a modo de generar políticas públicas educativas.

Otros autores conciben la educación como “un conjunto de prácticas e instituciones que tienen objetivos de aprendizaje, es una dimensión fundamental de las sociedades contemporáneas (Tenti, 2004: 7). Esto conlleva a que las acciones que se realizan dentro del sistema educativo tengan que ajustarse a los objetivos fijados. Para ello es preciso plantear claramente cuáles son los objetivos que se persiguen en relación a las respuestas que se han ofrecido por parte de los actores involucrados.

Desde esta perspectiva se sostiene que el Estado aparece como un actor fundamental en diversos entonos de la vida social. Esto se refleja claramente al decir: “La escuela es un asunto de Estado, una dimensión muy importante de lo que hoy se denominan las “políticas públicas”, es decir, las intervenciones sistemáticas del Estado en diversas dimensiones de la vida social tales como la economía (política económica), la salud de la población (políticas de salud) la seguridad (políticas de seguridad), etc.” (Tenti, 2004: 7). Por lo tanto el Estado tiene la responsabilidad de asegurar a todos los miembros de la sociedad el derecho a la educación.

De esta manera la educación está presente como política pública y organización pero a su vez es vista como una interrelación entre los agentes o sujetos en la realidad social. Asimismo el modo de organizar las prácticas educativas ha ido cambiando con el trascurso de los años como consecuencia de la interacción entre los agentes y las distintas instituciones involucradas.

1.2. Aproximación conceptual acerca de las Políticas Públicas

Al referirnos al estudio de las políticas educativas, se hace pertinente reflexionar acerca de las políticas públicas y la relación que tiene con nuestro objeto de estudio. En primer lugar, “las políticas como manifestación del accionar de los gobiernos son producto de “la política”, esto es, del intercambio bajo las modalidades de cooperación o conflicto entre distintos actores relevantes de la escena pública”. (Bentancur, 2012:65). Entonces, la política educativa es una línea de actuación específica llevada a cabo por una autoridad pública con competencias educativas, que se dirige a resolver una determinada problemática.

Cuando hablamos, por lo tanto, de “Política Pública”, nos estamos refiriendo a “procesos”, “decisiones”, “resultados”,... pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de “poderes” en conflicto enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos (Lindblom, 1991:7). De acuerdo con lo expuesto anteriormente son las tensiones conflictivas entre los distintos actores y racionalidades las que determinan la toma de decisiones y por ende la política pública.

Desde esta perspectiva, la política pública es aquella acción que realiza o deja de realizar un gobierno y que posee legitimidad gubernamental. Asimismo las instituciones inciden en el éxito de las políticas (policies) y para que la política educativa sea viable se necesita de instituciones capaces de “albergarla y viabilizarla”. (Mancebo; 2007: 8).

A partir de las distintas definiciones de política pública se reconoce incluir en primer lugar, un aspecto institucional donde la política es elaborada o decidida por una autoridad legítima, luego tenemos un componente decisorio, un conjunto de decisiones en relación a una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades. Además una política implica un curso de acción entonces incluye un componente comportamental y causal siendo este último el producto de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

A su vez, los autores Bentancur y Mancebo (2012) plantean que las políticas públicas en educación constituyen un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad educativa en su competencia. Dichos autores hacen alusión a las políticas públicas como un proceso “complejo y plural”, con varios actores “públicos y privados” con relaciones de “cooperación, competencia y/o conflicto” y con distintos recursos para incidir en las decisiones públicas (Bentancur; Mancebo, 2012:2). Esta perspectiva permite comprender el accionar de los actores en la elaboración de una política pública concreta, ya que su forma de actuar va a depender de las posiciones que tengan en relación a un tema específico y en un momento dado.

Pero a su vez va a estar determinado por las instituciones que inciden según sus modos de interactuar. Entonces la toma de decisiones de una política refiere al comportamiento de los actores involucrados en un ámbito de actuación respecto a un asunto público y a los recursos que se movilizan para su concreción. Esto implica el reconocimiento de los actores involucrados en el proceso de elaboración de las políticas.

Finalmente una política educativa está constituida por algunos elementos como ser: un contenido, en el cuál se intenta conseguir algunos resultados; un programa, en el que se argumentan decisiones que tienen la coherencia de un programa político y con una línea de actuación mantenida en el tiempo. Además contiene una orientación normativa donde los decisores presuponen la voluntad de establecer normas y aprobar leyes; un factor de coerción a modo de garantizar que la política se concrete. Así como también una competencia social ya que una política educativa está dirigida a un sector concreto.

1.3. Particularidades en el ciclo de las políticas

Para continuar, una vez definida la concepción de políticas públicas en el apartado anterior se considera pertinente desarrollar el proceso de configuración o ciclo de las políticas.

En lo que respecta a las especificidades en el ciclo de las políticas públicas, siguiendo a Pedró y Puig (1998) se distinguen las siguientes instancias: Identificación de un problema, formulación, implementación y evaluación. Al identificar un problema las fuentes son diversas y pueden afectar tanto la gestión interna como la gestión política o ambas al mismo tiempo. En política educativa, una crisis es una situación de inestabilidad que ha de resolverse mediante una política concreta. Por tal motivo la institución rectora se ve obligada a priorizar el tema y lo incorpora en su agenda, lo cual hace que exista una interpretación del problema por parte de las autoridades atribuyéndole el carácter de urgente a modo de darle prioridad política.

La formulación radica en la toma de decisión política para que una problemática sea detectada y priorizada. Se intenta combatir los efectos negativos que causa dicha problemática en una sociedad determinada y un momento histórico dado. Por tal motivo en esta etapa se toman decisiones referidas a la determinación de alguna alternativa de acción posible que permita modificar la situación. Según

Mancebo la formulación de una política educativa supone “la inclusión de la temática en la agenda, el diseño del curso de acción a seguir y la toma de decisiones, lo que implica la identificación de la situación-problema, la definición de prioridades y objetivos, el análisis de opciones y la selección entre opciones de programas y políticas” (Mancebo, 2002:146). En esta instancia se discuten las eventuales soluciones a los problemas sociales incorporados en la agenda, se definen los objetivos de las políticas y se evalúan las posibles alternativas para alcanzarlos. Por último se determinan cuáles son las estrategias a realizar para el logro de los objetivos propuestos.

Por otro lado, Subirats (2008) define la implementación como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores políticos, enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo (PPA) y realizadas con la intención de crear, influenciar y controlar. En la definición se introducen dos factores relevantes: por un lado, el proceso de implementación se da por culminado solamente cuando se hayan producido las decisiones y acciones directamente destinadas a los grupos objetivo. Dicho proceso se caracteriza por las interacciones entre actores públicos y privados, donde en ocasiones, las organizaciones no gubernamentales o grupos sectoriales son los intermediarios de los intereses de los sectores sociales. Por otro lado, una política pública deberá integrarse, abrirse camino y considerar las estructuras organizacionales, procedimientos y relaciones entre actores preexistentes.

Entonces esta etapa se profundiza en el estudio del programa a modo de conocer la realización concreta de los objetivos de la política. Asimismo en esta instancia entran en juego los actores quienes negocian, priorizan o superponen ciertas decisiones sobre otras y además se debe tener en cuenta los recursos humanos y económicos con los que se dispone.

En este sentido, Lindblom (1991) sostiene que implementación siempre genera cambios en una política por tal motivo ningún decisor puede formular completamente su política. Esto es lo que el autor denomina “Especificación incompleta de las políticas” donde los decisores esbozan lo que se debe hacer y dejan a los funcionarios que diseñen los grandes elementos (Lindblom 1991:84). Luego hace referencia a los criterios conflictivos, donde los funcionarios diseñan y aplican la política de acuerdo a los recursos con los que se cuenta. Asimismo en la etapa de implementación pueden llegar a darse directrices conflictivas donde las órdenes pueden llegar a entrar en

conflicto debido a la cantidad de actores participantes. Por último existen las competencias limitadas, lo cual hace que los órganos ejecutores se vean obligados a coordinar con otros actores cuando la política trasciende el área.

A su vez, “cuando, en la elaboración de las políticas se procede en base al método de “prueba-y-error”, lo que ocurre a menudo, siempre que cada paso corrija lo inadecuado del paso anterior, la implementación de cada fase de una política se convierte en principal fuente de información para el paso siguiente” (Lindblom; 1980: 88). De esta manera la nueva información (que contiene el registro de implementación de políticas anteriores) induce con nuevas perspectivas a las políticas. Por lo tanto, se destaca la idea de entender la implementación como una etapa compleja dentro de las políticas, la cual incorpora diversos actores y genera impactos en sus diseños.

Finalmente, la evaluación es la instancia donde se analizan y evalúan los resultados de la política propuesta en relación con la problemática específica. Entonces cuando se da la interacción entre el Estado, los beneficiarios de la política y la sociedad civil organizada puede disminuir el impacto que representa la diferencia entre la implementación “ideal” de la política y la realidad de la población beneficiada.

Por otra parte, existen diferencias entre el enfoque “top-down” y el “bottom-up”, para el primero una política pública preexiste a su ejecución donde se le atribuye un lugar mínimo a la implementación y responde a criterios de jerarquía vertical en la administración. En este enfoque hay una pérdida de autonomía de acción por parte de los ejecutores en lo que respecta a la apropiación de la propuesta y el manejo de los recursos para que la política pueda concretarse. Desde arriba, y a partir del sector público, hacia abajo, y hacia el sector privado. Por tal motivo se trata de decisiones de las autoridades político-administrativas. Para evaluar la calidad de implementación de la política pública se tiene en cuenta la regularidad del proceso, así como también la eficiencia vinculada al grado de realización de los objetivos formales.

En el segundo el enfoque conceptual denominado de abajo hacia arriba (“bottom-up”) se reconoce la importancia de los ejecutores y destinatarios en el proceso de decisión de políticas públicas, brindando una mayor autonomía. En lo que refiere a la implementación de la política pública, se trata de actividades de la red de implementación a nivel local considerando de manera simultánea los actores públicos y privados. Desde este enfoque, la evaluación de la implementación está relacionada

con el grado de participación de los actores involucrados y con el nivel de conflicto. Por lo tanto, cabe destacar que el ciclo de las políticas no es un proceso lineal sino que debe considerarse como un asunto complejo por el cual las diferentes fases podrían llegar a mezclarse, enriqueciéndose mutuamente.

1.4 Exclusión, Inclusión y Políticas de Inclusión educativas

La exclusión de los niños, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo constituye una problemática compleja que ha sido abordada en distintas investigaciones a lo largo de las últimas décadas.

Esta tensión existente entre los mecanismos de segregación e inclusión se encuentran presentes en todos los países del mundo, principalmente en América Latina. La misma se caracteriza por una marcada desigualdad en la distribución de los recursos materiales y simbólicos y por los procesos de fragmentación social y cultural.

Por lo tanto, la exclusión en educación no solamente afecta a aquellos que por algún motivo no han logrado acceder, sino también a quienes, habiendo accedido son discriminados o segregados por su condición social y cultural. Entonces incluir o excluir requiere no solamente el acceso a los sistemas educativos sino también garantizar para todos, la oportunidad de un aprendizaje de calidad y significativo. Asimismo, existen tres tipos de marginación educativa que se encuentran presentes en la actualidad y debido a sus características estructurales pueden redefinirse a lo largo del tiempo. Siguiendo a Aguerrondo (2008) estos tres tipos de marginación son:

En primer lugar, la marginación por exclusión total, o sea el no ingreso al sistema educativo cuyo resultado es la exclusión del acceso al “saber elaborado” como aprender a leer, escribir, manejo de cálculo. En la actualidad se redefine porque este nivel de educación ya no alcanza para la integración real al mundo del trabajo siendo necesario que la población termine la enseñanza básica, completando el secundario.

Para continuar se hace alusión a otro tipo de marginación, por exclusión temprana, es decir la deserción del sistema educativo formal sin haber consolidado las habilidades básicas. Por último, la autora plantea que existe una marginación por inclusión o sea “la segmentación del servicio educativo en circuitos de diferente

calidad que implica, para algunos sectores sociales, la permanencia en el sistema escolar sin garantizar el acceso a tales habilidades” (Aguerrondo; 2008: 66).

A partir de lo expuesto, la exclusión educativa es una de las más relevantes dentro de la multiplicidad de exclusiones que determinan la exclusión social. Los distintos mecanismos de marginación social adquieren gran relevancia en la actualidad ya que nos encontramos inmersos en una sociedad en la cual se prioriza cada vez más el conocimiento. Esto hace que el pasaje por el sistema educativo permita el logro de ciertas habilidades y competencias estratégicas siendo una herramienta para construir una sociedad más integrada.

Ahora bien, el término inclusión ha tendido diferentes interpretaciones en los países donde en varias ocasiones el concepto de inclusión es asociado al de integración, lo cual hace que exista cierta confusión ya que en la realidad se trata dos enfoques distintos. La integración tiene como finalidad asegurar el derecho de las personas con discapacidad a educarse, mientras que la inclusión “aspira a hacer efectivo para toda la población el derecho a una educación de calidad, preocupándose especialmente de aquellos que, por diferentes causas, están excluidos o en riesgo de ser marginados” (Blanco; 2008: 7). De tal forma que en la integración los colectivos que concurren a las escuelas tienen que adaptarse a la escolarización disponible, manteniendo los sistemas educativos su “estatus quo” y la atención individualizada de los alumnos. Por el contrario en la inclusión, la atención se centra en la transformación de los sistemas educativos para que los mismos puedan responder a la diversidad de necesidades de aprendizaje de cada estudiante. Esto hace que la inclusión educativa sea de gran relevancia en la actualidad para la búsqueda de una reformulación del paradigma educativo.

En relación a lo expuesto se reconocen cinco énfasis que se constatan en este paradigma emergente: “la advertencia que la desigualdad puede operar como una verdadera trampa para los docentes, la desnaturalización del fracaso escolar, la promoción de la diversidad de trayectorias educativas, la insistencia de quebrar la homogeneidad de la oferta, la personalización del proceso educativo y la resignificación del rol de maestros y profesores” (Mancebo, Goyeneche 2010:11).

Entonces tratar la desigualdad como trampa para los docentes, significa que los mismos se enfrentan cotidianamente a los procesos de exclusión que sufren

algunos adolescentes y jóvenes debido a su condición económica, social y cultural. Esto hace que de cierta forma se naturalice el fenómeno de exclusión y escinda las posibilidades de cambio. Por lo tanto para que exista inclusión educativa es necesario que los docentes actúen de forma contraria a dicha naturalización. Otro aspecto es la desnaturalización del fracaso escolar lo cual implica que el proceso de fracaso escolar no puede ser visto como un hecho naturalizado. Por el contrario debe ser visualizado por los maestros como una realidad que puede revertirse.

En lo que respecta a la promoción de la diversidad de trayectorias educativas se hace necesario cuestionar la lógica de las trayectorias normales apostando a cierta flexibilización. Esto se encuentra vinculado a la insistencia de quebrar la homogeneidad de la oferta educativa partiendo del supuesto que no todos los adolescentes y jóvenes tienen los mismos intereses ni iguales conocimientos.

Finalmente se le asigna prioridad a la resignificación del rol de los docentes, lo cual exige docentes competentes y comprometidos para enfrentarse a las condiciones que se dan actualmente en las aulas, con la finalidad de lograr procesos de inclusión. Entonces resulta fundamental desarrollar políticas educativas que traten la discriminación y la desigualdad en todos los aspectos del sistema educativo. Estas políticas tienen como finalidad “alcanzar a los no alcanzados” y deben promover prácticas inclusivas en todos los entornos de aprendizaje, proponer otro currículo, capacitación docente, mejoras en gestión, entre otras. De esta manera la inclusión tiene como uno de los aspectos esenciales la diversificación de la oferta educativa con la finalidad de lograr el mayor grado de participación de todos los estudiantes según las necesidades de cada uno. Esto significa “avanzar hacia diseños más universales en los que el currículo y la enseñanza consideren de entrada la diversidad de necesidades de todos los estudiantes (...) y luego realizar acciones individualizadas para dar respuesta a las necesidades de determinados estudiantes o grupos que no han tenido cabida en una propuesta educativa que se inscribe en una lógica de la homogeneidad y no de la diversidad” (Blanco, 2008:8). A partir de lo expuesto, una educación de calidad tiene como condición esencial dar respuesta a la diversidad a través del desarrollo de políticas que involucren a los distintos sectores sociales. Pero también donde se establecen derechos, responsabilidades y los recursos necesarios, solamente de esa manera se podrá avanzar hacia sistemas educativos más inclusivos.

Capítulo 2: Un abordaje multicausal en relación al fenómeno de la desvinculación educativa.

Para continuar profundizando y obtener aportes en relación a la temática de interés “Políticas de Inclusión Educativa” se efectuó una búsqueda exhaustiva de investigaciones publicadas en un portal académico denominado Timbó¹ extrayendo los artículos de la base de datos de EBSOCOhost. La búsqueda se orientó a indagar en conceptos claves vinculados a la temática, Inclusión, exclusión, desigualdad, segregación, políticas públicas y políticas educativas. Allí se seleccionaron algunos libros, revistas y artículos pertinentes más recientes, con énfasis en producciones comprendidas en los últimos años. A modo general los artículos seleccionados presentan metodológicamente la realización de estudios a partir de la selección de distintas revisiones documentales sobre la temática, se exponen y analizan diversas investigaciones de campo y se hace referencia al desarrollo de aspectos teóricos-conceptuales. Por tal motivo para exponerlos se decidió presentarlos según énfasis del debate contenido en cada una de las producciones priorizadas para este documento.

2.1. Distintas miradas acerca de la inequidad y exclusión educativa en América Latina

El primer artículo seleccionado es del autor Sebastián Plá (2014)² este refiere a las principales discusiones teóricas centradas en la inequidad y exclusión educativa en América Latina como un fenómeno contemporáneo que se origina a partir de las políticas llevadas a cabo en los años 90.

En este sentido, los conceptos de inequidad y exclusión presentan cuatro características: polisémicos, contradictorios, paradójicos y especulares. Al realizar una revisión de estos conceptos, los mismos dan cuenta de su carácter polisémico ya que cada autor entiende por los mismos significados diferentes y pueden ser utilizados en distintas situaciones. Asimismo dichos conceptos resultan contradictorios, un ejemplo de ello es el siguiente: “no se puede ser excluido de una sociedad si no se formó parte de ella” (Plá; 2014:2). También se consideran especulares debido a que son conceptos duales: inclusión/exclusión y equidad/desigualdad ya que cada uno de ellos para existir necesita de la existencia su contrario.

¹ www.timbo.org.uy

² Doctor en Pedagogía. Investigador del instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).

Por lo tanto, se entiende “la exclusión educativa como un concepto que busca explicar las causas y características de la pérdida o negación de los diferentes derechos a la educación o de aspectos parciales del propio proceso educativo, y a la inequidad educativa, como un concepto valorativo que hace referencia a los procesos de repartición de bienes educativos, materiales y simbólicos en una sociedad” (Plá; 2014:3).

Es así que, las políticas educativas en los años 90 promovieron la universalización de la educación básica reformulando las leyes de educación en gran parte de la región. Sin embargo los resultados en educación no fueron los mejores, produciéndose por un lado, mayor cobertura y universalización de la educación obligatoria, por otro lado nuevas formas de desigualdad social y educativa.

Ahora bien en relación a los debates contemporáneos, se hace alusión al papel de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Banco Mundial como espacios de producción, difusión de estos temas. En este sentido, se crea el documento 2021, metas educativas, la educación que queremos para la generación de los bicentenarios, publicado por la OEI en el 2010, junto con la CEPAL y la Secretaría General Iberoamericana. En este texto político se exponen los conceptos de equidad e inclusión y agrega otros como ser calidad, desigualdad, pobreza, educación justa y ciudadanía. Asimismo se hace mención que los destinatarios de las políticas educativas son los sectores marginados, menos favorecidos y excluidos. Ante el planteo realizado por los organismos internacionales acerca del fenómeno inclusión/exclusión, el autor sostiene que al definir la exclusión como marginación, se retoma los discursos originados en los años 90 y además “(...) consolida la cartografía conceptual del modelo de inclusión educativa: la idea de un centro y una periferia, donde el objetivo de la educación parece ser atraer al de afuera hacia adentro y que tanto los organismos internacionales, como la investigación educativa reproducen”. (Plá; 2014:10).

Por otra parte, en el artículo se destaca el aporte de diferentes autores en relación a estos conceptos. En el trabajo de Terigi (2010) retomado por Plá se plantea el sistema educativo como generador de desigualdades si se lo relaciona con los nuevos procesos de urbanización en América Latina que producen nuevas formas de

exclusión social. De esta manera las diferencias espaciales y los procesos de exclusión son parte importante de la inequidad y la desigualdad educativa.

Siguiendo a Plá (2014), para otros autores existen diversas causas que hacen a la desigualdad educativa, como ser la inequidad frente a la diversidad e interculturalidad en la educación para adultos (Schmelkes, 2009, 2010), el problema de la calidad (Bracho 2002; Soraes 2005; Franco et al, 2007), los resultados de aprendizaje (Blanco, 2011), o la distribución del presupuesto educativo (Murdochowitz, 2003).

En síntesis, el artículo menciona que América Latina es una región que a pesar de haber reducido los índices de exclusión educativa ampliando la cobertura en educación básica, se producen nuevas formas de desigualdad en cuanto a la repartición inequitativa de bienes educativos y simbólicos. A su vez, las políticas públicas en materia de educación han estado inmersas en los procesos de globalización más amplios, identificando las relaciones entre los organismos internacionales e investigación educativa. Entonces el “loci de enunciación” de cierta investigación científica depende de su consistencia teórica y metodológica, así como también del lugar que tenga para legitimarse. En toda propuesta económica, política y educativa hay una idea de lo que es correcto o no para una sociedad y sus individuos. Por lo tanto, el autor señala que el sistema educativo debe promover la igualdad de oportunidades mediante una repartición equitativa de los recursos públicos que permita alcanzar una sociedad más equitativa.

2.2 Políticas públicas en educación e investigación social

El artículo seleccionado “Sociologando Investigación y políticas públicas en educación” realiza una reflexión acerca de la complejidad que se presenta en la relación entre la investigación y diseño de las políticas educativas. En este trabajo la autora Teresa Pacheco Méndez (2014)³ analiza los puntos de contacto entre el diseño de políticas públicas en educación y la investigación social.

³ Investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En primer lugar, se plantea que la investigación sobre políticas educativas comparte con el diseño e implementación de las políticas la idea de lo educativo como un todo organizado y poco diferenciado de los actores implicados. Lo cual, hace que se genere una limitación para explicitar las diferencias y discrepancias sociales. Asimismo la educación queda valorada como un espacio institucional que poco ha incorporado “el sentido y significado de los fines que le son asignados, llegando incluso a ser considerada (en su condición actual) como clave del cambio y progreso social”. (Pacheco; 2014:34). En la medida que la sociedad se encuentra en constante cambio como resultado de los procesos de globalización hace que los individuos conciben la necesidad de transformar por medio de la educación las pautas de conocimiento y de actuación social. Por lo tanto, las reformas y programas de desarrollo han logrado la permanencia y legitimidad de las políticas educativas como el instrumento con mayor eficiencia de dirección gubernamental. En el artículo se señala que existe un interés por parte de los organismos internacionales como la UNESCO por establecer interconexiones entre la investigación y las políticas públicas.

Para Pacheco (2014) se trata de un tipo de investigación con cierta regularidad en las dinámicas sociales y educativas, que por los efectos contradictorios producidos por las sociedades, las instituciones, los grupos y los individuos. Además se presentan otras limitaciones entre la investigación y las políticas educativas que se relacionan con los intereses de los distintos actores involucrados en definir la intencionalidad de la política educativa. Entonces se busca que el sentido jerárquico vertical del diseño sea sustituido por un abordaje horizontal pertinente al diseño, a la puesta en práctica y a sus posibles resultados.

En este sentido para que exista una articulación entre políticas e investigación social es necesario que se considere desde las políticas públicas sus fines y necesidades de control, de modo que para su diseño y puesta en práctica se tomen en cuenta los intereses de todos los sectores de la sociedad. Por lo tanto, la investigación en políticas educativas da cuenta del sentido histórico y el lugar que ocupan en la sociedad los sistemas educativos, los mismos se desempeñan como “instancias reproductoras y reforzadoras por excelencia, no solo de los sistemas culturales únicos y externos al individuo sino también de los parámetros de segregación social e ideológica prevaleciente en la sociedad” (Pacheco; 2014: 35).

Entonces, la investigación en políticas intenta cambiar la manera de comprender los problemas sociales y educativos planteando una reflexión acerca de cómo tales problemas son afectados por el cambio social. Es así que, la toma de decisiones políticas en educación se encuentra mediada por relaciones de intereses que provienen de la demanda científica, la esfera del poder, del control social y del bienestar social. El principal aporte de la investigación social sobre las políticas educativas consiste en determinar una línea de trabajo que permita valorar los resultados que su trabajo pueda producir en relación a la dinámica de la globalización y las nuevas demandas sociales en educación.

Para concluir, Pacheco (2014) plantea que la relación entre investigación social y políticas públicas no ha logrado un consenso entre los distintos actores involucrados ya que el vínculo varía en relación a sus contextos, temas y agendas. Para la autora las bases epistemológicas que separan al mundo de la investigación del de las políticas educativas no permiten la posibilidad de establecer lazos de comunicación entre ambas; en este caso lo que sí resulta necesario tener en cuenta es el tipo de establecimiento del área de influencia que a cada una de las actividades le corresponde. Otro aspecto a considerar es la necesaria vigilancia sobre la delimitación de los preliminares epistemológicos, que orientan el tipo de indagación que se realiza de la problemática de la educación. Así como también los criterios llevados a cabo para el diseño y ajuste del instrumento dirigido para la obtención de información, además de los supuestos conceptuales para el análisis de la información obtenida. Asimismo en el artículo se destaca que cuando el destinatario común de la investigación y de las políticas es la acción social y las mejoras en las condiciones de vida de la sociedad, la investigación lo retoma en función a su contexto e historicidad, mientras que las políticas lo hacen en función de mantener el control y equilibrio.

Por lo tanto la investigación social y las políticas no pueden plantearse al margen de la sociedad y el conocimiento por está producido, esto hace que la organización civil tenga una capacidad limitada pero relevante para dar cuenta del impacto social de las políticas. Además se deben establecer de manera explícita los requerimientos de la demanda social y los compromisos asumidos por parte de los investigadores y decisores.

2.3 Hacia una Educación más Inclusiva

El artículo de interés “Posicionando la educación inclusiva: Una forma diferente de mirar el horizonte educativo” (Castillo, 2015)⁴ recoge distintas revisiones documentales realizadas en torno a las ideas sobre educación inclusiva. Esto le permite a la autora presentar las ideas con respecto a la educación inclusiva y su conceptualización. De esta forma realiza su análisis a partir de una categorización de elementos que contribuyen a orientar la temática de interés.

En primer lugar se aborda la educación como un derecho humano fundamental presentando un recorrido por la normativa internacional en torno a los derechos humanos e igualdad de oportunidades. De esta manera se concibe la educación como un elemento indispensable para el desarrollo, tanto del individuo como de la sociedad. Asimismo, se destaca su carácter fundamental ya que posibilita la participación del individuo en las distintas esferas de la vida al reconocer la dignidad y el valor humano de la persona. Por otro lado, se mencionan distintos postulados de la normativa internacional que conciben la educación como un derecho ineludible de toda persona. Este se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1948, la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989), la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (ONU, 1960) y en otros tratados o declaraciones internacionales. Entonces la autora sostiene “(...) mediante estas conferencias, declaraciones y pactos internacionales se va perfilando una perspectiva de la educación para todos los individuos, en virtud de la condición de persona con derechos, en igualdad de condiciones, sin distingos de edad, sexo, capacidades, nacionalidad, condición social, procedencia y otros; y a la vez, propicia las bases para una educación inclusiva con equidad y justicia social” (Castillo, 2015:134).

En lo que respecta a la conceptualización de la educación inclusiva, la misma ha tenido distintos significados en cada contexto debido a que depende de las circunstancias ideológicas, políticas, culturales y socioeconómicas en las que se desarrolla. Para la autora la noción de inclusión no es algo propio del sistema educativo sino que debería de estar en relación con la noción de una sociedad inclusiva.

⁴ Doctora en Educación de la Universidad Complutense de Madrid, España.

Por lo tanto, la educación inclusiva tiene un enfoque que involucra lo social donde las personas deben de participar y decidir en todas las esferas de actuación social que le competen. Pero también es educativo porque requiere tener acceso a las diversas instituciones y espacios educativos. Entonces la inclusión y exclusión educativas son procesos interdependientes porque en la medida en que se van implementando prácticas más inclusivas se va alejando de manera progresiva de la exclusión. Para Castillo (2015) existen algunos elementos que contribuyen a posicionar la noción de educación inclusiva y que trascienden los entornos educativos, estos son a nivel social como una estrategia de una educación para todos.

En primer lugar, en la educación inclusiva se trata de cada estudiante sea beneficiario de una educación adaptada a sus necesidades y no se limita solamente a quienes tienen necesidades educativas especiales. Por tal motivo se busca que los estudiantes aprendan en conjunto, tomen decisiones en relación a su propio aprendizaje apostando a construir centros inclusivos de convivencia y de encuentro con la diversidad. En este sentido, se requiere de docentes capacitados para trabajar con la diversidad fortaleciendo el manejo de metodologías y estrategias de investigación. En el artículo, la autora señala que en otras investigaciones (Aincow,1995, Blanco 2004, Norwich, 2008 y Gutiérrez, 2011), un elemento esencial para posicionar la educación inclusiva es la participación donde se es parte de un proyecto educativo con sentido de pertenencia. Asimismo, otro elemento relevante que destacan algunos de estos autores es el liderazgo al momento de transformar el centro educativo en una institución más inclusiva.

A su vez, se destaca que la calidad de la educación es fundamental para el logro de una educación inclusiva y está relacionada con el desarrollo humano, social y económico. De esta manera la calidad en educación tiene como finalidad alcanzar a todas las personas que forman parte de la sociedad. Entonces la misma está asociada con la eficiencia en la medida en que todos logren acceder y permanecer dentro del sistema educativo. Por último a modo de concluir se sostiene que la educación inclusiva implica una ruptura con paradigmas tradicionales lo cual tiene que ver con el cambio de actitud y de valores para lograr mejorar la práctica educativa.

Es así que, la inclusión en educación es entendida como un derecho humano fundamental lo cual implica un desafío que deben de enfrentar las sociedades contemporáneas haciendo hincapié en las situaciones históricas de vulnerabilidad en

las que se encuentran algunos sectores de la población. Dicho concepto está determinado por posicionamientos ideológicos y políticos por lo cual es necesario desarrollar “políticas orientadas a brindar una educación de calidad, de equidad y de excelencia, de la dotación de recursos necesarios y la puesta en práctica en forma real y efectiva de los elementos que la posicionan tales como: su finalidad, valores, derechos, barreras, liderazgo, comunidad, participación, currículo flexible, metodologías creativas e innovadoras y formación del profesorado” (Castillo, 2015:146). La consideración de estos elementos en su conjunto refleja la complejidad del concepto y contribuyen a posicionar la noción de educación inclusiva que trasciende el ámbito educativo.

2.4 Los conceptos de inclusión y exclusión para el análisis de las políticas públicas

Otro de los artículos denominado “Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión” de (Mascareño; Carvajal; 2015) ⁵, en el mismo se busca revisar la distinción inclusión/exclusión a modo de superar sus propias limitaciones, mostrar las paradojas e identificar conceptualmente diversas formas de inclusión y exclusión en situaciones concretas.

Para comenzar en lo que refiere a las paradojas de la inclusión/ exclusión en la tradición sociológica se mencionan las obras de Georg Simmel, Émile Durkheim y Talcott Parsons. Entonces Simmel en sus ensayos sobre “el extranjero y el secreto” muestra el carácter paradójico de la relación entre inclusión y exclusión. En la obra el extranjero no está incluido ni excluido: es incluido como excluido. En este sentido los autores sostienen que “(...) la inclusión que lleva a cabo un Estado excluye inicialmente a miembros de otros Estados, hasta que se hayan “nacionalizado” o adquirido alguna ciudadanía formal: los excluye en la inclusión” (Mascareño, Carvajal 2015: 133).

⁵ Mascareño, Aldo es profesor titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez, Santiago, Chile. Carvajal, Fabiola es asistente de la Investigación de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez, Santiago, Chile.

Por otra parte, se sostiene que dicha conceptualización puede ser abordada desde el análisis que realiza Durkheim sobre la solidaridad y la anomia. Para el autor la sociedad moderna implica un orden de inclusiones y exclusiones, inclusión como solidaridad orgánica, exclusión como ámbitos distintos de división del trabajo. Esto produce problemas de integración que se ven reflejados en suicidios. En cambio para Parsons no hay un estado único de inclusión o exclusión, sino que existen situaciones en las que se manifiestan ambos conceptos.

Entonces a partir de estas teorías, los autores Masacreño ; Carbajal (2015) construyen cinco situaciones interrelacionadas de inclusión y exclusión (autoinclusión/autoexclusión, inclusión por riesgo/exclusión por peligro, inclusión compensatoria, inclusión en la exclusión y subinclusión).

La primera “autoinclusión/autoexclusión” es aquella donde los individuos pueden elegir participar o no de los distintos ámbitos de la sociedad. Para ello las personas tienen que disponer de capacidades individuales para identificar y proveerse de los medios destinados a sus fines. De esta manera, las personas presentan condiciones individuales y sociales que les permite acceder a un conjunto de posibilidades.

Luego se señala la “inclusión por riesgo y exclusión por peligro” tiene que ver con las decisiones organizacionales. Por lo tanto las organizaciones pueden asumir el riesgo de tomar una decisión o prepararse para posibles fallas mediante políticas, donde las personas pueden quedar fuera del proceso de decisión que le afectará. Esto ya no es riesgo puesto que quedan expuestas al “peligro” de una decisión ajena. Entonces las organizaciones e instituciones sociales formulan sus políticas desde el punto de vista de la inclusión en el riesgo de decidir, donde los afectados son incluidos en las consecuencias, pero excluidos de las decisiones.

Por otra parte, se denomina “inclusión compensatoria” a aquella donde las instituciones sociales implementan políticas públicas, subsidios acciones para equilibrar situaciones temporales. Asimismo la inclusión compensatoria puede considerarse una exclusión incluyente debido a que se identifica a un grupo en desventaja, desigual a otros, sobre el que se desarrolla una intervención con la finalidad de lograr la re-inclusión. En general la inclusión compensatoria es llevada a

adelante por parte del Estado, lo cual implica que debido a sus altos costos la calidad de la compensación no sea satisfactoria para los individuos. Por lo cual se transforma en exclusión incluyente debido a que incluye a los afectados pero lo hace una situación de desigualdad. De esta manera, el Estado lleva adelante políticas compensatorias como la entrega de subsidios o descuentos en educación siendo estos insuficientes para lograr el acceso de las personas a rendimientos educativos de diversa calidad. Cuando se hace referencia a la “inclusión en la exclusión” la misma refiere a una condición de inclusión pero en una posición de subordinación en comparación con otras categorías sociales. Por último el artículo desarrolla la “subinclusión” lo que supone la ausencia de condiciones institucionales para hacer valer derechos fundamentales. Esto hace que se nieguen los derechos que constituyen la inclusión social positiva, como ser la participación en las instituciones u organizaciones pero se reafirman las obligaciones que incluyen negativamente. Ante la imposibilidad de salir institucionalmente de las situaciones los individuos pueden recurrir a la desviación de la norma. Esta situación de subinclusión hace que las personas permanezcan en la mera subsistencia, siendo este el caso de los refugiados, perseguidos políticos, personas en situación de calle o de extrema pobreza.

A modo de concluir los autores plantean que en términos conceptuales las relaciones entre inclusión y exclusión vinculan expectativas individuales con rendimientos organizacionales. Por tal motivo las decisiones organizaciones alcanzan a personas que deben enfrentar las consecuencias con sus propios recursos o esperar formas de inclusión compensatoria. Esto hace que la inclusión en la exclusión lleve a las personas a situaciones de subordinación frente a contextos institucionales. A su vez, la capacidad de decidir de la autoinclusión y la autoexclusión puede reducirse debido a circunstancias del entorno, por decisiones propias o por decisiones de otros. Por lo tanto en el diseño e implementación de políticas públicas la distinción entre inclusión/exclusión no puede ser aplicada en condiciones de alta complejidad. No es posible seguir hablando de inclusión/exclusión como dos concepciones separadas, “(...) como si los subincluidos estuvieran excluidos o que solo aquellos con capacidad de autoinclusión y autoexclusión estuvieran incluidos. Tampoco se puede identificar exclusión con extrema pobreza e inclusión con superación de la línea de pobreza, en el primer caso se trata subinclusión; en el segundo, de al menos inclusión compensatoria” (Mascareño, Carvajal 2015: 144). Esto hace que cualquier intervención sea pública o privada debe considerar sus potenciales resultados excluyentes.

Capítulo 3: Políticas de Inclusión Educativa: Programa Aulas Comunitarias

3.1. Un recorrido por las políticas educativas hasta la actualidad

A modo de tener una visión más amplia del tema, cabe realizar un desarrollo sintético de los hechos que fueron adquiriendo relevancia en el escenario regional. Y que permiten comprender las particularidades del contexto actual en comparación con el que existía hace unos años atrás.

En los años 90 los países de América Latina llevaron a cabo una serie de reformas estructurales vinculadas al modelo de desarrollo económico de la región y el rediseño de las instituciones del Estado. Las medidas llevadas adelante (en su mayoría basadas en recomendaciones del Consenso de Washington) plantean un alejamiento de los Estados en su función de orientador económico y social. Por el contrario, dichas medidas procuran una mayor presencia por parte del mercado. En esta época, la educación adquirió gran significación en cuanto al rol que debía asumir en el nuevo modelo de desarrollo que se estaba instalando en la región.

Siguiendo a Bentancur (2008) los agentes facilitadores de esas ideas y experiencias son los organismos financieros internacionales que han elaborado propuestas de reformas para los sistemas educativos de la región, a partir de las nuevas concepciones educativas y tributarias desde la concepción neoliberal.

Desde la lógica del neoliberalismo, gran inspirador de estas profundas reformas, se sostiene que la distribución de la riqueza y el acceso al bienestar se logran a través del mercado, al cual se accede mediante la educación. De esta manera la educación adquiere gran relevancia, pues de ella depende la capacidad de crecimiento económico y desarrollo social de los países de la región.

“Los neoliberales consideran a los mercados más versátiles y eficientes que las estructuras burocráticas estatales por muchas razones, entre otras porque estiman que los mismos tienen una respuesta más rápida a los cambios tecnológicos y a la demanda social; los ven más eficientes y efectivos en términos de costos, y esperan que la libre competencia produzca mayor accountability para la inversión social que la democrática”. (Torres; 2008:218).

Sin embargo el conjunto de transformaciones implementadas en el plano social y educativo tuvieron efectos contrarios a los esperados, las expectativas que se tenían acerca de la educación fueron desplazadas “por una profunda desazón primero, y por un estado de cautela después (...)” (López; 2009:26).

Según el autor dicha desazón se constató debido a que las reformas estructurales que se llevaron a cabo en el plano económico no se tradujeron en mejoras en la calidad de vida de la población. Por el contrario el nuevo modelo de desarrollo tuvo como consecuencia un incremento de las desigualdades, aumentando la distancia entre ricos y pobres. En suma, el escenario estuvo marcado por un deterioro en el panorama social de la región el cuál operó como un freno ante los avances educativos.

A partir de lo expuesto, a comienzos del año 2000 se produjo un aumento significativo de las desigualdades en los países latinoamericanos donde grandes sectores de la población viven en condiciones de pobreza. Asimismo, se profundizaron los procesos de exclusión social como consecuencia de los requerimientos en el mundo del trabajo haciéndose difícil su acceso en los sectores sociales más postergados. Es así que, el incremento de las desigualdades y de los mecanismos de movilidad social además de una creciente profundización de los procesos de exclusión social hace que exista “una crisis de cohesión social en la región” (López; 2009:13).

Entonces, el aumento de las situaciones de exclusión social y la crisis de cohesión social incidieron en las dificultades y limitaciones que presentaron los sistemas educativos para avanzar en la universalización. Además, la redefinición del rol del Estado trajo aparejado un debilitamiento de las instituciones públicas y de la capacidad del gobierno en la conducción de los procesos sociales.

Ahora bien, en nuestro país con la llegada del Frente Amplio al gobierno en el año 2005 se produjo un punto de inflexión en diversas áreas de la política. Al considerar cuál era la situación de la educación uruguaya en dicho año, cabe señalar que en cuanto al acceso, el país había conseguido la universalización de la educación primaria y una amplia cobertura en educación inicial. Según lo planteado por Mancebo (2010) el sistema educativo reflejaba altas tasas de repetición y deserción además de las bajas tasas de egreso en tiempo de los diversos niveles. Esta situación se agravaba aún más en enseñanza media y con respecto a la profesionalización docente

se ofrecía muy malas condiciones de trabajo a los docentes y bajos salarios.

Esto hace que ante la situación que atravesaba la educación en nuestro país, se crea un nuevo marco legal durante el primer mandato presidencial Vázquez: la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008. Algunos aspectos relevantes a destacar en la Ley General de educación, son los cambios en relación a las expectativas en torno al lugar que ocupa la educación media existiendo una tendencia a declarar la obligatoriedad del nivel secundario, siendo el Estado quien garantiza los recursos para que ello pueda concretarse.

A nivel institucional, hay una redefinición de los consejos desconcentrados de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la representación de los docentes en los órganos de gobierno educativo, la universalización de la formación docente a través de la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE). Por otro lado, se crea el Instituto Terciario Superior (ITS) y se construye el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Asimismo se diseñan distintos canales de participación para los estudiantes, docentes, padres y representantes de la comunidad, a través de los Consejos de Participación que funcionaran en cada centro educativo público, y de las Comisiones Consultivas que se instituyen por cada consejo desconcentrado. De esta manera "(...) la mayor parte de las novedades institucionales introducidas por la Ley General de Educación apuntaron a la ampliación de los espacios de participación de los diversos actores de la vida educativa, de manera de ensanchar las bases de sustento de las políticas impulsadas en el futuro" (Bentancur, Mancebo; 2010:10). A partir de lo expuesto por los autores Bentancur, Mancebo (2010) en lo que refiere a las medidas políticas implementadas, algunos de los aspectos innovadores que se destacan son aquellos que se desarrollan en torno a temas como ser: derechos humanos, educación sexual, violencia en centros educativos. Además los que apuntan a una mayor equidad educativa como parte del sistema de protección social: Programa de Maestros Comunitarios (PMC), Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), Programa Aulas Comunitarias (PAC) y otros.

Entonces en este periodo se destaca la incorporación de nuevos programas que apuntan a enfrentar los resultados educativos insatisfactorios en la educación media y los bajos niveles de egreso de la enseñanza obligatoria. Sin embargo, "(...) no se reconoce con claridad un intento de transformación general o estructural del

sistema educativo, lo que supone una diferencia con respecto a la vocación de cambio sistémico que asumieron algunas de las reformas educativas desarrolladas en la región durante la última década del siglo pasado” (De Armas; 2012:1).

En la actualidad, según Bogliaccini y Rodriguez (2015) la educación secundaria es uno de los sectores de la política pública que ha tenido menor capacidad de dar respuesta a la nueva estructura de riesgos del país. Esto ha llevado a que en secundaria no se han podido modificar los principales aspectos organizativos en relación con el cambio en la estructura de riesgos, lo cual genera una mayor desigualdad de los logros en la educación. En este sentido, en términos de segmentación se analizan tres causas principales: “la estabilidad de los docentes en los establecimientos; el tipo de vínculo entre estos planteles y la administración central del sistema; y el mecanismo de asignación de alumnos a los establecimientos educativos” (Boliaccini, Rodriguez; 2015:88).

Por lo tanto, para estos autores existen actualmente tres aspectos importantes de la regulación institucional del sistema educativo que inciden como factores de desigualdad en el rendimiento. Estos son la descentralización docente para la distribución de profesores por centro educativo, la distribución de los alumnos de acuerdo a su proximidad geográfica y la centralización a nivel nacional de la provisión de recursos educacionales y tecnológicos.

3.2 Políticas de Inclusión Educativa en América Latina

Debido a los problemas de exclusión que se viven en las ciudades de la región, las autoridades nacionales o locales se encuentran en distintas situaciones en cuanto a su capacidad efectiva para hacer de la educación una herramienta de inclusión social. Esto hace que frente a la complejidad de las problemáticas existentes en la educación, los gobiernos definen las iniciativas de inclusión como programas.

De esta manera en los distintos países de América Latina se llevan adelante políticas educativas que tienen como cometido dar respuesta a problemas tales como “el reingreso al sistema educativo de los sujetos no escolarizados, el reconocimiento de los quiebres en las trayectorias educativas, el establecimiento de sistema de alertas tempranas frente al riesgo educativo y la promoción educativa de los municipios y organizaciones sociales” (Terigi; 2009: 32).

En el conjunto de políticas de inclusión educativa que se desarrollan en la región en el año 2008 se destacan: Programa de Reorganización de las Trayectorias Escolares de los alumnos con sobreedad en el Nivel Primario de la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina. Dicha política está destinada a los alumnos/as de nivel primario con sobreedad y tiene como finalidad la aceleración de aprendizajes. Otras políticas que comparten dicha finalidad son: el Programa de Aceleración de Aprendizaje de la ciudad de Bogotá, Colombia y Modalidad de Educación Acelerada de la República de la ciudad de San Salvador, El Salvador. A su vez, con el propósito de lograr el reingreso al sistema educativo especialmente a la educación básica se crearon en ese mismo año tres programas que son destinados a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desescolarizados. Ellos son: La Escuela busca al niño/a en la Ciudad de Medellín, Colombia, Centros de transformación Educativa de la Ciudad de México, Programa de Aulas Comunitarias de Montevideo, Uruguay.

De acuerdo al carácter programático de las iniciativas, existen diferencias entre las políticas mencionadas con respecto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el armado institucional de los programas. En este sentido excepto los programas de Buenos Aires y México, en todos los otros casos las organizaciones sociales intervienen en la definición, la operación o el monitoreo de los programas. De acuerdo a lo planteado por la autora Terigi (2009) en las cuatro políticas en que participan organizaciones sociales, las mismas asumen la operación directa del programa. En el caso de las Aulas Comunitarias en Uruguay son gestionadas por las organizaciones, mientras que las Aulas de Aceleración bogotanas son abiertas por el Estado o financiadas por este y la operación corresponde a las organizaciones.

Cabe destacar que en todos los casos, las poblaciones que se busca atender con estos programas presentan vulneración de los derechos. Entonces, “si bien el recurso a la participación de las organizaciones de la sociedad civil pueden dar alguna respuesta a estas situaciones, no reemplaza la necesidad de acción convergente de la autoridad estatal, lo que corrientemente se denomina intersectorialidad en la política pública” (Terigi; 2009:35).

Por otra parte, para el logro de la inclusión educativa se requiere buscar docentes que reúnan condiciones específicas de formación y experiencia debido a que los mismos atienden poblaciones en situación de gran vulnerabilidad. Además resulta relevante la incorporación de otros profesionales para una mayor personalización de

los procesos de enseñanza y de otras formas de atención pedagógica. Con respecto a las trayectorias de los niños, adolescentes y jóvenes que asisten a los programas las mismas se encuentran: “desacopladas de los recorridos esperados por el sistema escolar” (Terigi; 2009; 38). En todos los casos los destinatarios son personas de nivel socioeconómico bajo y presentan baja confianza en sus posibilidades de aprender. Por tal motivo, los programas se proponen llevar adelante un trabajo específico como cierta manera de revertir la desconfianza, buscando el reingreso al sistema educativo

De esta forma, lo que se pone en cuestión “es el juego de visibilidad e invisibilidad en que se desarrollan las trayectorias escolares de estos sujetos; durante años de tránsito por el sistema fueron invisibles; luego los programas les dan atención personalizada y despliegan una mirada atenta sobre sus procesos, pero vuelven a ser invisibles cuando se reincorporan a la escuela común” (Terigi; 2009: 39).

A partir de lo expuesto se concluye que las políticas de inclusión constituyen una iniciativa para el cumplimiento de los derechos educativos de las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Pero existe un reconocimiento con respecto a que el transcurso por el programa puede resultar demasiado corto para restablecer el vínculo de los niños, jóvenes y sus familias con el sistema educativo formal. Por otro lado, es importante destacar que los mismos presentan gran capacidad para el cambio, en algunos de ellos generando nuevas modalidades de prestación educativa y en otros creando nuevas figuras que puedan llegar a ser relevantes durante el proceso.

3.3. Presentación del Programa Aulas Comunitarias

Para dar respuesta al fenómeno de deserción en tanto problemática social instalada en la agenda de las políticas públicas, la acción pública estatal se propone llevar a cabo programas de inclusión educativa. El Programa Aulas Comunitarias (PAC) representa una de las políticas implementadas en el período de gobierno del presidente Vázquez (2005-2010) en el marco del Plan de Equidad y ha supuesto para la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) la articulación con otros organismos estatales (MIDES, MEC). Esta política se inscribe en un conjunto de medidas adoptadas por el Frente Amplio con una marcada inclinación hacia la inclusión educativa y social. El PAC surge en el año 2007 como un programa de reingreso al sistema educativo formal, con un fuerte componente innovador referido a

su gestión en articulación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). El mismo apunta a amortiguar la desvinculación de los jóvenes en la enseñanza media formal y generar procesos de inclusión. Asimismo, es cogestionado por el Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Está dirigido a adolescentes entre los 13 y 17 años que se encuentran desvinculados del sistema de enseñanza media formal o que presentan problemas de vinculación con el mismo. De esta manera, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) convoca mediante llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para que gestionen directamente el espacio del aula. Esta propuesta socioeducativa incorpora distintas dimensiones como ser la salud, alimentación e intervenciones familiares y busca articular con otros actores: SOCAT, INDA, MSP, Gobiernos Departamentales, INAU, MEC, Plan Ceibal, entre otros.

En relación a la cobertura del PAC por departamento en el año 2015 el programa se implementa en 26 aulas comunitarias distribuidas en ocho departamentos del país. El principal departamento donde se desarrolla el programa es Montevideo donde se encuentran funcionando la mayoría de las aulas, las cuales concentran al 60% de los estudiantes. Cabe aclarar que en el año 2016 se produce el cierre de 9 Aulas Comunitarias y en su lugar comienza a implementarse la propuesta 2016 por parte de Educación Secundaria en aquellos liceos donde se establece el cierre del aula en el territorio. La propuesta 2016 es parte de un proceso de incorporación a los liceos de una población con perfil de alta vulnerabilidad social y educativa atendida por el Programa Aulas Comunitarias. Las aulas que cerraron para dar inicio a la nueva propuesta son: aula 19 en el departamento de Treinta y Tres, aula 20 ubicada en el Cerro, aula 21 ubicada en la Teja, aula 22 en Ciudad Vieja, aula 23 en el liceo del Pinar, aula 24 en el liceo de Parque del Plata, aula 25 en el departamento de Durazno y aula 26 en Pando. También se produjo el cierre del aula 12 por problemas locativos.⁶

El programa establece distintas modalidades de trabajo, la denominada “Modalidad A” está destinada a los adolescentes que se han desvinculado del sistema de enseñanza media formal sin aprobar el primer año de Ciclo Básico o habiendo culminado la educación primaria y no se han inscripto en la educación media.

⁶ Disponible en: (<http://www.ces.edu.uy/index.php/propuesta-2016>).

En esta modalidad el adolescente cursa el primer año del ciclo básico en forma semestral. Cuando el estudiante culmina el primer año aprobando las materias correspondientes estaría habilitado a continuar su trayectoria educativa en el liceo manteniendo el apoyo desde el PAC bajo la “Modalidad C”.

La “Modalidad B” además de los adolescentes que terminaron primaria pero nunca ingresaron al liceo o se inscribieron y nunca concurrieron, pueden integrarse a esta modalidad estudiantes que presentan dificultades para mantenerse en primer año del ciclo básico, en la propia aula o en el liceo. En esta modalidad se les brinda apoyo en lengua oral y escrita, pensamiento lógico-matemático y estrategias para aprender a aprender.

La “Modalidad C” denominada “Apoyo y Consulta” como lo dice su nombre consiste en un espacio de consulta donde se brinda apoyo para el seguimiento de los estudiantes que se han reincorporado al sistema formal. Esta modalidad está dirigida a aquellos que cursan la modalidad A, o aquellos que habiéndose re-vinculado al liceo quieran solicitarla.

El “Acompañamiento al Egreso” consiste en el seguimiento de los egresados del PAC, una vez que egresan de las modalidades A y B se trata de asegurar la reincorporación a la educación media formal. En esta instancia tiene especial relevancia el rol de los profesores “puentes” quienes se encargarán del seguimiento individual de los adolescentes (DINEM-Mides 2014:7).

Por último, todos los estudiantes del PAC concurren a “Talleres temáticos”, esto implica la realización de propuestas de talleres desde la Organización de la Sociedad Civil (OSC) donde está en funcionamiento el “aula”. Entre ellos se destacan talleres de educación física, comunicación, plástica entre otros (Mancebo, Monteiro; 2009:35).

Otro aspecto relevante, es que el Programa Aulas Comunitarias (PAC) es desarrollado fuera de un liceo tradicional constituyendo una innovación histórica en el campo de las políticas de educación media en nuestro país. Según Mancebo, Monteiro (2009) el programa presenta innovaciones en lo que respecta a las trayectorias tradicionales en Educación Media articulando la educación con distintas redes de

apoyo y protección social, y subsidiando agentes educativos en la sociedad civil organizada. Por otra parte contempla dos planes pilotos, uno que instala aulas comunitarias dentro de la institución educativa formal (ACL: 23 y 24) y otro que permite a los alumnos cursar el segundo año de ciclo básico bajo la modalidad de Aulas Comunitarias. Esta última propuesta es realizada en tres aulas (AC: 2,11 y 21) donde los estudiantes pueden cursar primero y segundo año bajo el régimen de modalidad A (DINEM-Mides; 2014:39).

En este sentido, la OSC en coordinación con el MIDES es quien identifica y motiva a los adolescentes desafiados para que se ingresen al programa. Con respecto a los docentes que integran el aula, los mismos son designados y supervisados por el CES. A su vez, la modalidad C cuenta con un Profesor Referente y un Operador Social quienes trabajan como nexo y articulación con los centros educativos para facilitar la re-inserción y el seguimiento de los estudiantes provenientes del PAC.

Por tal motivo el programa presenta características innovadoras en el campo de la inclusión socioeducativa movilizandorecursos humanos con perfiles variados que se adscriben en instituciones diversas. Algunos aspectos que se destacan son la semestralización de la currícula donde los estudiantes no tienen que cursar doce materias anuales, sino que cursan seis materias en un semestre y otras seis en un segundo semestre. Algunas de ellas se mantienen en ambos semestres como ser: Matemática, Idioma Español, Inglés, Informática y Educación física. A su vez cada clase dentro del aula está conformada por una cantidad reducida de alumnos, esto trae como consecuencia el acompañamiento a los estudiantes por parte de los equipos de la OSC y la vinculación con la familia de los beneficiarios. Todas estas características son percibidas por los actores como una “fortaleza del programa” (DINEM-Mides; 2014: 33).

En general las valoraciones positivas están vinculadas a la Modalidad A, donde se mencionan por parte de los actores involucrados (estudiantes y equipos técnicos de las aulas) varios aspectos que son considerados favorables. Entre ellos se señalan, los grupos reducidos lo cual permite una atención más personalizada, la semestralidad de las materias, acompañamiento, apoyo del equipo socioeducativo y el vínculo con la familia de los estudiantes. Entonces la propuesta de semestralidad es una de las novedades que propone el PAC siendo una de las principales diferencias que tiene

con los programas de los liceos y con algunas propuestas de UTU. De esta manera ha buscado unificar las fortalezas de la educación formal y no formal ya que los alumnos cursan en aulas primer año del ciclo básico de educación media para un posterior reingreso a liceos o UTU.

3.4 Caracterización de los estudiantes del PAC: Cobertura, perfiles, trayectorias y algo más.

La cantidad de adolescentes que se han inscripto en el PAC ha ido en aumento desde su creación en el 2007, hasta el presente. En el año 2015 se inscribieron en el programa un total de 2070 estudiantes, de los cuáles 1032 (49,9%) participaron en la modalidad A, 357 (17,3%) en modalidad B y 680 (32,9%) en la modalidad C.

En lo que respecta al perfil socioeducativo de los adolescentes que integran el programa, un 40% de los alumnos del PAC son mujeres, mientras que el 60% son varones. Con respecto a la franja etaria en la modalidad B se concentran los estudiantes de menor edad, siendo el promedio de esta modalidad 13,7 años y en la modalidad A se registra un promedio de edad de 14,3 años. Por último, en la modalidad C se encuentran los estudiantes de edad avanzada, presentando un promedio de 15,3 años (DINEM-Mides 2015:15).

En relación a las trayectorias educativas la mayoría de los alumnos/as del PAC presenta algún fracaso educativo. Los antecedentes de repetición escolar muestran un alto porcentaje de los adolescentes inscriptos en el año 2015, siendo el 67 % los que repitieron al menos un año de primaria, mientras que el 33% nunca repitió. Por otro lado, se había inscripto previamente en algún centro educativo de Educación Media Básica (Liceo o UTU) un 60% de los adolescentes. A su vez, de los estudiantes que se inscribieron alguna vez en Liceo o UTU, el 66,2% repitió una vez, el 27,4% repitió dos o más veces y un 6,3% se desvinculó del centro educativo. Asimismo la población que concurre a las aulas es heterogénea, existen estudiantes que teniendo capacidad suficiente para realizar primer año en un liceo llegan a las aulas por problemas de conducta. En cambio, otros presentan dificultades de aprendizaje y requieren de otro tipo de atención. A su vez, hay alumnos que si bien presentan dificultades son las de cualquier estudiante que no tuvo un buen rendimiento en primaria y que no presenta condiciones sociales favorables.

Con respecto al nivel educativo del hogar, la mayoría de los estudiantes provienen de hogares donde el nivel educativo máximo alcanzado por los padres es primaria habiendo un porcentaje menor que posee educación Secundaria o Técnica (DINEM-Mides 2014:18). Este hecho puede vincularse con las expectativas que tienen los jóvenes sobre cuál es el último ciclo de estudios que les gustaría terminar, hay un 55,6% que prefiere culminar sus estudios en la UTU. Por otro lado, el 37,1% de los estudiantes del programa le gustaría terminar sus estudios en secundaria. Pero en ambos casos la proporción de estudiantes que pretenden terminar primer ciclo es mayor comparado con quienes les gustaría culminar segundo ciclo. Por otra parte, la población que asiste presenta situaciones de vulnerabilidad socioeconómica lo cual forma parte de la propia focalización que pretende llevar adelante el programa. De acuerdo a los datos del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS) presentados en dicho informe, se estima que aproximadamente la mitad de los estudiantes pertenece a una familia beneficiaria de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y más de un 70% viven en hogares que reciben Asignaciones Familiares del Plan de Equidad. Por lo tanto de los 2070 estudiantes inscriptos en el año 2015 en el PAC se observa que 1631 estudiantes viven en hogares que reciben Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE). Asimismo se verificó que 414 estudiantes viven en hogares que reciben Tarjeta Uruguay Social Simple (TUS simple) y 742 residen en hogares beneficiarios de TUS doble (DINEM-Mides; 2014:18).

Esto hace que la asistencia y culminación del ciclo básico depende principalmente del clima educativo del hogar, el lugar de residencia e inclusive del género. Esto provoca que “la probabilidad de que un individuo haya completado este nivel a los 16 años es ocho veces mayor entre los adolescentes del quintil más rico en relación a los del quintil más pobre” (Mancebo, Monteiro; 2009: 277).

De acuerdo a la evaluación realizada la visión de los involucrados en relación al programa y sus objetivos es positiva, en general existe un buen nivel de aprobación de primer año por parte de los beneficiarios siendo este de 60% aproximadamente. También las tasas de abandono del PAC han disminuido de un 30% en 2007 a un 11 % en 2013. Además, si bien se destaca la posibilidad de trabajar en grupos reducidos con una atención más personalizada donde existe una presencia constante del equipo multidisciplinario, aparecen dificultades vinculadas a los tiempos de clase, la propuesta educativa del PAC no logra ser “compatible” con el nivel académico exigido en liceos o

UTU. Esto es señalado por las autoras Mancebo y Monteiro (2009) como dificultad en el carácter “puente” del PAC ya que el aula comunitaria hace hincapié en el proceso seguido por cada estudiante adecuando la evaluación a sus tiempos. Estas no son las condiciones en el liceo o UTU donde los egresados tienen que realizar segundo año.

Por lo tanto, si bien docentes y técnicos coinciden que la propuesta de semestralidad atrae a los estudiantes, por otro lado no todos la consideran como una metodología conveniente. Este aspecto aparece reflejado al decir: “se enseña menos de lo que se debería aprender y por lo tanto, no se prepara académicamente lo suficiente a los estudiantes para que continúen sus trayectorias educativas satisfactoriamente en el sistema educativo tradicional” (DINEM-Mides 2014: 29).

En este sentido, mientras la modalidad A presenta resultados alentadores, el acompañamiento al egreso (modalidad C) presenta dificultades. En primer lugar, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) perteneciente al Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) es la institución educativa a la que asistieron la mayoría de los estudiantes (60,5%), seguida por el Ciclo Básico del Consejo de Educación Secundaria (CES) con el 39,2% y un porcentaje mínimo (0,3%) asistió a los cursos ofrecidos por el Centro de Capacitación y Producción (CECAP) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Asimismo la mayoría de los estudiantes del PAC (53,4%) concurren a la UTU-FPB (Formación Profesional Básica), y si bien casi todos los estudiantes que concurren al ciclo básico del CES lo hacen en los liceos, algunos de ellos lo cursan en Áreas Pedagógicas o en Aulas Comunitarias. Por otra parte, en relación a los resultados obtenidos por los estudiantes en la modalidad C en términos generales el 45,8% de ellos promueve el año. Pero cabe destacar que en el año 2014 más de la mitad de los adolescentes (54,3%) han repetido o desvinculado. En lo que respecta al nivel de promoción según institución educativa a la que concurren, se destaca que el nivel de aprobación es significativamente superior en el caso de UTU-CETP en comparación con el Liceo-CES (DINEM-Mides; 2015:18).

Por lo cual, si bien ha ido mejorando año a año siendo las tasas más altas de aprobación del año la de aquellos estudiantes que siguen su trayectoria educativa en UTU, por el contrario “en un mediano plazo no se puede afirmar la existencia de efectos diferenciales del PAC en la continuidad educativa, una vez finalizada la intervención del programa” (DINEM-Mides 2014:64).

De esta manera los adolescentes que tienen un perfil vulnerable obtienen mejores resultados dentro del año en el PAC y esto se genera debido a la existencia de diferencias entre los dos modelos educativos. Ambos presentan focos y procesos de trabajo distintos según sus conceptualizaciones, objetivos y posibilidades materiales. Entonces varios de los aspectos del programa que lo hacen exitoso en la retención y aprobación como ser la menor carga horaria y la semestralidad, producen resultados contrarios en cuánto al éxito en la inclusión sostenida en la Educación Media.

Por otra parte, en la propuesta del PAC existe una apuesta a la innovación mediante la cual se genera un intercambio de saberes y prácticas entre la educación formal y no formal. Esto produce innovaciones pedagógicas que apuntan a fomentar la participación y creatividad y además posibilita una articulación interinstitucional con otros actores territoriales de los centros educativos, centros de salud, SOCAT, CAIF, Nodos entre otros (DINEM-Mides; 2015:25).

En este sentido, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) incorpora una visión externa al Estado en la política social y a través de él introducir cambios en los servicios públicos. En el programa se genera la inclusión de organizaciones a la política educativa con la finalidad de mejorar la institución pública (CES), en particular se trata de incluir aquellos jóvenes que se han desvinculado de los liceos. No obstante, la articulación opera como un facilitador cuando la OSC cuenta con arraigo local y es conocida por otros actores locales. El trabajo en red con otras instituciones resulta clave para lograr el acompañamiento del estudiante y principalmente en los aspectos que se vinculan con sus familias.

Según Bettosini (2010) las organizaciones de la sociedad civil comienzan a posicionarse como un actor relevante con quien se hace necesario dialogar y compartir la responsabilidad por el funcionamiento del sistema productor de bienestar. Asimismo la coordinación del Estado y la sociedad civil concede a ésta una gran autonomía lo que permite que las OSC adapten el diseño de los programas al contexto en el que se encuentran trabajando. Sin embargo se da un bajo nivel de participación por parte de los diversos actores en el diseño del programa, lo cual hace que la instancia donde se involucra a las organizaciones sociales sea durante la implementación, es decir en la planificación de las actividades de cada aula.

De esta manera la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil no es horizontal debido a que es el Estado quien toma las decisiones. Para alcanzar mayores niveles de horizontalidad “debería integrarse a la sociedad civil en la fase del diseño de los programas sociales, incluyendo la discusión inicial acerca del problema y la forma en que podría ser solucionado por el conjunto de los actores de la sociedad” (Bettosini; 2010:165).

Esto hace que exista una distribución de las responsabilidades en la cual el Estado se posiciona como un actor clave en la construcción de bienestar y la sociedad civil participa como un actor referente adecuando las prácticas al contexto y manteniendo un contacto directo con los destinatarios de los programas. Por lo tanto, siguiendo a Bettosini (2010) la participación de los diversos actores en la construcción de bienestar se ha ampliado específicamente en lo que refiere al ámbito estatal, pero a su vez las organizaciones de la sociedad civil procuran una mayor participación como forma de incidir en las políticas sociales.

En suma, el PAC ha desarrollado diversas estrategias de inclusión educativa y social. En primer lugar se ha implementado en las aulas distintas acciones orientadas a los estudiantes con la finalidad de brindar una atención personalizada. Asimismo se trabaja fuertemente a modo de superar el ausentismo de los alumnos manteniendo un diálogo constante con los adolescentes. Por último cabe destacar que el programa es muy significativo en ciertos aspectos vinculados a la convivencia y la forma de gestión del aula debido a la presencia del equipo técnico durante la jornada de clase.

De esta forma a modo de lograr la inclusión social, las aulas impulsan y apoyan a los adolescentes y a sus familias en la realización de trámites tales como cobertura en salud, obtención de la cédula de identidad y la gestión de asignaciones familiares. También se trata de integrar a los alumnos a nuevos centros de referencia e instituciones con la finalidad de lograr distintas redes de apoyo y protección social.

Capítulo 4: Conceptualizaciones, investigaciones e intercambios sobre las políticas de inclusión educativa

El recorrido que hemos ido realizando a lo largo de este trabajo, ha tenido como eje la problemática de la deserción en la enseñanza media y las posibilidades de implementación de políticas de inclusión educativa. Los conceptos teóricos seleccionados y las investigaciones recientes que se revisaron, son complementados en este capítulo con el intercambio mantenido con especialistas. Esta estrategia metodológica permitió profundizar el análisis del Programa Aulas Comunitarias sus implicancias con relación a la temática abordada en este documento.

Para ello se obtuvo el punto de vista de diferentes actores involucrados con el programa como ser: una docente e integrante del equipo de coordinación del PAC por parte de secundaria. Dos asistentes/técnicos integrantes del equipo de coordinación MIDES/CES. Otro aporte proviene de la Doctora en Ciencias Humanas, Master en Ciencias Sociales e investigadora en políticas educativas de la Facultad de Ciencias Sociales. Dichos aportes resultan sumamente valiosos ya que nos permiten tener una mirada amplia y cuestionadora en lo que respecta a la desvinculación de los jóvenes del sistema educativo formal. Por otra parte nos invita a conocer y reflexionar acerca de la implementación de políticas que tienen como finalidad la inclusión educativa como es el Programa Aulas Comunitarias.

4.1 La desvinculación educativa, una problemática en cuestión.

La desvinculación de los adolescentes y jóvenes del sistema educativo formal es un fenómeno complejo y multicausal. Por tal motivo la estrategia política que se proponga dar respuesta a dicha problemática debe asumir esta complejidad comprendiendo las causas de la desescolarización y rezago en la educación. Algunas de las posibles causas por las cuales los jóvenes no asisten a los liceos o UTU o lo hacen de forma irregular son: la situación socioeconómica de las familias, el valor que tiene la educación en ellas, la desmotivación de los niños ante reiteradas situaciones de fracaso, las prácticas expulsoras del sistema educativo, entre otras. Esto conlleva a que cuando se habla de exclusión en educación se haga referencia a aquellos adolescentes o jóvenes que por algún motivo no han podido acceder pero también quienes han accedido pero son discriminados o segregados por su condición social y cultural.

Siguiendo a Terigi (2010) cuyos aportes fueron referenciados en capítulo precedente, los problemas de inclusión educativa no se reducen únicamente al no acceso al centro educativo o aquellas situaciones en las que cuando se accede los adolescentes y/o jóvenes permanecen pocos años. Por el contrario la idea conceptual para la consideración de la inclusión como problema de las políticas educativas es la ampliación del significado de la exclusión en educación con la finalidad de abarcar las formas de escolaridad y aprendizaje de baja intensidad y relevancia. En este sentido, el aporte realizado por la investigadora en políticas educativas consultada en este trabajo nos brinda una mirada amplia acerca de la magnitud y trascendencia del fenómeno.

La magnitud que tiene el fenómeno de la desvinculación y del fracaso desde mi punto de vista es el sistema educativo, entre las causas de la desvinculación es clásico en la literatura hablar de factores endógenos y exógenos al sistema educativo. Entre los factores exógenos siempre se dice la determinación social, las familias, la vulnerabilidad social, las condiciones de marginalidad. Todos los factores que tienen que ver con lo societal y entre los factores endógenos, los factores que pueden incidir desde el sistema educativo. En Uruguay la proporción de adolescentes que se desvinculan es muy importante, entonces eso excede lo que podríamos decir los sectores más vulnerables. Por supuesto que los sectores vulnerables sufren la desvinculación, pero también se da en los sectores medios y en los superiores. Eso tiene que ver con una propuesta educativa que esta como muy poco adaptada a la realidad, un curriculum muy sobrecargado, un curriculum enciclopédico, un curriculum fragmentado y modalidades de trabajo en los centros educativos que tanto en lo pedagógico como en los niveles organizacionales y detención de los muchachos, dista mucho de ser un ambiente contenedor y atractivo para que los muchachos se queden. La educación media el país la plantea como obligatoria pero no se han gestado los mecanismos que efectivamente le permitan a los adolescentes y jóvenes cumplir con esa trayectoria obligatoria. Para mí las causas están fundamentalmente en el propio sistema educativo.⁷

Asimismo si tenemos en cuenta la proporción de los adolescentes que se desvinculan del sistema educativo formal y lo relacionamos con el programa, cabe destacar que un alto porcentaje de los estudiantes que concurren al PAC presenta antecedentes de repetición. En el año 2014, un 67% de los mismos repitieron al menos un año de primaria, mientras que los estudiantes que se inscribieron alguna vez en Liceo o UTU, el 66,2% repitió una vez y el 27,4% repitió dos o más veces. (DINEM-Mides; 2015: 16).

⁷ Entrevista realizada el 09/2016 a la investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales.

Debido a las elevadas cifras presentadas en el informe frente a esta problemática, los actores identifican la desvinculación educativa como un fenómeno que se encuentra relacionado a factores que pueden incidir desde el sistema educativo y factores sociales.

Hay que ver dos cosas, por un lado temas que tienen que ver con el centro educativo, un tercio de los que desertan o repiten puede ser por problemas que no se sienten, pero dos tercios son por razones sociales o se tienen que poner a trabajar, o se mudan de barrio, se separan los padres y se van con el padre o con la madre. Mucho tiene que ver con temas sociales. Es cierto que en el aula tienen más contención, motivación y que no la tienen en los Liceo o UTU, pero también muchas veces es por razones sociales.⁸

En relación a esto traemos nuevamente los conceptos de exclusión e inclusión y políticas de inclusión que han sido abordados a lo largo del trabajo. En relación a la concepción de exclusión, Aguerro (2008) sostiene que en la actualidad existen distintos tipos de marginación educativa: la marginación por exclusión total o sea el no ingreso al sistema educativo, marginación por exclusión temprana la cual conlleva a la deserción del sistema educativo y la marginación por inclusión. Este último tipo de marginación implica la segmentación de la educación en circuitos de diferente calidad. Asimismo, la capacidad de decidir de la autoinclusión y la autoexclusión puede reducirse debido a circunstancias del entorno, por decisiones propias o por decisiones de otros. En relación a estas ideas, los aportes de Mascareño; Carbajal (2015), señalan que en términos conceptuales las relaciones entre exclusión e inclusión vinculan expectativas individuales con rendimientos organizacionales. Por tal motivo las decisiones organizaciones alcanzan a personas que deben enfrentar las consecuencias con sus propios recursos o esperar formas de inclusión compensatoria.

De acuerdo a las investigaciones recientes desarrolladas en este documento, se retoman los planteos de Plá (2014) quien entiende la exclusión educativa como un concepto que busca explicar las causas y características de la pérdida o negación de los diferentes derechos a la educación. A su vez, la inequidad educativa se encuentra vinculada a los procesos de repartición de bienes educativos, materiales y simbólicos en una sociedad.

⁸ Entrevista realizada el 09/2016 a la integrante del equipo de coordinación por parte de secundaria.

Por lo tanto, si bien se ha logrado en los países de la región ampliar la cobertura en educación básica, se han producido nuevas formas de desigualdad en lo que respecta a la repartición de los recursos públicos de la sociedad. Esto hace que el sistema educativo sea un pilar fundamental no solamente a la contribución de equidad a través de una mayor igualdad en las oportunidades de acceso, sino también para generar mecanismos de integración en la sociedad.

Tanto en las distintas investigaciones como en los informes que existen acerca del programa se observa una constante pretensión de incluir a los adolescentes en el sistema educativo formal. Por tal motivo la re-vinculación a la enseñanza formal es percibida por los actores como un proceso exitoso con lo cual se logra cumplir con el objetivo principal que se propone el PAC. Sin embargo no es posible afirmar la continuidad en el centro educativo formal una vez finalizada la intervención del programa. Este aspecto es señalado por el asistente- técnico integrante del equipo de coordinación por parte de MIDES quien manifiesta lo siguiente:

No hay estudios a largo plazo en relación a que es lo que pasa en cuanto a los estudios de los chicos, por algunas cosas que se han analizado se observa que el sistema educativo formal después termina generando determinadas tensiones sobre el sujeto, el adolescente. Es decir la adecuación que tuvo el programa en cuanto a los dispositivos o sea un modelo de funcionamiento para los adolescentes que tienen este tipo de perfil cuando ingresa al sistema educativo formal se termina generando determinado tipo de tensiones que hace que el adolescente les sea complicado sostener. El sistema formal para este adolescente con determinado perfil termina generando la desvinculación.⁹

Por otra parte, en el Informe de Evaluación del Programa DINEM-Mides (2014) se reconoce que el PAC logra cumplir con el objetivo que se plantea pero existe una dificultad muy importante de los adolescentes que asisten a las aulas de incorporarse a la modalidad “clásica” de los centros educativos de enseñanza media, en términos de estructura organizativa, propuesta pedagógica, débil acompañamiento personalizado entre otras. (DINEM-Mides; 2014:70). Este aspecto es visto como una debilidad que se presenta al momento de crear dispositivos que permitan la complementariedad entre los mecanismos de focalización y la propuesta universal.

⁹ Entrevista realizada el 09/2016 a el integrante del equipo de coordinación del MIDES.

Las políticas de inclusión educativa logran porcentajes de promoción de primer año que son importantes pero la permanencia es justamente el Talón de Aquiles de la Inclusión, porque todos teóricamente queremos ese mix entre focalización y universalismo el tema es que se consigan como unos dispositivos que efectivamente permitan que la propuesta universal cuaje en nuestros chiquilines.¹⁰

A partir de estas ideas, se destaca que la intervención del PAC por sí solo no logra que los adolescentes culminen el ciclo básico y esto se debe a que aquellos aspectos que lo hacen exitoso en la retención y aprobación (atención personalizada, semestralidad en las asignaturas, flexibilidad en los programas) inciden en forma contraria en la inclusión sostenida en la Enseñanza Media. En consecuencia es necesario observar qué es lo que sucede una vez culminada la intervención del programa. La información nos proporciona como dato relevante que el programa logra importantes porcentajes de aprobación de primer año del ciclo básico y su posterior re-vinculación en el liceo o UTU. Pero en el transcurso del tiempo no se ha podido sostener la continuidad de los adolescentes en el sistema educativo formal.

4.2 El relacionamiento institucional y la implementación del PAC

A lo largo del tiempo en políticas sociales, la asociación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil ha mostrado un relacionamiento complejo en lo que respecta al funcionamiento y la diversidad cultural de las instituciones.

En cuanto a la implementación de las políticas, retomamos los planteos de Subirats (2008) quien las define como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores políticos y dispuestas por un programa de actuación Político-Administrativo. De esta manera en el proceso de implementación se producen las decisiones y acciones destinadas a los grupos objetivo. Este proceso se caracteriza por las interacciones entre actores públicos y privados donde los sectores no gubernamentales son los intermediarios de los intereses de los sectores no gubernamentales. En esta etapa se trata de concretar el objetivo de la política y la toma de decisiones por parte de los actores involucrados teniendo en cuenta los recursos humanos y económicos con los que se dispone.

¹⁰ Entrevista realizada el 09/2016 a la investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales

En relación a lo expuesto si lo relacionamos con el PAC en lo que refiere a los aspectos administrativos, el programa funciona con licitaciones que se realizan cada dos años en donde la Organizaciones de la Sociedad Civil presentan su trabajo y se acuerdan los nuevos pliegos programáticos a seguir. En el año 2007, la primera licitación supuso negociaciones por parte de la OSC y la Unidad Coordinadora (UC) del PAC teniendo en cuenta los objetivos programáticos y la posibilidad de llevarlos adelante. En esta etapa exploratoria el programa existía a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (INFAMILIA).

En el año 2010 al asumir la presidencia José Mujica, se produjeron cambios en el programa esto se debe a que con la desaparición del programa INFAMILIA, el PAC pasó a estar a cargo del Consejo de Educación Secundaria (CES). A partir de este año el programa comienza a ser presupuestado dentro del CES, esto implica que asume las aulas y designa a los docentes. En este sentido, se reconoce que el mayor aporte de las OSC al programa radicó en tres aspectos fundamentales: la experiencia de trabajo con jóvenes, la incorporación de recursos humanos capacitados y comprometidos y la vinculación con otros proyectos sociales. Al respecto la integrante del equipo de coordinación del programa por parte del MIDES destaca el trabajo en red entre las partes y las distintas instancias de diálogo con los equipos de coordinación del programa.

Creo que algunos actores yo los veo como más activos como ser los coordinadores y los equipos de las aulas como personas que forman parte de la organización. Hay espacios de diálogo con la coordinación del PAC. Hay un trabajo en red, mucho diálogo fluido entre las partes. En las organizaciones se nota esos elementos identitarios como se traducen en el saber hacer de los equipos.¹¹

Por lo tanto, la institucionalidad del PAC es considerada algo compleja ya que se trata de un programa que es cogestionado por dos organismos del Estado, en donde el Estado a través del CES decide la política educativa de reingreso y contrata a las OSC para su ejecución. A su vez el seguimiento técnico-pedagógico del programa es realizado por el CES, mientras que el sistema de Evaluación y Monitoreo se encuentran a cargo del MIDES.

¹¹ Entrevista realizada el 09/2016 a la integrante del equipo de coordinación por parte de MIDES.

Entonces en los diez años de funcionamiento del PAC los actores involucrados han ido aceptando y ajustando las líneas de acción para lo cual incidió una constante revisión, reflexión y la lógica de negociación asumida. Por tal motivo en cuanto al relacionamiento institucional los actores entienden que el diálogo es bueno y fluido entre las partes y en la UC encuentran un espacio de escucha que es propicia para el intercambio. Este aspecto es destacado por los entrevistados quienes sostienen que el PAC ha consolidado una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil. Esto se debe a que el Estado a través de la unidad coordinadora del programa logró concretar a lo largo de los años múltiples instancias para trabajar efectivamente con las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, hay un esfuerzo por parte de la unidad coordinadora integrada por dos instituciones estatales CES/MIDES de mantener al sistema cohesionado y articulado. Pero en este relacionamiento entre las instituciones estatales y la OSC “la discusión es horizontal, pero la decisión es vertical, ya que es el Estado quien decide” (Betossini; 2010:160).

Asimismo esta situación de diálogo puede verse complejizada cuando el relacionamiento institucional se traslada al territorio. En lo que respecta al trabajo en red en el territorio, la relación va a depender de los equipos que integran los liceos en función del conocimiento que tengan acerca del programa y la apertura que exista en el centro educativo para estas experiencias. En relación a lo expuesto la integrante del equipo de coordinación por parte de secundaria expresa:

Hay dificultades en cada una de las partes, no siempre el chiquilín se adecua a las normas y otras veces hay un poco de prejuicios, a veces es el mismo chiquilín que el liceo en cierto modo expulsó por determinadas conductas y vuelve y hay un poco de aprensión. Algunas veces el liceo excluye porque el chico de aulas tiene una formación distinta, pero se trata de unir esos dos mundos. Se intenta negociar y aprender juntos, depende mucho de la dirección del liceo, de los adscriptos, como siempre depende de las personas implicadas. ¹²

¹² Entrevista realizada el 09/2016 a la integrante del equipo de coordinación por parte de secundaria.

De esta manera se percibe un buen relacionamiento en términos institucionales con respecto al programa, pero esto varía al trabajar con los Centros Educativos en el territorio dependiendo de cierta manera de los equipos educativos. Esto implica trabajar en conjunto con los liceos destacando la importancia de los ejecutores y destinatarios en el proceso de decisión de políticas públicas, brindando una mayor autonomía. Lo cual refiere a una visión contrapuesta a la lógica “top down” asumida por las autoridades del Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Consejo de Educación Técnica Profesional (CETP) hacia el programa lo que genera un diálogo poco fluido entre las partes.

Ahora bien, en lo que refiere a la implementación el programa presenta ciertas características que conllevan la aparición de nuevas prácticas educativas, sociales y pedagógicas. De acuerdo a lo manifestado por los actores y señalado en numerosos informes sobre del PAC, en las AC la atención a los estudiantes es más personalizada con respecto a secundaria y/o UTU, con una propuesta pedagógica que ha sido flexibilizada. Sin embargo, en el proceso de implementación del programa pueden llegar a darse dificultades para conseguir docentes que se adapten a estos nuevos formatos de enseñanza. En relación a esto agrega:

Muchas veces los docentes dicen el IPA no nos preparó para trabajar con adolescentes que tienen esta dificultad. Algunos docentes directamente dicen bueno esto no es lo mío y otros dicen voy a aprender. Y se procura desde el programa darles elementos pero hay que atender eso. El profesor muchas veces no viene preparado.¹³

Para un programa que apuesta al trabajo en equipo, estas situaciones pueden llegar a plantearse como un problema. Lo cual hace necesario que exista un trabajo con los docentes brindándoles las herramientas necesarias para que actúen según la propuesta pedagógica del programa. Los docentes que llegan a las AC deben tener una visión de trabajo que involucre un perfil no tanto académico sino más orientado a la inclusión.

¹³ Entrevista realizada el 09/2016 a la integrante del equipo de coordinación por parte de secundaria.

Con respecto a las investigaciones existentes acerca de educación inclusiva, tomamos el planteo que realiza Castillo (2015) quien sostiene que la concepción de inclusión refiere a que cada estudiante es beneficiario de una educación adaptada a sus necesidades apostando a construir centros educativos de convivencia y encuentro con la diversidad. Entonces en la educación inclusiva se trata de que los estudiantes tomen decisiones en relación a su propio aprendizaje y que los docentes sean capacitados para trabajar con la diversidad. Asimismo cuando se habla de educación inclusiva refiere a una educación de calidad y que está relacionada con el desarrollo humano, social y económico.

Siguiendo estas ideas se entiende pertinente retomar la concepción de inclusión educativa que plantea Blanco (2008) en la cual se sostiene que la inclusión tiene como uno de los aspectos esenciales la diversificación de la oferta educativa con la finalidad de lograr el mayor grado de participación de todos los estudiantes según las necesidades de cada uno. Para la autora esto conlleva avanzar hacia diseños más universales en los que el currículo y la enseñanza consideren de entrada la diversidad de necesidades de todos los estudiantes. Por lo tanto una educación de calidad tiene como condición esencial dar respuesta a la diversidad a través del desarrollo de políticas que involucren a los distintos sectores sociales. Pero también donde se establecen derechos, responsabilidades y los recursos necesarios, solamente de esa manera se podrá avanzar hacia sistemas educativos más inclusivos.

Por otro lado, en lo que respecta a la participación en el programa no todos los actores involucrados han estado presentes en las sucesivas etapas. Esto significa que tanto los beneficiarios como los técnicos que llevan adelante el programa no son tenidos en cuenta en la etapa del diseño. Las organizaciones de la sociedad civil son consideradas en la instancia de implementación es decir en la planificación de las actividades de cada aula. Pese a ello, las OSC se han ido posicionando como un actor clave adecuando sus prácticas al contexto social y en contacto directo con los beneficiarios de la política.

4.3 Una mirada en profundidad acerca del programa

A modo general los actores destacan varios aspectos del programa que hacen que la propuesta educativa del PAC logre una mejor adaptación a las necesidades de los estudiantes que las opciones que ofrecen los centros educativos de enseñanza media. En particular se valora el acompañamiento a los estudiantes en el proceso de aprendizaje dentro del aula siendo fundamental el rol de los docentes y todo el equipo socioeducativo. Durante el trascurso de los años el programa ha logrado una mayor retención y niveles de aprobación de los adolescentes que el liceo y/o UTU debido a que ofrecen propuestas de trabajo diferentes.

Este aspecto es relevante porque establece una nueva forma de trabajo dentro de las aulas brindando posibilidades y herramientas a los adolescentes que han transitado por el programa. En los informes de evaluación en relación al programa DINEM-Mides (2014) se destaca que los adolescentes con un perfil vulnerable presentan mejores resultados dentro del año en el PAC. Algunos de los factores que explican las diferencias se vinculan a las características de dos modelos educativos que tienen focos y procesos de trabajo diferentes de acuerdo a sus conceptualizaciones, objetivos y posibilidades materiales.

Por otro lado, el PAC ha logrado una articulación entre la educación formal y no formal porque en la medida que se contrata OSC con una amplia trayectoria en la educación no formal, esto se traslada a las modalidades de trabajo dentro de las aulas. De esta manera el programa se caracteriza por tener una propuesta pedagógica distinta con una fuerte apuesta hacia la inclusión educativa y social. A esto se le suma, la experiencia de las aulas dentro del liceo tradicional la cual es valorada favorablemente por los actores consultados a modo de fomentar la inclusión educativa. Esta iniciativa tiene como finalidad hacer posible la socialización y el vínculo entre los estudiantes, además de reinsertarlos en un liceo tradicional.

Desde la perspectiva de los actores, la incorporación de las aulas dentro del liceo puede incidir en el relacionamiento institucional debido a que genera un mayor conocimiento acerca de propuesta pedagógica del PAC. A modo general existe consenso en que la experiencia de compartir el espacio físico del centro educativo favorece la socialización e integración con los estudiantes del liceo. Pero según el informe del DINEM-Mides (2014) la inserción de las aulas dentro del liceo presenta

dificultades para compatibilizar ambas propuestas debido a la contraposición existente entre las características del PAC y la de los centros educativos. A esto se le agrega la incapacidad de estos últimos de brindar seguimiento y acompañamiento personalizado acordes a las necesidades de los alumnos con perfil de riesgo. En cuanto a la ejecución del programa y su permanencia en el tiempo, se destaca que la apertura hacia este tipo de programas ha sido beneficiosa en su forma de hacer y de pensar los modelos educativos.

Es un programa que ha tenido éxito en lo que se buscaba que era que los estudiantes se reinsertaran al sistema educativo, ha sido una construcción colectiva de unos cuantos años y se ha ido construyendo con el aporte de todos los actores. Los equipos de las organizaciones, los docentes, MIDES, también los lineamientos de secundaria que en algún momento intensificó más en esto de trabajar por habilidades de manera interdisciplinaria. Es un programa que ha ayudado mucho a la inclusión y esto muchas veces marca la diferencia entre la afiliación o desafiación social porque los estudiantes vuelven a sentirse insertados en el sistema social. ¹⁴

Pero surge del discurso de los entrevistados la necesidad de trabajar en conjunto con los centros educativos donde se van a reinsertar los estudiantes del PAC luego de aprobar el año en las aulas. A esto se le suma la dificultad que se ha dado en lograr la permanencia de los adolescentes en el sistema educativo formal.

Pero una vez que el profesor referente lo deja al estudiante continuar en su proceso ahí se dificulta porque creo que a veces del otro lado no está preparado el sostén adecuado para tomar la posta y seguir desarrollando estrategias más individualizadas de acompañamiento del proceso educativo del sujeto. ¹⁵

A su vez, varios de los aspectos que favorecen la permanencia de los estudiantes dentro del programa como ser: menor carga horaria, la semestralidad en las asignaturas y una mayor flexibilidad en los criterios de aprobación de los cursos, pueden tener un efecto contrario en cuanto a reinserción sostenida en el Liceo o UTU.

¹⁴ Entrevista realizada el 09/2016 a la integrante del equipo de coordinación por parte de MIDES.

¹⁵ Entrevista realizada el 09/2016 a la integrante del equipo de coordinación por parte de MIDES.

Esto aparece reflejado en el informe acerca del programa: "(...) la intervención del PAC -en sus modalidades A y C- no es suficiente para que adolescentes con tales características logren el objetivo de culminación del Ciclo Básico y que el sistema educativo tal como está concebido no se adecua a este perfil de población" (DINEM-Mides; 2014:64).

Por último una de las ideas que aparece en el discurso de los actores es la visión del PAC como un programa capaz de influir en nuevas prácticas en la educación formal, pero para ello es necesario profundizar cambios en los centros educativos.

Hay una redefinición por parte de secundaria de que estas políticas focalizadas que se han desarrollado durante diez años empiecen a ver como su fin para poder incluirlos a un sistema más universal que incluya los programas de inclusión dentro de lo que es secundaria y no tenerlos por fuera. Las tendencias que generan estas tensiones entre lo focal y lo universal que se presentan en las políticas públicas y especialmente en las políticas de educación y ahí comienzan a generarse como nuevas propuestas. La propuesta 2016 parte de eso es un intento de universalizar algunas características de unos programas exitosos como lo ha sido el PAC. Por supuesto que entre el desarrollo del dispositivo del programa PAC y la universalización de propuesta 2016 hay todo un camino que avanzar. El cierre de nueve aulas es un proceso paulatino pero nunca estuvo documentado se les comunica verbalmente a las OSC que van a cerrar o que van a recontractar por un año más de trabajo. Quizás la dificultad de la propuesta 2016 que es la que abren ellos para para sustituir a aulas no se fortaleció tanto este año, entonces buscan un año más de afianzarlo para poder implementarlo en más territorios y cerrar las aulas.¹⁶

Ante lo expuesto se puede presumir que el dispositivo de focalización que tiene el programa no ha logrado encontrar los mecanismos necesarios para hacer efectivo el puente hacia la universalización. De cierta forma, esto hace que se conciba el cierre de algunas aulas y se comience a implementar la propuesta 2016 como un camino posible pero hasta el momento en transición.

Por lo tanto, se concluye que el PAC en tanto política de inclusión ha logrado de manera exitosa la reinserción de los adolescentes en el sistema educativo cumpliéndose con el objetivo que se propone programa. Sin embargo no ha conseguido igual éxito en la continuidad educativa de los estudiantes en los centros de estudio convencionales. Dicha propuesta promueve la inclusión educativa y social de los alumnos en las aulas y tiende a un abordaje educativo integral a través del trabajo en red con otras instituciones.

¹⁶ Entrevista realizada el 09/2016 a el integrante del equipo de coordinación por parte de MIDES

De este modo se convierte en un espacio que apuesta a la innovación educativa habilitado el intercambio de los procesos de enseñanza y aprendizaje entre los estudiantes, docentes y las OSC. A esto se agrega la búsqueda de una articulación y consenso ante los planteamientos de las instituciones del Estado MIDES/CES y las OSC para la ejecución de la política.

Por otro lado, el carácter obligatorio de la educación secundaria ha producido un cambio en la responsabilidad que confiere a los distintos actores de la sociedad pero principalmente al Estado. De esta manera se busca garantizar las condiciones de acceso, permanencia y egreso de todos los estudiantes reduciendo las brechas de desigualdad a las que se enfrentan los adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Pero la realidad muestra tal como ha sido abordado en este trabajo que el aumento de las tasas de acceso de los estudiantes a enseñanza secundaria no es el único desafío que debe de enfrentar el sistema educativo, sino también la inclusión. Desde esta perspectiva se trata de crear inclusión en educación,

“(…) si aceptamos y reconocemos el heterogéneo mosaico de nuestra población adolescente y juvenil, cuyas particularidades étnicas culturales, económicas, y sociales, así como sus trayectorias continuas y discontinuas al interior del sistema escolarizado, demandan nuevas estructuras institucionales, nuevos currículos, nuevas formas de intervención, nuevas modalidades de enseñanza, y, por supuesto, nuevas concepciones y orientaciones de la educación obligatoria y, particularmente de este ciclo posprimaria”(Ducoing;et al 2017:15).

Siguiendo estas ideas hay una apuesta a garantizar una educación secundaria universal a través de una mayor equidad en el acceso, calidad en los contenidos educativos y la creación de diseños curriculares que se adapten a las realidades culturales de los jóvenes. En consecuencia, los países de la región a través de las políticas educativas llevadas adelante han logrado acrecentar la matrícula de acceso a la enseñanza secundaria pero aún continua pendiente su universalización

Reflexiones finales

En el transcurso de este trabajo se analizó el Programa Aulas Comunitarias así como su incidencia para lograr el re-ingreso y la continuidad de los adolescentes dentro del sistema educativo. El mismo se orientó hacia el aporte de líneas de discusión y reflexión en torno a la temática de la deserción educativa en la enseñanza media, lo cual resultó un interesante desafío. En este sentido, la presente tesina se produce en un registro de aportar al contexto e historicidad de los nudos de debate del área educativa, tal como lo plantea Pacheco (2014).

Para ello se hizo necesario partir de aspectos conceptuales en relación a las políticas educativas destacando la importancia de la educación y el abordaje de conceptos claves tales como: educación, exclusión, inclusión y políticas de inclusión educativa. Además se llevó adelante la revisión de investigaciones recientes que refieren al tema de interés a modo de comprender la relevancia del fenómeno y la compleja situación que atraviesa el país en materia educativa, principalmente en educación media. La intervención del Estado se hace presente a través de programas de inclusión educativa, lo cual motivó a conocer en profundidad el programa Aulas Comunitarias el cual posibilita la re-vinculación de los estudiantes al sistema educativo formal. En cuanto a la intervención del Estado, se expresa claramente una disposición a universalizar y hacer obligatoria la educación secundaria como un intento de consolidar la inclusión educativa y social.

A lo largo del análisis, se destacan varios aspectos positivos que ofrece el programa intentando promover un vínculo positivo con el aprendizaje entre los docentes y técnicos que trabajan en el Aula y los adolescentes que concurren a la misma. A su vez, el programa genera en los estudiantes el reconocimiento de sus potencialidades y capacidades, estimulándolos intelectual y afectivamente a desarrollar sus habilidades y adquirir nuevos conocimientos que integran a su vida cotidiana. Otro aspecto a valorar es el acompañamiento a los estudiantes durante el proceso de aprendizaje fomentando la integración de los jóvenes con otras redes de apoyo. En este sentido, el programa apunta a un trabajo de participación y motivación de los estudiantes con una propuesta educativa que favorece la integración de los

adolescentes en todas las actividades del aula y con una apuesta al involucramiento por parte de las familias.

Asimismo en relación a las trayectorias educativas de los jóvenes se pudo observar que la desafiliación se produce en algunas fases específicas, es decir, en la transición entre la escuela y el ciclo básico de educación media y entre la finalización de éste y el acceso a la enseñanza media superior. Este dato nos permite identificar dónde se produce el quiebre en el proceso educativo de los jóvenes, lo cual debe tenerse en cuenta al momento de diseñar, debatir y ejecutar programas de carácter inclusivo.

En lo que respecta al relacionamiento entre los distintos actores se destaca que el PAC propone una nueva forma de relación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil. Además es visto como una innovación el hecho de articular distintos saberes entre las OSC que cuenta con una trayectoria en la educación no formal, conocimiento del territorio y el aporte por parte del CES en lo que refiere al conocimiento formal y académico. Sin embargo este relacionamiento presenta dificultades en los centros educativos en los cuales serán reinsertados los alumnos del PAC y con las principales autoridades del Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP). Esto es visualizado como una de las debilidades que presenta el programa debido a que en varios años de funcionamiento no ha podido generar procesos de institucionalización en el cual se logre un buen diálogo con las autoridades del CES y CETP, lo cual se refleja en el relacionamiento con los centros educativos.

Se ha observado que en estos años de implementación según los datos proporcionados por DINEM-Mides, el programa tiene un alto porcentaje de aprobación de alumnos de primer año a segundo año. Pero dicho logro es relativo, debido a que los adolescentes luego de egresados de aulas al reinsertarse al liceo o UTU no logran permanecer y continuar dentro del sistema educativo formal. Esto último, produce un contraste entre la propuesta transitoria del PAC y su pretensión de resolver un problema estructural de la educación. Por lo tanto, teniendo en cuenta los distintos informes que han sido presentados y analizados en este trabajo y apoyándonos en el aporte de los especialistas, podemos concluir que el programa en tanto política focalizada ha sido exitosa pero tuvo dificultades en encontrar la complementariedad

entre la focalización y el universalismo Cabe destacar que en la ejecución de políticas educativas se hace necesaria dicha complementariedad donde se trata de buscar estrategias que orienten a abatir la exclusión educativa.

Por tal motivo de acuerdo a lo analizado se entiende que la concepción de educación inclusiva como proceso, fortalece al sistema educativo en su búsqueda de alcanzar a los adolescentes y jóvenes, siendo este un aspecto clave para lograr una educación para todos/as. Es por ello que al momento de diseñar e implementar políticas de inclusión educativa se debe tener presente la heterogeneidad existente entre los jóvenes de acuerdo a la diversidad de las trayectorias y sus distintas realidades. El aporte de los especialistas consultados destaca los motivos de desvinculación de los adolescentes y jóvenes se debe situaciones de vulnerabilidad social en la que se encuentran inmersos muchos de ellos, pero principalmente se asocia a factores que son estrictamente educativos. Esto hace que de cierta forma el carácter obligatorio de la educación secundaria debe de garantizar el acceso, permanencia y continuidad de todos los estudiantes dentro del sistema educativo formal. Pero para ello se requiere de cambios en su organización institucional e incorporar nuevos contenidos curriculares de acuerdo a las nuevas realidades culturales de los jóvenes.

Finalmente se destaca que las políticas que tienen por objetivo la inclusión educativa han cobrado gran relevancia y son parte de todas las agendas públicas de la región. En este trabajo hemos visto las posibilidades que tiene el PAC en generar procesos de inclusión mediante una propuesta educativa innovadora que permite alcanzar a aquellos adolescentes que la educación secundaria “expulsó”. Si bien existen varias fortalezas que hemos destacado acerca del programa y esto hace que el mismo haya sido exitoso en estos diez años, no podemos dejar de desconocer sus limitaciones si nos cuestionamos la realidad que atraviesa nuestro país en materia educativa. Por tal motivo y para concluir se considera que la implementación de políticas “puentes” por sí sola no logra solucionar la problemática de la desvinculación/desafiliación de enseñanza secundaria, por el contrario, se requiere, de nuevas formas de pensar el sistema educativo formal.

Bibliografía

- Aguerrondo, I. (2008). "Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión" Revista Perspectivas marzo XXXVIII (38) pp. 61-80.
- Bentancur, N. (2008) "Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual". Banda Oriental –FCS-ICP-CSIC, Montevideo.
- Bentancur, N. y Mancebo, M. (2010). "El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda". En Narbondo, P. y Mancebo, E., Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Ed. Fin de Siglo, Montevideo.
- Bentancur, N. y Mancebo, M. (2012) "Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región". Revista Uruguaya de Ciencia Política. Volumen 21, número 1.
- Bentancur, N. (2008) "Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual". Banda Oriental –FCS-ICP-CSIC, Montevideo.
- Bentancur, N. (2012) Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº 21.
- Bentancur, N. y Mancebo, M. (2012) "Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región". Revista Uruguaya de Ciencia Política. Volumen 21, número 1.
- Bettosini, A. et al. (2010) "Jóvenes y políticas sociales en foco" Ministerio de Desarrollo Social. Unidad de información y comunicación MIDES.
- Blanco, R. et al. (2008). "La educación inclusiva: el camino hacia el futuro" Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura. Ed/Bie/Confinted 48/inf.2.
- Bogliaccini, J.; Rodríguez, F. (2015) "Regulación del sistema educativo y desigualdades de aprendizaje en el Uruguay". Recuperado el 10 de junio de 2016, de Timbó: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=39&sid=2cdc9614573-94cc-ebec0c3fb547%40sessionmgr4005&hid=4213&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGI2ZQ%3d%3d#AN=109373447&db=a9h> Revista Cepal, Agosto CXVI (116) pp. 88-101.
- Da Silveira, P. (2009) "Padres, políticos y maestros: el desafío de gobernar la educación". Taurus, Buenos Aires.

De Armas. G. (2012) "El policy making process en la educación básica en Uruguay (2005-2012)". Ponencia presentada en el cuarto Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo, 14-16 de noviembre de 2012.

Ducoing ; Barrón (2017) "La escuela secundaria hoy, problemas y retos" Revista Mexicana de Investigación Educativa Vol. 22 Núm. 72, pp. 9-30

Mancebo, E. (2002). "La larga marcha de una reforma exitosa. De la formulación a la implementación de políticas educativas". En Mancebo –Narbond-Ramos (Comp.) Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). ICP-Banda Oriental, Montevideo.

Mancebo, E. (2007) "La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación". En Bentancur, N. (Coord.) Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. MEC, Montevideo.

Mancebo, Ester; Monteiro, Lucía (2009) "Educar en Ciudades. Estudios de Políticas Inclusivas Programa Aulas Comunitarias". Fundación Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura (FIECC).

Mancebo, Ester; Monteiro, Lucía (2009) "El Programa de Aulas Comunitarias de Uruguay: un Puente hacia la Inclusión en la Educación Media". Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE) vol.7 num. 4. pp. 277-291.

Mancebo, E. & Goyeneche, G. (2010) "Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica". Ponencia Jornadas de Investigación FCS. UDELAR. Uruguay.

Mancebo, E. & Lizbona, A. (s/d) "El statu quo en la educación obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama".

Mancebo, E., Méndez, N. (2012) "La exclusión educativa en los países del Cono Sur" Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS Vol. 25, N° 30. Julio 2012.

Mancebo, E, Carneiro, F. & Lizbona, A. (2014) La educación: ¿Un "outsider" de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013). Revista Psicología, Conocimiento y Sociedad.

Mascareño, A & Carvajal (2015) "Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión" Recuperado el 10 de junio de 2016 de Timbó:
<http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=2&sid=7fc91f36-e640-475b-aa42-ae1ea8654b68%40sessionmgr4007&hid=4111&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2I0ZT1lZHMtYm91ZG12ZQ%3d%3d#AN=109373449&db=a9h> Revista Cepal, Agosto CXVI pp. 131-144

Lindblom, C. (1991) "El Proceso de elaboración de Políticas Públicas". Porrúa, México.

López, N. (2009). Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región. Con colaboración de Valeria Buitrón 1era edición. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación. IPE- UNESCO.

Pedró, Frances e I.Puig (1998). Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada. Paidós, Barcelona.

Plá, S. (2014) "Debates contemporáneos sobre la inequidad y exclusión educativa en América Latina". Recuperado el 10 de junio de 2016, de Timbó:
<http://eds.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=15&sid=b0ce8ae2-9380-4311-89fa-3bc29a5b2185%40sessionmgr104&hid=113&bdata=Jmxhbm93ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#AN=109233119&db=a9h> Revista Sinética marzo-octubre XLIV (44) pp.1-19.

Pacheco, T. (2014) "Sociologando Investigación y políticas públicas en educación" Recuperado el 10 de junio de 2016, de Timbó:
<http://eds.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=b0ce8ae2-9380-4311-89fa-3bc29a5b2185%40sessionmgr104&vid=46&hid=113>
Boletín Científico Sapiens Research diciembre V (5) pp.33-37.

Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C; Varonne, F. (2008) "Análisis y gestión de las políticas públicas". Ariel. Barcelona.

Tenti, E. (2004) "Sociología de la Educación" Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Terigi, F. (2009) "Segmentación Urbana y Educación en América Latina, Aporte de seis estudios sobre Políticas de Inclusión Educativa en seis grandes ciudades de la región" Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación N° 4.

Terigi, F. (2010) "La inclusión como problema de las políticas educativas" Revista Quehacer educativo N° 100. Abril 2010 pp. 74-78

Torres, C. (2008). Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía. Revista Iberoamericana de Educación N° 48.

Sitios web:

<http://www.observatoriosocial.mides.gub.uy> (acceso 01/09/2016).

<http://www.ces.gub.uy> (acceso 01/08/2016).

<http://www.mides.gub.uy> (acceso 01/08/2016).

<http://www.mec.gub.uy> (acceso 01/08/2016).