

**xviii Jornadas
de investigación 2019**

SALÍ DEL PAPEL

La producción de conocimiento durante
los procesos de enseñanza de grado y posgrado
en Facultad de Ciencias Sociales

**Educación y las Políticas de Inclusión:
el caso PAC**

Nancy Guidotti, Ihara Vorga

Educación y las Políticas de Inclusión: el caso PAC ¹

Autoras: Lic. Guidotti, Nancy naguidotti@hotmail.com

Lic. Vorga, Ihara yharavorga@gmail.com

RESUMEN:

Educación y Políticas de Inclusión, tienen como finalidad el reingreso de los estudiantes a la enseñanza media formal y surgen como respuesta a la problemática de la desvinculación del sistema educativo. En este marco, se decidió investigar acerca del Programa Aulas Comunitarias (PAC) que se viene implementando en Uruguay desde el año 2007. Dicho programa 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 este contexto, nuestro objeto de estudio consistió en determinar el rol de la institucionalidad educativa frente a la problemática de la desvinculación del sistema educativo y además, si la implementación del programa logra dar respuesta a esta problemática instalada en Uruguay.

En primer lugar, realizamos una revisión bibliográfica acerca de la temática de interés. Luego se profundizó el análisis desde la corriente del institucionalismo histórico y, desde la “trayectoria dependiente” (“path dependence”).

Por último, planteamos algunas reflexiones finales y posibles preguntas orientadoras para el debate y reflexión acerca de la problemática de la desvinculación del sistema educativo en nuestro país, que afecta a adolescentes en situación de vulnerabilidad y sobre quienes se manifiesta uno o varios tipos de exclusión.

Palabras claves: Educación, Exclusión, Políticas de Inclusión.

¹ Trabajo presentado en las XVIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR, 2019.

Introducción

El presente documento busca profundizar en el análisis de las políticas de inclusión educativa que surgen como respuesta frente a la problemática de la desvinculación del sistema educativo de aquellos adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

En este marco, el programa PAC y su incidencia en el sistema educativo formal, ofrece un escenario significativo para analizar el rol de la institución educativa frente a la problemática planteada. Para ello, se indaga acerca de posibles respuestas a partir de la corriente del “institucionalismo histórico”, que ubica las estructuras sociales y el análisis histórico en el foco de la explicación sobre las orientaciones de las políticas públicas, particularmente en lo que se define como trayectoria dependiente.

Desde el enfoque de la política pública, analizando los resultados de esta, focalizamos una serie de planes y programas que tienen como objetivo la re-vinculación de los adolescentes y jóvenes al sistema de educación media formal, partiendo de la concepción de que la inclusión educativa contribuye a mejorar los procesos de inclusión social y la disminución de las brechas de desigualdad existentes en nuestra sociedad. En este sentido, nos interesa profundizar si el PAC contribuye a mejorar estos procesos.

En base a estos dos enfoques, el documento se estructura en cuatro secciones: En la primera de ellas, se define el objeto de estudio y las características de las políticas de inclusión educativa en la modernidad. Posteriormente, una segunda sección refiere a la problematización del objeto de estudio en el cual se hace alusión a las categorías y modelos emergentes, así como también algunos condicionamientos que presenta la implementación del programa. En una tercera parte se analizan las políticas de inclusión educativa desde la mirada del institucionalismo histórico, los rendimientos crecientes y la trayectoria dependiente. Por último, se realizan algunas reflexiones finales y se formulan posibles preguntas orientadoras para el debate.

I- Objeto de estudio: Políticas de Inclusión Educativas

Las Políticas de Inclusión Educativa, son un tipo de Políticas Públicas que tienen como objetivo fortalecer la integración y permanencia en el sistema educativo de poblaciones de alto riesgo de deserción y lograr la re-inserción de los adolescente que han abandonado el sistema educativo formal. En este sentido, Fernández (2018) plantea la existencia de un doble desafío debido a que, estos objetivos, abarcan poblaciones

distintas: por un lado, sostener la inclusión de los que accedieron a la escuela y, por tanto, intervenir en la racionalidad de los estudiantes para que permanezcan dentro del sistema educativo formal. Por otro, remover las barreras que excluyen a los que no lograron acceder, incentivando a aquellos individuos en edad escolar, adolescentes y también jóvenes que podrían llegar a ser potenciales estudiantes.

En este contexto, nuestro objeto de estudio pretende analizar un producto de estas políticas de inclusión, el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), así como determinar el rol de la institucionalidad educativa. A su vez, se trata de reflexionar si las políticas logran dar respuesta a la problemática de la desvinculación de poblaciones de riesgo y fortalecer la reinserción educativa a pesar de abarcar poblaciones distintas.

Características de las políticas de inclusión educativas en la modernidad.

En el marco de la universalidad de las políticas educativas en Uruguay, siguiendo a Fernández (2018), en las políticas de inclusión se establecen tres dimensiones fundamentales al momento de considerar los resultados de la implementación de la política y el logro de los objetivos que se propone. Estas dimensiones son: el diseño de la organización, el enfoque pedagógico y la selección de la población objetivo.

- a- Dimensión del diseño de la organización, el caso de estudio ya tenía antecedentes en Estados Unidos según Rumberger, 2004 (citado en Fernández, 2018), pero no tenía antecedentes la aplicación del mismo diseño, en instituciones distintas, como se realizó en Uruguay;
- b- El enfoque pedagógico se basó en el motivo de abandono, como riesgo o hecho consumado, no en riesgo de abandono;
- c- Para determinar la población fue necesario el desarrollo de instrumentos de relevamiento y sistematizar la forma de presentación de la información, para luego definir cuál es la población en riesgo y cuál es la población desafiada.

La referencia a la población en riesgo y desafiada, y los consecuentes instrumentos para realizar el relevamiento que permita ubicar a los individuos que están en esa situación, implica la definición y el establecimiento de objetos de saber, y de expertise social en la precisa identificación de las poblaciones excluidas. Lo cual implica, en sí mismo, un nuevo riesgo de exclusión en la selección de la población a la que se orienta la política, para aquellos jóvenes que no son considerados.

Según Álvarez Leguizamón 2004 (citado en Fernández, 2018) estaríamos frente a una focopolítica, entendida como una tecnología nueva, diferente y contrastiva a las políticas educativas que históricamente han sido universales en Uruguay. Esto se debe a que no se ocupa más de la población en su sentido genérico, sino que atiende grupos de la población focalizados, identificados por características precisas, en este caso: el riesgo y desafiliación del sistema en el que están contenidos.

Se entiende que esta focopolítica viene a dar respuesta a las consecuencias de la modernidad en Uruguay, en el pasaje de una sociedad hiperintegrada, donde se encontraban familias de todos los estratos económicos en cada barrio y convivían; a la actualidad, en que se identifica el producto de la fragmentación social, donde las personas y familias de escasos recursos son relegadas a sectores excluidos de la dinámica social. Para dar respuesta a estos cambios, las Políticas Públicas educativas, abordan nuevas tecnologías, distintivas, focalizadas, buscando la inclusión de estos grupos, ubicados en zonas donde existen fuertes barreras que fortalecen la exclusión. Una condición indispensable para el éxito de las políticas educativas de inclusión y este programa en particular es que logre contrarrestar estas fuertes barreras que excluyen a estas poblaciones.

II- Problematicación del objeto de estudio: el caso PAC

El caso de estudio ha sido diseñado en el contexto de discusión del Plan de Equidad, orientación general de la Política Social de la Administración Vázquez (2005-2009)², en la que se buscó cambiar la matriz de protección social de niñas, niños y adolescentes vulnerables (Fernández & Pereda, 2010). Este tipo de Política Educativa no busca cambiar la matriz del sistema educativo uruguayo, sino incidir en los problemas de exclusión educativa que enfrenta Uruguay, en un marco de exclusión territorial, laboral, y de fragmentación social. Es decir, el objeto es un tipo de exclusión (la educativa) con fuerte incidencia en las etapas siguientes del individuo, puesto que el abandono de la educación incide directamente en su posibilidad de inserción laboral y por ende lo condiciona en sus posibilidades de inserción territorial. El PAC no busca modificar la matriz educativa, sino modificar la oferta e incidir sobre la demanda, puesto que parte de los destinatarios de esta oferta no están buscando una opción educativa, sino que se encuentran fuera del sistema educativo formal.

² <http://www.mides.gub.uy/818/plan-de-equidad>

El objetivo del programa es revincular a adolescentes que han abandonado el ciclo básico (en este caso menores de 16 años) o mantienen vínculos frágiles con la institución educativa. Es decir, el PAC tiene como finalidad la inserción social de los adolescentes que presentan problemas de vinculación con la educación media formal, ya sea porque desertaron de la misma o por el contrario nunca hayan registrado matriculación.

El programa es concebido, en la mayoría de las investigaciones realizadas, como “puente” hacia los liceos o escuelas técnicas. Es un programa del tipo AS (escuelas alternativas) que requiere la creación de un nuevo Centro Educativo (CE), gestionado por una organización de la sociedad civil, seleccionada por el MIDES a través del Programa de Infancia y Familia (Infamilia)³. La ubicación del CE, está condicionada a la distribución de las áreas territoriales de intervención prioritaria establecidas por Infamilia 2005. (Alonso & Fernández; 2018:72).

Categorías emergentes:

A modo de profundizar en el análisis nos parece pertinente hacer referencia al trabajo realizado por Alonso & Fernández (2018), quienes desarrollan el programa PAC a partir de tres categorías:

- a- Los arreglos institucionales que sostienen el programa: se observan tanto a nivel de la administración (central de ANEP o Ministerio) como a nivel de las organizaciones - CE - que trabajan en el territorio específico. Es a nivel de territorio donde pueden surgir arreglos que modifiquen la propuesta inicial, a la hora de implementar la política por los distintos actores. Este desvío del objetivo inicial, entendemos que se ve favorecido por la ausencia en el diseño, de la previsión de un monitoreo de todo el proceso, con indicadores definidos para cada etapa que permitan detectar una brecha entre los resultados y el objetivo.
- b- La estructura de incentivos y sanciones, que se identificaron a través de las fuentes encuestadas, tiene su origen en el diseño curricular y organizacional del programa, pero los autores detectaron que ha sido redefinida en varios aspectos a través de la agencia local como consecuencia del proceso de implementación.

³ <http://www.infamilia.gub.uy/>

Entendemos que la incidencia de los actores locales en la implementación es un factor reconocido que puede llegar a desviar el objetivo inicial de una política o programa, y generar la brecha a la que se somete la idea original de su aplicación final, o brecha entre la formulación y la implementación de la política de inclusión educativa, Romero, 2018 (citado en Fernández, 2018).

c- Por último, las redes y asociaciones entre agencias locales son una dimensión realmente novedosa resultado de estudios de varios programas, entre ellos el PAC.

Estas tres categorías analizadas, tienen una influencia muy importante en los resultados de la aplicación de la política educativa de inclusión, en este caso el PAC. En los tres casos se define en el territorio la interacción entre los agentes, la población destinataria y el contexto local en el que se desarrolla. Esto aun cuando en el diseño del programa jugó un papel fundamental tanto en el acceso a distintos tipos de recursos, como en la identificación de los adolescentes a ser atendidos, como también en la generación de dispositivos para ser contenidos una vez inscriptos.

Modelo y arreglos emergentes: política de inclusión.

Corresponde señalar, que nuestro sistema educativo es universalista desde la iniciativa valeriana emergente a fines del siglo XIX. En el proceso de desarrollo de la matriz educativa a través de la historia, se establecieron dispositivos específicos para determinadas poblaciones, como lo fue contemplar las poblaciones rurales, con un espacio educativo escolar multigrado, con un solo docente en la mayoría de los casos debido al bajo número de estudiantes.

Entendemos que la diferencia sustancial entre las particularidades de poblaciones consideradas durante la historia del sistema educativo uruguayo, y las políticas de inclusión emergentes que estamos considerando actualmente, es que, anteriormente se trataba de brindar un dispositivo que consideraba particularidades hacia la universalidad y una vez que los individuos ingresaban en el sistema, se integraban y permanecían.

Siguiendo a Fernández (2018), en la actualidad los modelos emergentes tratan de contrarrestar las variantes del evento de abandono, ya sea como riesgo o como hecho consumado y la alta tasa de incidencia de este evento en poblaciones vulnerables. Estas poblaciones tienen un dispositivo (centros educativos estándar) que los comprende dentro de la universalidad, pero con baja o nula integración, alto riesgo de abandono y

con escasas posibilidades de retomar los estudios una vez que abandonan, entre otras razones, porque un porcentaje importante ingresan a la vida de adultos sin haber consumado el proceso psicobiológico hacia la adultez.

En relación a esta peculiaridad de las políticas de inclusión que comprende a este programa en estudio (PAC), interesa conocer su permanencia en el sistema, entendiendo que para ello depende de la articulación que se logre entre el dispositivo que busca la inclusión y las instituciones ya existentes en la matriz del sistema educativo. La novedad de los nuevos programas o dispositivos y en este caso particular del PAC, siguiendo a Alonso & Fernández (2018) es que se implementan al mismo tiempo que en los programas estándar del sistema educativo se aumentan la presión sobre las escuelas para mejorar el comportamiento de los indicadores de eficiencia clásicos (inscripción-promoción) como los de eficacia (aprendizaje). Esta coincidencia no cuenta con un mecanismo de adaptación para que el joven que egresa del PAC, se adapte a un nivel de exigencia importante, lo que oficia como una barrera para la continuidad en el sistema educativo.

El hecho de que el PAC sea un arreglo en la periferia, es decir que su ubicación sea fuera del espacio educativo tradicional, en un ámbito distinto que el del resto de los estudiantes, es contradictorio con la estrategia de inclusión e integración promovida. Esto requiere de una organización distinta en referencia a la de un centro educativo estándar, no está contemplado en la matriz educativa. Esta característica sui generis que es sin duda un desafío para el sistema educativo en sí mismo, que inciden en la evaluación y en el intercambio entre docentes; en el sentido de pertenencia que distorsiona el proceso de salida de un dispositivo atípico (como el PAC) para ingresar en el estándar y especialmente para la organización de la sociedad civil que participe. Por lo tanto, va a requerir un tipo de arreglo que podemos denominar de novedoso entre el equipo orientado a la intervención (socio-psicológica) y los docentes tradicionales que se auto-seleccionaron para participar y enseñar en aulas. Esto genera tensiones por la falta de tiempo para dedicar a espacios de reflexión de los docentes, construir una visión conjunta que viabilice un abordaje exitoso, y con ello lograr revertir la salida de los adolescentes del sistema o el no ingreso en el mismo.

Este modelo emergente, también cuestiona la posible reinserción en el sistema educativo tradicional como se establece en otro arreglo que existe entre el aula y el liceo local referente donde transcurriría el segundo año. Entre los datos recabados en la investigación de Alonso & Fernández (2018) que mencionamos, sobre este último

arreglo entre el aula y el liceo, se constató el rechazo tácito por parte de docentes, de incorporar al adolescente que proviene del aula, con el argumento de que primero hay que integrar a nuestros alumnos. Esto nos revela como estas poblaciones sufren de exclusión sobre exclusión, es decir, una inequidad exacerbada. No permanecen en el sistema educativo tradicional, se excluyen del mismo; en la propuesta de inclusión no forman parte del sistema, son excluidos a otro dispositivo; y cuando logran reunir las condiciones para reintegrarse, se reeditan barreras para mantener la exclusión.

Si el enfoque de esta exclusión, la realizamos desde la intervención que se realiza, tanto sea un dispositivo que se aplique en el mismo ámbito educativo estándar; como en el PAC, estando aparte del espacio educativo estándar, nos indica Acedo, 2008 (citado en Alonso & Fernández, 2018) que estas intervenciones “tardías” en el curso de vida de niños, niñas y adolescentes en riesgo, dejan intactas las barreras que impiden la inclusión como son los factores que determinan la exclusión.

Otro aspecto a destacar del análisis del modelo PAC, es que, en la investigación realizada por dichos autores se detectaron contradicciones entre la población y los incentivos utilizados. Si bien los estudiantes que participaron del programa no han estado mucho tiempo desafiados, presentan marcadas dificultades de aprendizaje originadas en un bajo desarrollo de capacidades en el área instrumental, por lo que la pedagogía con estos alumnos debería ser más compensatoria que incluyente. Las barreras parecerían estar en los jóvenes y no en la propuesta curricular de los centros.

Condicionamientos que tiene el PAC

De la investigación realizada por Alonso & Fernández (2018) se desprenden algunos condicionamientos institucionales en el PAC, de los que mencionamos sólo los que consideramos relevantes para este trabajo:

- Concurren adolescentes que dejaron hace tiempo el sistema, lo cual implica refrescar conocimientos que por desuso no recuerdan así como leer y escribir, o en el caso de que no presentan dificultades académicamente, pero por motivos familiares se apartaron, o tuvieron experiencias negativas en el sistema, o con historial de repeticiones, carentes de acompañamiento y sostén. (entrevista 7- Alonso & Fernández, 2011:22)
- “El CES inició diferentes experiencias y modalidades para la inclusión, (...) y dentro de las acciones previstas entendemos que dichas experiencias tienen que evaluarse en su totalidad, con el objetivo de analizar su pertinencia, sus impactos

y continuidad” (ANEP-CES, 2012:21)

- “Surgen ciertos postulados cuya implementación se ha visto envilecida por fines más espurios, concretos y minimalistas, por ejemplo: (..) segmentación curricular que legitima la desigualdad de oportunidades (..)”
- “(...) El poder de decisión sobre la educación, hoy trasladado al gobierno de turno, da un impulso a políticas focalizadas acordadas internacionalmente, a espaldas de los docentes y de nuestra realidad” (ANEP-CES-ATD, 2011:9 y 10)

Estos cuestionamientos institucionales forman parte de las barreras que existen y evitan la inclusión. Es la postura institucional frente al programa, pero que repercute fuertemente en los adolescentes que puedan transitar y egresar este programa, es sobre lo que se construye la posibilidad de integración e inclusión.

III- Categoría de análisis: Las políticas de Inclusión desde el Institucionalismo histórico

Para comprender el surgimiento de las Políticas de Inclusión educativa, entendemos necesario focalizar el estudio en la institucionalidad de estas políticas, en este sentido Fernández & Mancebo (2018) plantean que pocos han realizado este fundamental enfoque de estudios, concretamente los autores se preguntaron ¿en que medida las políticas de inclusión han significado una erosión de la matriz institucional clásica del sistema educativo uruguayo?

Ante esta interrogante indican que estas políticas han establecido excepciones en las instituciones clásicas vigentes, pero no han conseguido iniciar un proceso sostenido de creación de una nueva institucionalidad. Por ello sostienen la existencia de una “erosión” de la matriz institucional tradicional. Es decir, estas políticas no logran un cambio institucional por lo cual no generan un cambio en la matriz, en la institución.

Cuando hablamos de cambio institucional, se refiere a la forma en que las sociedades evolucionan a través del tiempo lo cual es clave para entender el cambio histórico North, 1993, (citado en Fernández & Mancebo, 2018). Pero al mismo tiempo, estas instituciones refieren a pautas estables en el tiempo, perdurables a través de su reproducción, valoradas como valiosas, y recurrentes, que inciden significativamente sobre el comportamiento de los actores Huntington, 1968; Parsons, 1951 (citado en Fernández & Mancebo, 2018).

Entendiendo la institución como las reglas de juego en una sociedad o las limitaciones ideadas por el hombre que le dan forma a la interacción humana y para ello estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico; al referirnos al sistema educativo como institución, Meyer y Rowan (2006) indican que es necesario prestar más atención a los actores históricos concretos que intervienen en la construcción de una institución particular puesto que los mismos se mueven por sus intereses, sus valores y creencias compartidas concluyendo que las “condiciones dominantes pueden precisamente actuar para demorar o prevenir el cambio institucional hacia soluciones más satisfactorias” Meyer y Rowan; 2006:9 (citado en Mancebo & Fernández, 2018). En este marco los autores reconocen que hay instituciones que son fundamentales para la sociedad y que se establecen por sí mismas como norma jurídica y no parten de la moral, tampoco de las buenas costumbres como es la obligatoriedad de la educación primaria en nuestro país, concomitantemente con la obligatoriedad del Estado de prestar este servicio en forma universal.

Por tal motivo, nos preguntamos ¿las instituciones educativas formales incidieron cuando estos dispositivos como el PAC se instalaron por fuera del sistema escolar estándar?

A- Origen de las Políticas Inclusión educativa, y su relación con la institucionalidad educativa: rendimientos crecientes.

Las Políticas de Inclusión educativa, son instituciones en sí mismas que están en estrecha relación con la institución marco que es la institucionalidad educativa. Por lo cual corresponde considerar el dispositivo PAC y su vínculo con el sistema educativo formal. Para ello optamos por analizarlo desde el trabajo de Pierson (2017) como clave de investigación reciente en el institucionalismo histórico desde los rendimientos crecientes, “ la importancia de los patrones específicos de tiempo y secuencia; una amplia gama de resultados sociales puede ser posible; grandes consecuencias pueden resultar de acontecimientos relativamente pequeños o contingentes; particulares cursos de acción, una vez introducidos, pueden ser casi imposibles de revertir; y, consecuentemente, el desarrollo político está marcado por momentos o coyunturas que configuran los contornos básicos de la vida social” (Pierson; 2017: 11).

Siguiendo al autor, los economistas llaman “rendimientos crecientes”, los cuales también podrían ser descritos como procesos de autorrefuerzo o de retroalimentación positiva, y para algunos teóricos, los rendimientos crecientes son la fuente de la

trayectoria dependiente; para otros, sólo tipifican una forma de la trayectoria. Estos procesos, tienen gran significación social según el autor, puesto que la dinámica de los rendimientos crecientes captura dos elementos clave para el sentido intuitivo de la mayoría de los analistas de la trayectoria dependiente. En primer lugar, señala cómo los costos de cambiar de una alternativa a otra aumentarán notablemente en determinados contextos sociales a lo largo del tiempo. En segundo lugar, centra su atención sobre cuestiones de tiempo y secuencia, distinguiendo los momentos formativos o coyunturas de los periodos que refuerzan trayectorias divergentes. No sólo importa lo que sucede, sino también, cuándo sucede.

Retornando al caso de estudio, si desde este enfoque analizamos el programa PAC y por ende analizamos dónde se ubican los rendimientos crecientes, podemos decir que hay dos escenarios de análisis posibles:

a- Desde el sistema educativo tradicional, siendo este programa una propuesta de cambio que se ubica en la periferia, complejiza no sólo el proceso de implantación, sino también la integración del programa como parte del todo que es, en este caso, el sistema educativo tradicional.

Margaret Levi, 1997:28 (citada en Pierson, 2017), ha sugerido una definición alternativa más estrecha:

“Una trayectoria dependiente significa, si significa algo, que una vez que un país o una región han comenzado por una trayectoria, los costos de reversión son muy altos. Habrá otros puntos de decisión, pero los atrincheramientos de ciertos arreglos institucionales obstruyen una fácil reversión de la decisión inicial”. Es en este punto teniendo en cuenta el planteo de los autores Fernández & Mancebo (2018) nos cuestionarnos acerca de que si la introducción de las políticas educativas – en este caso una política de inclusión – cuyo objetivo no fue cambiar la matriz sino incidir o brindar una solución a los problemas de exclusión que atraviesa el sistema educativo uruguayo; es un cambio institucional que genera consecuencias que no estaban dentro de los objetivos en el origen de la política.

Entonces, ¿qué es lo que fundamenta que hablemos de un cambio institucional? Los autores indican que corresponde considerarlo como cambio, puesto que la autoridad educativa introdujo, en forma deliberada, nuevas organizaciones escolares en la educación media, acompañada de: nuevas reglas formales; modificación de la estructura de beneficios; introducción de nuevos actores en las negociaciones, puesto que se levantaron restricciones impuestas por la matriz institucional histórica de la educación

uruguaya.

Retomando la concepción de la trayectoria dependiente, la probabilidad de etapas adicionales a lo largo de la misma trayectoria aumenta con cada movimiento de esta. Esto se debe a que los beneficios relativos de la actividad actual en comparación con otras opciones posibles aumentan con el tiempo. De esta manera, los costos de salida —de cambiar a alguna alternativa anteriormente plausible— aumentan. Los procesos de rendimientos crecientes también pueden describirse como procesos de autorrefuerzo o de retroalimentación positiva. Desde este enfoque, nos posicionamos en la matriz educativa como institución, podemos inferir que las políticas de inclusión educativa pueden tender a permanecer en la periferia del sistema educativo y difícilmente se integren a la matriz educativa puesto que no están dentro de los procesos de rendimiento creciente de la matriz, no contiene los formatos establecidos como mencionamos anteriormente y de hecho, en la realidad, hay registros de que los mismos actores no reconocen a los egresados del programa como pertenecientes a la matriz educativa tradicional y los excluyen de la posibilidad de reinserción.

b- Si nos posicionamos fuera del marco de la matriz educativa tradicional, desde el enfoque de los rendimientos crecientes, los primeros acontecimientos importan mucho más que los posteriores, y las diferentes secuencias pueden producir diferentes resultados. En estos procesos, la historia importa, tal como nos indica Pierson en su trabajo.

Entonces, ¿podemos considerar las políticas de inclusión educativa como una institución individual? North (1990) indica que las instituciones individuales están sujetas a rendimientos crecientes. Para los científicos sociales interesados en los patrones de desarrollo, la cuestión clave a menudo es lo que North llama “la red interdependiente de una matriz institucional”. Esta matriz, enfatiza, “produce rendimientos crecientes masivos” North 1990:95, (citado en Fernández & Mancebo 2018).

Por lo cual, podemos inferir que, si las políticas de inclusión educativa logran conformar una trayectoria dependiente de la matriz educativa, como configuración complementaria, se lograría: por un lado, la integración con el sistema educativo tradicional; y por otro rebasar las barreras a la verdadera inclusión, logrando reforzar y complementar la matriz, tal como señalan los autores Hall y Soskice, 2000 (citado en Pierson, 2017).

B- Origen de las Políticas Inclusión educativa, y su relación con la institucionalidad educativa: institucionalismo histórico.

Nos parece pertinente analizar las políticas de inclusión educativa y su relación con la enseñanza media formal (CES) desde la mirada del Institucionalismo histórico. Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones y organizaciones, poniendo énfasis en las coyunturas críticas y procesos de largo plazo. Por lo cual, “hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública” (Pierson; Skocpol; 2008:7).

Entonces, este enfoque ubica las estructuras sociales y el análisis histórico en la explicación de las políticas públicas y sostienen que, una vez creadas las instituciones, aunque no cumplan con los objetivos, tienden a persistir. Esto se debe a que cuando los actores se adaptan e invierten recursos en ellas, se resisten a cambiarlas, en lo que se define como “trayectoria dependiente”.

Es así que, podemos decir que el cambio institucional se plantea como una interrogante generada por el surgimiento de una política de inclusión educativa (PAC), la cual no se propuso como objetivo cambiar la matriz institucional del sistema educativo uruguayo sino dar una respuesta a los problemas de exclusión educativa en nuestro país. A partir de lo expuesto, siguiendo a Pierson & Skocpol (2008) los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso.

En el sistema educativo uruguayo se plantea simultáneamente el universalismo para el acceso y la uniformidad en la oferta. Esto hace que, tanto en el formato organizacional como en el curriculum, la educación media uruguaya ha mantenido una enseñanza propedéutica⁴ hacia la educación universitaria. Asimismo, se han articulado varias normas y prácticas para asegurar el universalismo y la uniformidad de la oferta en el entendido que de esta forma se logra la equidad educativa.

⁴ **Propedéutica** es un término que se refiere a la instrucción o **formación** que se realiza a modo de preparación para el aprendizaje de una cierta materia. La **propedéutica**, por lo tanto, abarca aquellos datos y conocimientos que se requieren para estar en condiciones de estudiar una ciencia.

Sin embargo, los cambios en la estructura de la sociedad moderna, que han determinado pasar de la hiperintegralidad a una sociedad que segrega y excluye a las poblaciones vulnerables, ha determinado que ni el universalismo es posible, ni es viable la uniformidad en la oferta.

Desde esta perspectiva del institucionalismo histórico, los autores Fernández & Mancebo (2018) señalan cinco instituciones que rigen en la arena educativa en Uruguay y que permanecen a lo largo del tiempo. Estas son: el Estado Docente, el centralismo, una escuela común y universal con enseñanza propedéutica, el garantismo estatal y el control burocrático. De acuerdo con los autores, estas cinco instituciones han ido gestando la “matriz institucional clásica” del sistema educativo uruguayo y permanecen sin cambios o con modificaciones tenues a partir de la introducción de políticas de inclusión educativas. Es así que, el Estado docente permaneció inalterado en la mayoría de los casos, salvo el PAC que puede ser interpretado como una modificación tenue ya que contrata OSCs para la entrega del servicio educativo. En lo que respecta al centralismo, se observó un cierto debilitamiento debido a la coordinación intersectorial (ANEP, MIDES, MEC) que el programa PAC ha llevado adelante para gobernarse y gestionarse. El programa aplica mecanismos de focalización lo cual rompe con la tradición del universalismo de la educación media uruguaya, pero la institución “enseñanza propedéutica” permaneció inalterada. Tampoco hubo cambios en la institución “garantismo” unilateral porque la asignación de los docentes del PAC se hizo con procedimientos que rigen en la educación media. Por último, se mantuvo el control burocrático sin modificaciones.

A partir de lo expuesto, se refleja claramente el planteo realizado por los institucionalistas históricos al decir que a consecuencia de los efectos del path dependence “las instituciones no son fácilmente desechadas cuando las condiciones cambian. (...) Nuevas iniciativas son introducidas para abordar demandas contemporáneas, pero agregan, en vez de reemplazar a formas institucionales preexistentes” (Pierson, Skocpol; 2008:22). Desde esta perspectiva el PAC no habría logrado generar ninguna transformación en dos instituciones esenciales de la matriz educativa clásica: El Estado Docente y el garantismo unilateral. Asimismo, en las otras tres instituciones (centralismo, escuela común y control burocrático) se dieron modificaciones tenues. Es a lo que se refieren los autores cuando hablan de “erosión” del sistema educativo. Por lo tanto, se refleja también la relevancia de las instituciones ya que condicionan el accionar de los actores, en este caso en los centros educativos en

la medida que las normas y las reglas se mantuvieron inalteradas, siendo está una de las características señaladas por los institucionalistas históricos al sostener “en cualquier caso, es plausible que las decisiones originales figuren fuertemente en el funcionamiento actual de la institución” (Pierson, Skocpol; 2008:22).

IV- Reflexiones finales

El análisis de la incidencia que tuvo el PAC en su implementación permite visualizar el gran peso de la trayectoria educativa en nuestro país, los efectos del “path dependence”. Esto se refuerza o respalda, en la autonomía del sistema educativo uruguayo⁵, que es positivo si consideramos que evita los cambios desde la óptica de los gobiernos de turno; pero por otro lado complejiza la incorporación de nuevos enfoques que responden a cambios sociales como es, la necesidad de dar respuesta a procesos excluyentes, aun cuando existe una preocupación instalada en la agenda pública por los problemas de inequidad educativa. Por lo tanto, si bien el PAC constituye una propuesta de innovación en la política educativa que desde el año 2007 se propuso conformar una red de protección y asistencia a la adolescencia que se define dentro de un marco de educación inclusiva, siendo este un aspecto clave para lograr la educación para todos y todas. Por otro lado, se detectan dificultades de lograr las reformas o sea las transformaciones necesarias que den respuesta a la problemática instalada. Cabe destacar que la trayectoria que marca exclusión e inequidad no es específica de nuestro país, ya que en varios países latinoamericanos se han llevado adelante políticas de inclusión educativa en los últimos años, en particular en educación media como respuesta a los problemas de calidad y equidad en el sistema educativo.

En este sentido, los institucionalistas históricos enfatizan en la explicación de la estructura social y el proceso histórico en el resultado de las políticas públicas, que, aunque no cumplan el objetivo tienden a persistir; esto se debe a que cuando los actores se adaptan e invierten recursos en ellas, se resisten a cambiarlas, en lo que se define como “trayectoria dependiente”.

⁵ <https://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/Uy.educacion.htm>

El cambio institucional se plantea como una interrogante generada por el surgimiento de una política de inclusión educativa (PAC), la cual no se propuso como objetivo cambiar la matriz institucional del sistema educativo uruguayo sino dar una respuesta a los problemas de exclusión educativa en nuestro país. El enfoque path dependence habilita la excepción en las instituciones que no tienen historia si dependen de la matriz, pero es difícil que el proceso sea sostenido hacia la creación de una nueva institucionalidad, en este caso, no hubo transformaciones en dos instituciones centrales: el estado docente y el garantismo unilateral.

Finalizando este capítulo, la concepción del institucionalismo histórico nos contesta con la discontinuación del PAC en el 2017 por resolución de secundaria, regresando al punto de partida: no se logra sostener una planificación determinada por una Política Pública, en este caso política inclusiva y esta planificación no se sustituye por otra hacia el mismo objetivo.

Es un sistema universal, que debe garantizar el acceso, permanencia y continuidad, pero excluye desde la aplicación de la política inclusiva, y en la medida de discontinuar sin alternativas. Esto hace que sectores de la población vulnerables se vean doble o triplemente excluidos.

Preguntas para el debate

1-¿Cuáles son los motivos que llevan a los jóvenes a desvincularse del sistema educativo formal?

2- ¿En qué medida las políticas de inclusión educativa (en este caso el PAC) contribuyeron a disminuir la problemática de la desvinculación educativa en Uruguay?

3- ¿Qué consecuencias tiene el enfoque del “Path Dependence” con relación a la problemática de la desvinculación educativa?

Bibliografía

Fernández, T; et al (2018) “Políticas de inclusión en la Educación Básica de Uruguay (2005-2015). Montevideo. Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Pierson, P. (2017) “Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el Estudio de la Política”. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. Vol. VI, núm. 2, julio-diciembre 2017 pp. 11-50

Pierson, P &Skocpol, T (2008) “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo Vol. 17, número 1, pp. 7-38

Sitios web:

<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php> (acceso 11/10/2019)

<http://www.mides.gub.uy/818/plan-de-equidad>
(acceso 11/10/2019)

<http://www.infamilia.gub.uy/> (acceso 11/10/2019)

<https://www.ces.edu.uy/index.php/pac>(acceso 11/10/2019)

<https://www.mec.gub.uy/> (acceso 11/10/2019)

<https://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/Uy.educacion.htm> (acceso 11/10/2019)



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

